

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E  
3 5036 01029715 1

# PEACE & SECURITY

doc  
CA1  
EA720  
P27  
EXF  
1991  
Summer

2371

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

## STATE BREAKING, NATION BUILDING

### ENDURING LEGACIES OF THE PERSIAN GULF WAR

#### *Roundtable*

*Mark Heller*

*Shireen Hunter*

*Bahgat Korany*

*Janice Gross Stein*

**Jeremy Paltiel**  
China and world  
order.

**Tamar Hermann**  
Lonely doves  
in Israel.  
**Věra Murray**  
Letter from  
Bucharest.

**Keith Krause**  
Gun control  
for the world.

**François  
Lafrenière**  
Politics in high  
places.

**Jane Boulden**  
Arms reduction  
deal of the century.  
**Bernard Wood**  
An admiral jumps  
ship.

*Also in this issue:*

**Editorial Board:**

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

**Editor:**

Michael Bryans

**Associate Editors:**

Veronica Baruffati, Hélène Samson

**French Review Editor:**

Jocelyn Coulon

**Word Processing:**

Veronica Suarez

**Translation:**

(except where otherwise indicated)

Denis Bastien, Sogestran Inc.

**Design and Production:**

Spencer Francey Peters

**Printing:**

Somerset Graphics

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

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

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

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

ISSN 0831-1846

**NOTE FROM THE EDITOR**



■ When reading this issue's cover story, the roundtable on the consequences of the Persian Gulf War, it is useful to register the way in which the French equivalents of the English words "nation" and "state" perform differently when compared to their English counterparts. Check *Oxford*, and you will find these two words are essentially synonymous. Check *Robert*, and you will discover that the first three definitions of *nation* have no formal political, legal or juridical meaning at all – instead *nation* refers to: a group of individuals of common origin; a large

group of people who are conscious of their own unity and want to live together; and finally and simply, "people" or the people. * tat* is the word for country and state defined by politics and borders.

The *State Breaking, Nation Building* title for our roundtable emerged quite unexpectedly from the central and recurring theme of the discussion. The war in the Persian Gulf and its tragic after-effects, have underscored the widening gap between the rewards and responsibilities we confer on countries, and the feeble attention given to groups (*nations* or *peoples*) that aren't lucky enough, numerous enough or powerful enough to have a state to call their own.

Such are the advantages of having a state, that peoples and nations will go to almost any length, including violence on a large scale, to get one of their own, or keep an "enemy" from getting one for itself. And then there are the terrible costs the world occasionally, but regularly, imposes on stateless peoples.

In the world we currently run, being a country is about the only way to be a player, or for peoples to keep themselves safe. It is the

most exclusive club membership on earth, and at the moment, it is really the only way we know to organize things. As our roundtable illustrates, there are hints, some reassuring and others definitely not, that these cosy club rules have almost run their course.

■ Also in this issue, **Jeremy Paltiel** looks at the Persian Gulf War from the perspective of China's leaders; **Tamar Hermann** answers the question, "whatever happened to Israel's peace movement?"; **Keith Krause** describes the many obstacles in the way of slowing the global trade in military hardware; **François Lafrenière** reports on electioneering in the Himalayas; **Jane Boulden** leads us through one of the most complex (twenty-two countries and a mountain of documents) and elegantly simple (saw the barrel off that tank) arms control agreements ever reached; **V era Murray** visits Bucharest and describes the grim handiwork of the late, unlamented Nicolai Ceausescu; and finally, **Bernard Wood** writes about an admiral's resignation and the need for a Canadian defence policy.

– Michael Bryans

Canadian  
Institute for  
International  
Peace and  
Security

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

NEW INSTITUTE  
PUBLICATIONS  
IN THE  
LAST QUARTER

**Chief Executive Officer:**  
Bernard Wood  
**Board of Directors:**  
David Braide, *Chairman*  
Beatrice Bazar  
Lincoln Bloomfield  
Robert Cameron  
Orest Cochkanoff  
André Donneur  
Edward Greene  
Claude Julien  
Reginald Lane  
Judith Padua  
Hélène Pichette  
Betty Plewes  
Elinor Powell  
Mary Simon  
Gerard Thériault  
Bernard Wood

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

**The Norad Renewal Issue.** Report of the Special Panel to the Sub-committee of the House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade considering the question of renewing in May 1991 the North American Aerospace Defence Agreement. Working Paper 33, 65 pages, March 1991.  
**After the Persian Gulf War.** The Potential for Economic Reconstruction and Development in the Persian Gulf Region. By Mehran Nakhjavani. Working Paper 34, 23 pages, March 1991.

*Other Publications From the Institute include: Occasional Papers • Background Papers • Working Papers • Factsheets • Annual Guide to Canadian Policies • Director's Annual Review • Institute's Annual Report.*  
*Use the tear-out card in this issue to obtain more information about these and other Institute publications.*

## CONTENTS

Dept. of External Affairs  
Min. des Affaires extérieures  
OTTAWA

JUN 18 1991

DEPARTMENTAL LIBRARY

- 
- 2 **STATE BREAKING, NATION BUILDING** ROUNDTABLE  
*Mark Heller, Shireen Hunter, Bahgat Korany and Janice Gross Stein  
on the enduring legacies of the Persian Gulf War.*
- 
- 7 **CHINA SAILS INTO ADVERSE WINDS** BY JEREMY PALTIEL  
*Beijing's aging leadership is not pleased with the United States' triumph  
in the Persian Gulf.*
- 
- 8 **GUN CONTROL FOR THE WORLD** BY KEITH KRAUSE  
*Controlling global arms sales: supply and demand.*
- 
- 10 **SALVAGING A SWEET DEAL** BY JANE BOULDEN  
*Were the Soviets trying to cheat on the CFE treaty, and does it matter?*
- 
- 12 **ISRAEL'S PEACE MOVEMENT, DOWN BUT NOT OUT**  
BY TAMAR HERMANN  
*The Palestinian Intifada has given Israeli peace activists a severe identity crisis.*
- 
- 14 **POLITICS IN HIGH PLACES** BY FRANÇOIS LAFRENIÈRE  
*The kingdom of Nepal goes to the polls.*
- 
- 24 **LETTER FROM BUCHAREST** BY VĚRA MURRAY  
*Deep wounds left by the "genius of the Carpathians."*
- 

■ **Jeremy Paltiel** is associate professor of political science at the University of Alberta in Edmonton, specializing in East Asian politics, and is currently visiting professor at Carleton University; **Keith Krause** is associate professor of political science at York University in Toronto and author of *Arms and the State*, forthcoming from Cambridge University Press; **Jane Boulden** is an independent researcher and writer based in Kingston; **Tamar Hermann** is visiting research fellow at the Center of International Studies, Princeton University; **François Lafrenière** is a former researcher at CIIPS and is currently a development consultant based in Nepal; **Věra Murray** is Moscow correspondent for *L'Actualité* magazine.

---

15 FROM THE DIRECTOR

---

19 REPORT FROM THE SECURITY COUNCIL

---

16 ARMS CONTROL DIGEST

---

20 NEWS FROM THE INSTITUTE/LETTERS TO THE EDITOR

---

17 DEFENCE NOTES

---

23 REVIEWS

---

18 REPORT FROM THE HILL

---

# STATE BREAKING, NATION BUILDING

## *Enduring Legacies of the Persian Gulf War*

### ROUNDTABLE

#### THE PANELISTS

##### MARK HELLER

*is Senior Research Fellow and Research Coordinator at the Canadian Institute for International Peace and Security. He is on leave from Tel Aviv University where he is Senior Research Associate at the Jaffee Center for Strategic Studies. He is author most recently of, Between Old Thinking and New: The Changing Dynamics of Soviet Policy in the Middle East, (Westview, forthcoming).*

##### SHIREEN HUNTER

*is Deputy Director of the Middle East Program at the Center for Strategic and International Studies in Washington, D.C. She is author most recently of, Iran and the World: Continuity in a Revolutionary Decade (IUP, 1990).*

##### BAHGAT KORANY

*is Professor of Political Science at Université de Montréal. He is principal contributor to and editor of, How Foreign Policy Decisions Are Made in the Third World (Westview, 1986).*

##### JANICE GROSS STEIN

*is Professor of Political Science at the University of Toronto and co-author (with Richard Ned Lebow) of the Institute Occasional Paper, When Does Deterrence Succeed and How Do We Know?.*

*This roundtable is based on a discussion held in Ottawa on 15 April. The moderator was Michael Bryans, Editor of Peace & Security magazine.*

**Michael Bryans:** First question: once we are out from under the noise of the past six months, what will look special ten years from now? What will be unique about what has happened since August?

**Shireen Hunter:** There are bound to be some significant internal changes, and that would apply to all of the countries in the Persian Gulf region. One of the things that determines how this whole situation is going to look in ten years is the uncertainties that exist in regard to the Soviet Union. Some countries, I am thinking mostly of Iran and Turkey, are going to be extremely vulnerable to changes in the Soviet Union. I don't believe that the Union is going to last in the way it is currently structured.

If the disintegration of Soviet empire happens rapidly and in a less orderly fashion, I frankly do not exclude territorial and linguistic, or ethnic realignments in that region. It is not a foregone conclusion that there is never going to be Kurdish state. What is going to happen with the Soviet Azerbaijan, for example? Is it going to go to Turkey, Iran? Are they going to have irredentist claims towards Iran?

**Bryans:** So you are talking about new borders?

**Hunter:** Drawing new borders may cause tremendous disruption, but there are certainly going to be different economic, political, linguistic realignments. Ideally, the region should go the road of federalism, and then gradually towards regionalism, otherwise we are going to have wars from the Caucasus all the way to South Asia.

**Mark Heller:** There is a story about a visit of a French delegation to the Chinese Academy of Sciences. They were taken around to meet their counterparts and they asked who in the Academy was responsible for researching the

French Revolution and were told that there was nobody who did it. The French were astonished and said well why is this, this is a major historical event. And the Chinese said, well, not enough perspective yet.

If we think back to 1981, which wasn't such a long time ago, the Gulf area and the Middle East as a whole did not look all that different than they do now in terms of basic forces at work. If we want to get a sense of where things are tending, we have to think in longer terms, and about the socio-economic trends, that eventually may express themselves in political terms.

The regimes on the Arab side of the Gulf, in particular, are increasingly out of joint with the nature of social and economic change. The kinds of societies that exist there are no longer accurately reflected in these regimes. But at what point the disjuncture becomes intolerable is very difficult to predict.

If I try to think of the consequences of developments in the last ten or fifteen years, the crudest way to sum it up is that was a tremendous waste of opportunity for fundamental processes of state building and nation building, and economic and social modernization. Partly because of the distractions of politics, and especially wars – the Iran/Iraq war and the Gulf War – there was a tremendous waste of resources caused particularly by an over-reaching in the realm of Arab nationalism, which resulted, in the case of Iraq, in its virtual destruction.

I would expect that in the next ten years we will have seen a relative strengthening of the non-Arab forces on the periphery of the Gulf, the resurgence of Iran, possibly the emergence of Kurdistan, and quite probably the re-emergence of Turkey as a major actor in the Middle East, at the expense of the Saudis and the Iraqis.

**Bahgat Korany:** Let me look at some trends that I think we have to watch closely. One is the

erosion of the Arab system. A watershed event in the last thirty or forty years was the distinction between Arabs and non-Arabs. The battle around the Baghdad Pact was over that. The pact was organized by Britain and the US, and was centred on Iran, Turkey, Pakistan and one Arab country, Iraq. There was a coup d'état in Iraq in 1958, and the first act of the new government in Baghdad was to withdraw from the Pact. From there on, there was a distinction between Arabs and non-Arabs in the Middle East.

There was another important change about twenty years later – Sadat's peace with Israel. That was the first breach in the distinction between Arabs and non-Arabs in the Middle East. For the first time a big Arab state said there is peace, there are diplomatic relations.

Then towards the end of the period there was the Iranian revolution, with a huge impact on Arab masses. And some started looking to Teheran as the new model of the future. With the Iraq/Iran war, some Arab countries took the side of Iran against an Arab brother, a further erosion of the distinction between the Arabs and non-Arabs. What Mark was saying about the rise of non-Arabs – Turkey, Iran and their role in the Gulf – shows the further erosion of this distinction. We are reverting to a Middle Eastern system rather than just an Arab system. And the rise of Islamic militancy tends in the same direction – eroding the distinction.

The second trend which consolidates this tendency, is that for the first time there are threats to Arab countries from other Arab countries. Before this, the military threat was either Israeli or from Western countries. Kuwait had to ask non-Arabs to help it against Arabs.

A third trend is what I call the rise of civil society. People use the term "democratization," and I think that is a bit misleading. I would call it pluralism within Arab society. In the last few years we had the omnipresence of the state; the state was too strong. And the debate we see about the status of the royal family in Kuwait and the possibility of enlarging the political elite, is part of the price of civil society.

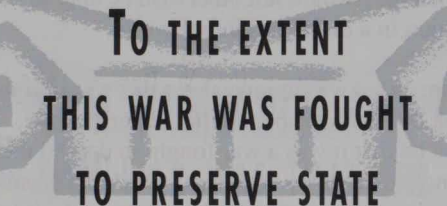
**Janice Stein:** What is unique about this war, is that it was the world's leading military power that organized the coalition forces from a very weak economic base, and was not able to fund the war that it organized. Those who are powerful in the military sense, which is the traditional way we've looked at power in the Middle East, are quite different from those who are economically strong.

There is one state that had the potential to be both. Had it had a different system, it might have been Iraq. But that opportunity has been lost. Egypt which is a potential military power, is a weak economy. Israel has a fundamentally weak economy. Those whose prospects are best economically, however, can never exer-

cise the kind of military power in the region which will enable them to set the agenda.

Historically, when we look back at earlier periods when there has been this disjunction between economic and military power, those are usually very dangerous times. I would suspect that it would be more dangerous in the Middle East, than in the international system. In the Middle East, the use of force is still a legitimate instrument, unlike among the global industrialized powers.

Why I'm pessimistic about the future is that one of the ways that these two systems will be



**TO THE EXTENT  
THIS WAR WAS FOUGHT  
TO PRESERVE STATE  
SOVEREIGNTY, IT MAY BE A  
HISTORICAL CURIOSITY.**

connected will be through the export of arms to the Middle East. And this is particularly useful for the US and for other economies that are not as strong. It's not the Japanese who are likely to be the major arms exporters in the next ten years. It is the weaker industrialized economies that are likely to get tangible benefits from a Middle East that is unstable, and in which there are real security fears. I would expect that the Middle East over the next ten years is going to be *the* region for weapons proliferation.

There are social and economic reasons for the strength of the state in the Arab Middle East in a time of social engineering. While political currents are working in favour of pluralism, or of a larger number of voices that are authentic and find some institutional way to be heard, that kind of proliferation of weapons strengthens the state at the hands of civil society. To the extent that the state is strengthened relative to civil society, and you have at the same time pent up political pressure to find legitimate avenues for political expression, what you get is pressure from below, which exacerbates these kinds of insecurities and instabilities.

**Hunter:** Bahgat's distinction between the Arab and non-Arab actors in the Middle East was a bit too stark. The Middle East system has always been interactive, and the countries on the periphery, if you want to call it that – like Iran and others – have, at least indirectly, been major players in Arab politics. Look, for example, at the alliance of convenience between the Saudis and the Iranians against Nasser of

Egypt. They didn't particularly like one another, but Iran was brought in to be a counterweight to Egypt, and now Egypt is trying to be a counterweight to Iran.

There has been a kind of romanticization of the fact that Arabs don't invade Arabs, but Arabs have used military force against one another. For example, Egyptian involvement in the Yemen civil war was a major military expedition. You have had Libyan and Egyptian wars, and Morocco and Algeria fighting in Sahara.

As far as the resurgence of non-Arabs, the whole notion of Iran re-emerging is a little bit like Islam reviving. Islam was never dead to revive, and Iran was always there.

I would submit that during the 1980s, even though weakened as far as the impact on the underlying forces of the region were concerned, it was much more significant simply because it was acting in a broad Islamic context. Although Iran may be emerging as an actor internationally, Iran may be going back and becoming much more Iranian, and hence its environment of activity is becoming much more limited. I believe that Iran has been traumatized in many ways by the reaction of the rest of the Islamic and, certainly, Arab world.

**Bryans:** It has been evident in writings over the past year – like the "Roots of Moslem Rage" in *Atlantic* magazine – that some people believe there is a fundamental conflict between the West and the Arab world, the West and the Islamic world. Is there such a thing as an Islamic world, or an Arab world, that is in conflict with the West, and is that even a sensible way to think about it?

**Korany:** One Arab state swallows another Arab state and says it does not exist any more. This is the first time. How will this affect relations between Arabs or Moslems, and non-Arabs? There was a distinction before, *we* and *they*, which is no longer applicable, because some of *we* can be a threat, and we can count on some of them to help us.

Islam and the West is a perennial battle. One of the prevalent theories in the region about the origins of the Gulf War – a conspiracy theory – is that the whole thing was a trap, by the imperialist powers, to finish off the important regional power that could reach the West and Israel. The sequel to the conspiracy theory is that now that Iraq is finished, the West is going after the next regional power, which is Syria, in order to maintain its domination of the region. People are very selective in the data they choose to confirm their point of view.

Some people feel that Hussein is the Third World voice against the return of imperialism. This might be justified or not, but people act not on the situation as it is, but on how they define it. Perceptions here are very important, and I feel that the gulf between Islamic >

countries and the non-Moslems has increased after the Gulf War.

**Heller:** I certainly agree that Islam is viewed as some kind of identity delimiter in relations between Islamic peoples and non-Islamic peoples. But I'm very skeptical that it goes very much beyond that in terms of either a determinant, or a predictor of political behaviour. The most salient divide sometimes appears in the case of a direct conflict or clash between a non-Islamic society and an Islamic civilization, in which case, the natural impulse is for other Moslems to feel sympathy or solidarity on primordial grounds. But very rare are cases in which that ultimately determines the kinds of policies that governments of Islamic countries pursue. I would go further and say that it is not even a reliable indicator of sentiment among Islamic publics.

In fact, in extreme cases we can see the most anomalous kinds of behaviour, at least at the popular level, in which other kinds of considerations of identity or other kinds of social cleavages will lead to precisely the opposite kind of behaviour that you would expect if you were judging solely on the basis of Islam. The events of the last few weeks tend to confirm this. Iraqi Kurds would feel much less solidarity with the ostensibly Islamic government in Baghdad, though they themselves are Moslems, than with non-Moslem powers in the area or further afield who might be useful in promoting their immediate objectives.

A most graphic example, and I don't know how much of this is information or disinformation, is the picture of Iraqi Shia begging the US armed forces to stay in the territory of Iraq to protect them from the government of Iraq. I wonder if the processes that we are seeing lately are not accelerating the movement in the opposite direction, that if in some indefinite time in the future Islam will be of no more psycho-political relevance than the concept of Christendom – which at one point in the middle ages meant something, and means nothing any more.

Bahgat is absolutely right that the uniquely unequivocal character of Iraqi behaviour with respect to Kuwait, and the total defeat that resulted from it, leads to the discrediting of what could have been termed the integrationist impulse of pan-Arabism, over the last thirty or forty years. We were talking before about the contradiction between state and civil society. The dominant ideology in the region, since the collapse of the Ottoman empire, has been the denial of the sovereignty of the individual, the denial of the legitimacy of the autonomy of the part against the whole. There may be incipient signs that the integrationist impulses are also coming under challenge.

The impact of the international system, wittingly or unwittingly, is to retard or stop whatever devolutionary processes may be taking place within states. It does it by strengthening the institutions of the state as against the individual or sub-sectors of society. It does it in the intellectual sense through the dominant myth of the international order, which is the primacy of state sovereignty. I think the myth of state sovereignty, and the way that it is manifested in international law and in the performance of international institutions such as the United Nations, creates an intellectual and institutional strength for states against societies which they would not otherwise be able to sustain in a different kind of world.

**Stein:** What was unique about this war if you look at it with proper historical perspective, may be that it was a war fought to defend the principle of state sovereignty. And that wasn't only important to the Arab governments, it was important to almost all governments in the Third World who face similar kinds of problems. That is an important part of the explanation for why it was possible to assemble an international coalition.

On the relationship between Islam and the West, from inside the Middle East, one of the really crucial questions over the next decade is what the appropriate models of social and economic change within each state are going to be. In the post-war period in the Middle East, there have been different kinds of experiments

so powerful and its impact went far beyond Iran itself, was an attempt in Iran to create an Islamic revolution, which was a social and economic revolution, as well as a political revolution.

So what are the alternatives? Where do we look inside the Middle East, for models of social and economic change? It is not only external aid that strengthens the state, the state plays a role which is built-in, to the extent that there are fundamental economic problems, which only the state is capable of addressing. That is in conflict with, what I call, the state breaking, nation building tendency – which we face in Canada.

To the extent that this may have been a war which was fought to preserve state sovereignty, it may be a historical curiosity. The war ended by the UN taking action with respect to the Kurds, no matter how limited or circumscribed, that was unprecedented. So the war may have started with one overarching principle, but the end is just as interesting as the beginning.

It is not only that these state breaking impulses are going to conflict with established state structures, but they are up against absolutely crucial and tough processes of how social and economic change is going to be managed. That is where Saddam Hussein touched a very important cord, on the issue of redistribution of wealth. But who redistributes wealth? States – both externally and internally.

**Hunter:** My sense is that the traditional unitary centralized Jacobin sort of state will eventually have to change in the Middle East, if it is going to succeed. For Iraq to remain Iraq it will have to try to accept diversity and perhaps a loose confederation.

Maybe Iran will have to have similar things in place among certain parts of the population.

**Stein:** What Shireen's just been saying and what I have been arguing is a reflection of two broad tendencies in global and international systems. On one hand you see a move toward federation. But what do you see in central Europe? State breaking, which is a result of nationalism from below, the destruction of state structures.

**Bryans:** Lurking off-stage in this conversation, and over the last eight months, is Israel. Where are these state breaking, nation making forces there? Or is Israel a special case?

**Korany:** When you discuss with Moslems and say to them, we are in the twentieth century, you can't just look at everything as a function of a religion which was established in the seventh century, they'll usually point to Israel, and Judaism as a religion. If you have a religious basis on one side, you can't deny it to the other. From this point of view, what we do with the Palestinian issue will determine a lot about the

IT IS A LONG TIME SINCE  
ANYONE SERIOUSLY BELIEVED  
HE COULD BUY ENDURING  
POLITICAL INFLUENCE BY  
TRANSFERRING WEAPONS.

and they reflected what was happening in the international system. In the fifties, the Nasserite experiment was enormously attractive, not only in the Arab Middle East but in other parts of the Third World as well. It reflected both an attempt to build the state, not only to strengthen it against internal society, but also to engage in social and economic engineering.

For reasons that are not relevant here, that experiment was discredited. The prior experiment that Nasser discredited – and we forget this – was the so-called Western liberal model which had an earlier run in the thirties. The third interesting experiment, and that is why it was

strengthening or weakening of Islamic groups within various states.

**Bryans:** Why is the disposition of the Palestinian question so determinant on how the religious question will work itself out?

**Korany:** Because for many Moslems the question is still between Jews and Moslems.

**Heller:** It is not a religious prism when they talk about Jews and Moslems. It is the same kind of identity delimiter that we were talking about before, a communitarian boundary, if you will. It has nothing to do with the religious content of the state, or of state legislation, or legitimacy of boundaries. Jews is another way that people in the Middle East refer to Israelis. I have the same difficulties Michael does in understanding the reasoning behind the statement that the disposition of the Palestinian issue will determine the relative success or failure of Islamic movements in the Arab world.

**Korany:** The importance of the Palestinian issue is that it brings within its confines many things at the same time. Certainly for some Islamic militants it is a religious issue, Jews and Moslems. But the Palestinian issue is considered, also, as a remnant of the colonial issue: Israel as part of the West and, in fact, almost a plot of the West – here, again, the conspiracy theory. But an issue which will come up again and again, and which could endanger many of governments in the Gulf, is that of double standards. Once you have been so strict in applying international law and UN resolutions, you can't be selective.

**Stein:** The Palestinian issue is salient because it involves the intersection of so many of the themes that we have already talked about. There is the religious dimension of it. The second is the association of the colonial past. That is the historic way that issue was interpreted in the Arab Middle East. The Iraqi/Kuwaiti conflict is interesting in that respect, because what was affirmed here were colonially drawn borders, and that is when the we/they distinction broke down. It was the explicit acknowledgement in the Arab Middle East that colonial borders are legitimate. The process of drawing them was not legitimate, but their existence is now legitimate. They are not open for change, irrespective of how they were drawn. So in a curious way the colonial association might recede in the next decade.

The third way that this is an important issue and has to play into Arab politics is in the state breaking/nation building perspective. To the extent that we are talking about broader processes in the Arab world which are going

to legitimate nationhood, even if they are not co-determinous with state boundaries, the Palestinian issue and the relationship between Israeli nationalism and Palestinian nationalism flows very much into that debate.

The double standard issue I would turn on its head. It is a double-edged sword, a problem for the whole Arab Middle East, and it is a litmus test. What are the standards for dealing with national minorities across state boundaries in the Middle East generally? That issue has never been on the agenda in the post-war period, other than in the Palestinian case. It will now be on the agenda.

## WHAT WAS UNIQUE ABOUT THIS WAR WAS THAT THE WORLD'S LEADING MILITARY POWER WAS NOT ABLE TO FUND THE WAR...

**Korany:** Can the Helsinki model [Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE] be applied to the Middle East? Can we go beyond the state and try to organize democratic transformation and human rights and all of that?

**Stein:** Helsinki did not talk directly at all about changes in the forms of government. It raised the question on a wholly different issue – the level of human rights, dissent against established governments, and the extent that you extend these to cultural rights and to the tolerance of minorities. In retrospect, I suspect that Helsinki had enormous impact on what we are currently seeing in Eastern Europe and Soviet Union, because it was approached that way. The logical conclusion down the historical road was fundamental political change. To put the form of government at the top of the agenda, is to put the cart before the horse. The issue is, in fact, individual rights against the state, and cultural rights for minority groups.

**Heller:** It would be naive to insist on institutional forms of the liberal democratic state. The problem, as I said, was that since the collapse of the Ottoman empire, the idea of the sovereignty of the individual and the autonomy of the part from the whole has not had legitimacy in much of Middle Eastern political thought. No one would ever accuse the Ottoman empire of having been a liberal democratic state. But it did create much more manoeuvre room for individuals and for autonomous cultural or

communitarian groups than have ever existed in post-colonial states in the Middle East.

**Bryans:** One observation that one can make about how the process has unfolded in the last eight months is that the system and the various parts of it, whether it is the coalition or the UN, seemed to be pretty good at protecting nation states from each other and protecting state sovereignty. But as we've seen from particularly egregious examples of the past – whether it is the Holocaust or the Cambodians against the Khmer Rouge, and we now see it with the Kurds, and then there are some examples that are not quite so sharp, such as the Palestinians and the

Israelis – the system is very bad at protecting people from their governments.

The UN club has always said state sovereignty is supreme and everything else is sacrificed to that. So the Kurds have no voice. Is there something positive that can come out from all of this that can begin to help people that don't have a seat in this club of nation states?

**Heller:** It is not just starting now. It is not by accident that Bahgat pointed to Helsinki as some kind of seminal breakthrough, because there was a process there of enshrining the legitimacy of discussions about human rights within somebody else's state, as a beginning of the kind of delegitimization of this notion that state sovereignty is the ultimate value of the system. The same thing happened, incidentally, with respect to South Africa. If we had been playing by the rules, which say that you don't interfere in somebody else's internal affairs, there could never have been any kind of international action against South Africa, but there was. The problem is that there are more discouraging precedents about failure to do anything in the most atrocious cases.

**Hunter:** I had my UN years, and sat in on innumerable sessions of human rights commissions and the sub-committee on the protection of minorities, and what have you. I saw the cynicism of the great powers. There are some rules and regulations in regard to gross and systematic violations of human rights. After Halabja [the Kurdish town subject to gas attack by the government of Iraq in 1988], there was a motion in the human rights commission to do something against Iraq, and I have to say, shamefacedly, that the US government prevented that. Over the years, human rights have been basically used as a political propaganda tool. I saw this during the Carter administration when I was at the UN. It was done by putting pressure on the Soviets. Every time you are against some country you say they are abusing human rights. We don't need to change the Charter, we have to put our money where our mouth is. Apply these existing principles and strengthen the UN system. ▽

**Stein:** One would expect, following Shireen's analysis, that one would have seen almost no action with respect to the Kurds – given the anticipated American desire to end the war neatly in a military context and ignore the wider political ramifications. One would have expected that it would play into domestic American public opinion which has always emphasized, "bring the boys back home."

What happened, in fact, is that the administration was overwhelmed by public opinion in the United States, responding to visual images of Kurds, pushing the administration into a position that the administration had no intention of taking. I don't care what we call it, or whether it comes from England or from the US, when you talk about safe havens or enclaves or whatever the euphemisms are, it does, in fact, involve intervention in Iraq's internal affairs.

**Bryans:** What is going to be the role of arms sales in the near and medium-term future, and what do you make of the argument that it is people's insecurity and the fact that they want to fight wars that makes them buy weapons?

**Heller:** I might be wrong, but I don't know of a single case in which somebody was forced to buy weapons he did not want to buy, where the supplier said you take these guns or I will shoot you. The basic point is true that the arms trade is essentially demand-driven. However, that is not to say that certain suppliers, most suppliers I guess, have not played into the demand or made it easier to satisfy than it would otherwise have been, for purposes related to their own strategic or commercial interests. I think the strategic interests in the post-Cold War era may be diminishing. There may be a few diehards in the Stavka of the Red Army or in the KGB or somewhere in the State Department, but by and large, it is a long time since anyone seriously believed he could buy enduring political influence by transferring weapons.

If anything, the commercial interests in recent years have intensified and may intensify even more, if and when the CFE agreements [conventional force agreements in Europe] ever get implemented. Therefore, there will be strong commercial pressures in most of the arms exporting countries to respond to the demands generated by regional conflicts, and particularly to the effective demand generated by the money available. Of course, the effective demand is still greatest in the Middle East, although there are some resource constraints tied to the price of oil in the last couple of years. But even that is not likely to prove an insuperable obstacle if they get some creative financing packages together. Therefore, to think that you can achieve any kind of effective

results by waiting for change in the demand side is absolutely utopian. The only way to have any effect at all is from the supply side.

**Stein:** Mark put it all far too politely for purposes of this discussion. The demand side is huge and enduring, and it is on two levels. One is the security threats that each government perceives from another, and that will endure for the foreseeable future. But that is not the only purpose for arms transfer. It relates to all the other issues that we talked about, it is the state versus society too, which is the hidden agenda in a lot of this.

Now on the supply side, what do we see? If we assume that the transition in the Soviet Union works under optimistic assumptions, and the fragmentation is limited rather than extensive, the major source of hard currency for the Soviet Union in the foreseeable future will be CFE-related products that are no longer useful. And the major place to send them will be to regions like the Middle East where there is an enduring demand. The Soviet Union has diamonds, oil and used tanks.

There is an autonomous independent benefit for the Western world to sell to the Middle East. Saddam Hussein was not a Soviet creation, despite a great deal of the myth making that went on in Western capitals. Much of what he got,

...WE AND THEY, IS NO  
LONGER APPLICABLE. SOME OF  
WE CAN BE A THREAT, AND  
WE CAN COUNT ON SOME OF  
THEM TO HELP US.

and much of what was most lethal, was supplied by Germany, and France, and paid for by Saudi Arabia. Those dynamics are going to continue.

In terms of delivering political outcomes in the Middle East, the capacity of the US is no greater than it ever has been – despite a lot of the rhetoric that we are hearing. To the extent that the US continues to stay involved, a primary instrument of that involvement will be military sales. It is therefore going to be impossible to get an effective suppliers' agreement, when you build in all these factors. The future is frightening.

**Korany:** I don't believe the whole idea, floated at the end of the Gulf War, about arms control in the region. Events now confirm this. You have lots of stocks that are now not used at the end of the Cold War and you have to sell them somewhere. Second, there are economic needs.

France and Great Britain, their economies are based on arms sales to the Middle East – the Middle East takes about sixty percent of all arms imported to the Third World. They are demand-driven in the following sense: arms races are not the cause of wars, they are symptoms of conflicts. As long as the bases for arms purchases are not treated, people will go through the black market. They will use all means to violate agreements for arms control even when these agreements can be reached.

**Hunter:** A footnote about the nature of governments in the Middle East. Most Middle Eastern countries are, in one form or another, military regimes. And the military is self-perpetuating. So we cannot say it is only conflict and that it has nothing to do with the development of huge military establishments. When you strip them, both Turkey and Egypt are basically military governments; the military determines what goes on. Syria has a military-run government.

The US and other governments' influence is basically with the military, and they have to keep their clients happy. Turkey wants to have an indigenous military industrial complex, and they are defining their relationship, and the health of the relationship, in terms of the willingness of US to give them the kind of sophisticated arms they want. Egypt wants more arms. And obviously if they get them then there is a dynamic interaction, other countries are also going to get them. The militarization of many regimes in the Third World is a spur to the arms race.

**Bryans:** Switching the subject once again, I am personally interested in this because we published an article by one of the people around the table two issues ago, which dealt with the run-up to the Gulf War, and Ambassador April Glaspie, and her contradictory testimony. I am wondering what the state of the art of revisionist history is about the run-up, and who did what to whom?

**Heller:** Diplomats' accounts to their own foreign offices of what they said do not always and necessarily reflect what they said. It is an ex post facto reconstruction of a conversation. The original analysis [of Glaspie's pre-war conversation with Hussein] is consistent with the whole tone of the American appeasement of Saddam Hussein for several years before.

I think it is a non-argument, but at the more general level I think what we are seeing is the acceleration of history writing. Because normally we get a conventional wisdom and then four, five, six years down the line we get the rise of the revisionist school and then another four or five years down the line after that, we get the dialectical synthesis. This has all happened within six weeks. □



**W**HEN THE BERLIN Wall collapsed in late 1989, taking the Warsaw Pact with it, China was in the international doghouse because of the Tiananmen massacre. China's leaders warned Western countries that they needed China's friendship more than they appreciated, so with the Gulf crisis came an opportunity for China to recoup some lost international stature. By supporting American-led actions in the UN Security Council, China regained access to World Bank loans, saw an end to European Community sanctions, and went ahead, more or less unhindered, with secret trials of the democracy activists.

The "new world order" is, however, not entirely to Beijing's liking.

In the first place, the end of the Cold War has dissolved the "strategic triangle" within which Beijing has routinely manoeuvred. China is used to leaning towards one superpower or another in order to assure her own security and evade capture by any one bloc. While the Bush administration has been extraordinarily sensitive to Beijing – for the sake of maintaining close ties, the US has sidestepped its own policies stemming from the events of 4 June – China's role in the current Middle East crisis has been marginal.

Beijing has a few interests in the region. Not only did it supply arms to Iraq (as well as to Iran, Saudi Arabia and now Syria), but in recent years, Iraq was the principal purchaser of Chinese construction labour for its military and civilian infrastructure. China lost billions of dollars in hard currency because of the sanctions imposed on Iraq, and is now unlikely to recover debts dating back to the Iran-Iraq war. However, Beijing's most important misgivings stem from the strategic implications that flow from the war.

BEIJING MAY HAVE OBTAINED CONCESSIONS IN RETURN FOR ITS SUPPORT IN the UN and abstention on the all-important resolution 678, but it did not gain in the long run. Beijing clearly preferred a peaceful "Arab" solution to the crisis, and while urging Iraq to withdraw from Kuwait, it continued to express this preference even after the coalition assault began in January. Now China faces the alarming prospect of a "Pax Americana" – a triumphant United States as sole superpower overshadowing any distinctive "Third World" perspective in world affairs.

Chinese foreign minister Qian Qichen, during a recent visit to Europe, emphasized China's self-styled role as "the world's largest developing country," and analyzed the Gulf crisis in terms of the North-South problems which the Cold War had obscured. Deng Xiaoping has publicly blamed the US for the disturbances at Tiananmen. He reportedly exclaimed, "we did nothing at all to you, and look what you did to us." In his mind, a Pax Americana will inevitably put even greater pressure on China's political system.

As vindication of their own steadfast opposition to the democracy activists, he and his colleagues seized upon Mikhail Gorbachev's rightward shift in domestic policy. As one Communist Party document put it, "the violent unrest and evolution of some socialist countries further proves that the decisions and measures taken in our country to suppress the counter-revolutionary rebellion in 1989 were totally correct."

With Gorbachev placing limits on reform, they see him as a more reliable ally in the strategic competition. China has offered the Soviet Union a large commodity loan valued at one billion Swiss Francs. This deal sends desperately needed Chinese foodstuffs and consumer goods to the Soviets. In return, the USSR is ready to sell China Sukhoi-27

# BEIJING SAILS INTO ADVERSE WINDS

*Beijing's aging leadership is not pleased  
with the United States' triumph in  
the Persian Gulf.*

BY JEREMY PALTIEL

fighter aircraft. In addition to upgrading defence capabilities, the sale symbolically challenges the Americans, who, after Tiananmen, suspended an earlier agreement to provide advanced avionics for Chinese military aircraft.

A steady stream of high-ranking Soviet officials has visited Beijing in recent months. In February, Gorbachev dispatched Deputy General-Secretary of the Communist Party, Vladimir Ivashko to Beijing. The General Secretary of the Chinese Communist Party, Jiang Zemin, visited Moscow in return. Chinese Premier Li Peng expressed his "sincerest hopes" for the

stable development of the USSR in another meeting with a Politburo member, and finally on 1 April, Soviet Foreign Minister Bessmertnykh announced, with some satisfaction, that Sino-Soviet relations were now "completely normalized." To underscore this new degree of cooperation, in early May, Dimitry Yazov made the first visit in nearly thirty years of a Soviet Minister of Defence to the People's Republic.

China's recent refusal to cooperate with Hong Kong over building a new airport, and a truculent attitude towards American concerns over China's massive trade surplus, signal a hardened attitude towards the West. According to Mao Zedong's theory of contradictions, the US now represents the greater threat to Chinese interests, a perspective which would make a united-front strategy with the Soviets appropriate. Efforts at rapprochement with Moscow can also be seen as an attempt by China to preserve the socialist "community of nations."

THE OVERWHELMING DOMESTIC DIFFICULTIES CONFRONTING THE USSR, and China's own latent instability, could well make these moves irrelevant. China faces not only an ascendant US, but also the rising strength of Japan. While Chinese policymakers might hope that US-Japan trade frictions will preoccupy the two economic giants to China's advantage, they must be concerned about Japanese efforts to establish Asia as its own sphere of economic influence. For this reason, even the prospect of a smaller Soviet Union or a revived Russia will not derail improvements in Sino-Russian relations.

Under former External Affairs Minister Joe Clark, Canada cautiously accepted a longstanding Soviet initiative for creating an Asia-Pacific security system – a project towards which the US is lukewarm at best. Exploratory talks on the issue were held in Victoria in April. The Japanese have made it clear that they want no part of such an arrangement, and Soviet "new thinking" has yet to find favour in Tokyo. Gorbachev's long-anticipated visit to Japan in April, ended without agreement over outstanding territorial disputes. China was not displeased by this eventuality, since it will remain a privileged locus for Japanese investment, while retaining a pivotal political and security role between the Soviet Union and Japan.

Opposition to hegemony is a cornerstone of Chinese foreign policy. When the sovereignty of Kuwait was at issue, China was cooperative at the UN. However, the prospect of a new American pre-eminence alarms her much more. Mao Zedong preferred chaos over order, and the aging rulers in the Forbidden City will reject the "new world order" also. From where they sit, a divided world still provides the best security for China and for themselves. □

# GUN CONTROL FOR THE WORLD

*All through history, efforts at controlling which countries get which weapons have failed. What do we have to do to get it right?*

BY KEITH KRAUSE

IN THE WAKE OF THE CARNAGE OF THE PERSIAN GULF WAR, POLICY makers, scholars and journalists are debating how to control the global trade in weapons. The dispute turns on differing views of the fundamental nature of international politics. On one hand, those in the "never again" tradition proclaim the birth of a "new world order" that will address the underlying factors believed to have caused or exacerbated the conflict. On the other, pessimists see the reassertion of American global ascendancy and the resort to military means to resolve conflicts as illustrating the "same old anarchy."

From the US administration, contradictory signals mirroring both positions have emerged. Secretary of State James Baker argued in early February for "much tighter supply restraints on the flow of weapons" into the Middle East. But in March, the White House made public its intention to sell US \$18 billion of weapons to its Persian Gulf allies, and to use Export-Import Bank credits to finance arms exports around the world.

The Canadian position has at least the virtue of greater consistency. Both Prime Minister Brian Mulroney and former Minister of External Affairs Joe Clark argued during and after the war that "the world must learn from this war that an unrestricted arms trade in this region is no longer acceptable," and coupled these views with a concrete proposal for a "world summit on instruments of war and weapons of mass destruction."

But are we likely to see the successful control of the diffusion of modern weapons? Are these efforts sincere, or merely a means for governments to satisfy the public unease over the arms trade in the aftermath of the Persian Gulf war? Several international initiatives to control the arms trade were already receiving attention behind the scenes, and have now become more prominent. A new international non-governmental agency, "Armswatch," is being established in Europe to monitor and publicize the arms trade. This fall, the United Nations will release a proposal to increase the "transparency" of arms exports. And the US Office of Technology Assessment is studying the diffusion of military technologies and military production.

THESE INITIATIVES AND DIPLOMATIC ENERGY OR GOODWILL ALONE DO NOT guarantee success. With more than \$40 billion in arms being traded each year between almost fifty suppliers and more than a hundred recipients, the scale of the required efforts is vast. Controls on the arms trade will ultimately succeed only if they take into account the forces that lead states to buy and sell weapons and weapons-producing technologies.

There are good reasons to be gloomy over the prospects for successful control of the arms trade. The US continues to use arms transfers to friendly states as a foreign policy tool, as evidenced by the proposed \$18 billion sale, and the Soviet Union sees arms sales as one of its new sources of hard currency. Lesser producers, such as Britain and France, rely on exports to keep their defence industries at the technological forefront (up to half of the arms produced in both countries in the 1980s were exported), and producers in the developing world such as South Korea are eager to expand exports for their industries' survival.

Arms recipients too have shown little interest in restrictions, seeing such efforts as another bid to freeze a global distribution of military power which runs against them. Although eighty percent of the weapons traded *between* states go to the developing world, it "consumes" no more than twenty percent of the roughly \$280 billion of annual world weapons production. Most military hardware is produced by the US, USSR, UK, France and other major powers for their own forces.

It is not surprising then that controlling the arms trade without controlling arms production and procurement is seen by the developing world as hypocritical discrimination against states unable to produce arms for themselves. Overcoming this perception, therefore, requires that control measures be rooted in recipient states' own interests in managing or resolving their conflicts.

THE HISTORY OF ATTEMPTS TO CONTROL THE ARMS TRADE REINFORCES A pessimistic view. As far back as Charlemagne, rulers have tried to prohibit or restrict the export of weapons that could be used against them, almost always to no avail. In 1574, Queen Elizabeth I of England ordered arms exports to be halted after it was pointed out that the export of English cannon meant that "yor enimie is better furnished with them than or own country ships ar." Heavy fines were imposed for unauthorized exports, but the trade continued.

In the late nineteenth century, the European colonial powers sought via the Brussels Act (1890) to restrict the flow of weapons into Africa, in order to preserve their political and military control. But again, arms continued to be sold throughout Africa wherever commercial and political advantages outweighed immediate dangers.

Twentieth century initiatives have enjoyed equally little success. Between World Wars I and II, the League of Nations launched comprehensive multilateral negotiations to reduce the arms trade. Conspiracy theories about the role of shady arms dealers in triggering wars in the Balkans and elsewhere fuelled public sentiment against the arms trade, but governments could not agree on concrete measures. All that was accomplished was the establishment of a short-lived (and highly inaccurate) voluntary register of the trade in arms and ammunition.

The most recent attempt at control, the American-Soviet Conventional Arms Transfer Talks (CATT), founded on growing superpower suspicion and competition in the developing world in the late 1970s. Although ambitious, CATT did not address specific regional concerns, did not engage other major producers, and did not involve recipient states. The eight-year long Iran-Iraq war virtually eliminated all talk of partial controls on the arms trade, and was a bonanza for smaller arms producers willing to supply the weapons that major producers were (at least initially) reluctant to sell.

If new attempts to control the arms trade are to succeed, lessons must be extracted from this history of failure. The most prominent lesson seems to be that the problem must be broken into more manageable pieces. There are three strategies to accomplish this:

- Concentrate on specific regions or sub-regions that are excessively over-armed and conflict-prone. Although the Middle East stands out (the

Persian Gulf alone accounted for almost one-quarter of global arms transfers between 1980 and 1988), it is not the only region that suffers from the burden of armaments. Military spending and arms acquisitions in Central America and parts of Sub-Saharan Africa have also outstripped the economic resources of states and fuelled regional conflicts.

■ Control can mean *regulation* as well as *restraint*. Regulation acknowledges the legitimate security requirements of recipients, and the dependence of some suppliers on exports either as a tool of foreign policy or to maintain defence industries for national security reasons. Recipients unwilling to forego advanced weapons permanently may be amenable to medium-term regulation in the interests of regional security.

■ Focus on preventing the spread of destabilizing or costly weapons systems into specific areas of the globe. It matters little to Peru if Saudi Arabia acquires more F-16 fighters, as long as its neighbours do not! Several high profile modern weapons, such as cruise missiles, advanced multi-role fighters (such as the F-15 or MiG-29) or sophisticated main battle tanks (such as the M-1) are not now in wide circulation, and steps to keep them out of particular regions might be more acceptable to both recipients and suppliers. The perilous state of most developing world economies offers a unique opportunity, as simple penury forces states to consider alternatives to continued arms buildups as a means to guarantee national security.

WHILE EFFORTS TO CONTROL THE PROLIFERATION OF HIGH-PROFILE WEAPONS such as ballistic missiles or chemical and nuclear weapons are well advanced, an exclusive focus on these exceptionally frightening weapons would be a mistake. In the long run, it is probably more important to control "ordinary" conventional weapons: tanks, aircraft, and helicopters are capable of wreaking immense destruction all on their own.

A more troubling future problem is the diffusion of technologies for producing arms. Today, eight developing world states can build fighter aircraft, six can make main battle tanks, and six can manufacture military helicopters. Up to fifteen states in the developing world may be able to produce missiles by the year 2000. Between ten and twenty-five states possess chemical weapons. Most of these weapons are not at the forefront of modern technology, but producers of them could well upset any future control arrangements.

Most arms producers in the developing world have had their ability to import arms restricted at some point: India and Pakistan during their clashes in the 1960s and early 1970s; China after its break with the Soviet Union; Brazil during the late 1970s; Israel after the 1967 war, and South Africa under the UN embargo. Iraq, after its embargo experience in the early stages of the Iran-Iraq war, launched a multi-billion dollar effort to produce its own ammunition, artillery, ballistic missiles and chemical weapons. It would be a bitter irony if attempts to control the arms trade merely resulted in a vast expansion of arms production in the developing world.

Controlling the diffusion of arms-producing technologies is much more difficult. As far back as the fifteenth and sixteenth centuries, England and the Italian city-states tried to control the diffusion of new technologies for manufacturing cannon by restricting the migration of skilled workers. Today, technology is transferred not by migration, but through license and co-production arrangements with major producers willing to trade away their technological monopoly in order to win the contracts they need to sustain their defence industries. Controls on technology transfers have had mixed success, however, in part because it is often impossible to distinguish between civilian and military technologies.

At least one good precedent exists for efforts to control the diffusion of arms producing technologies: the 1987 Missile Technology Control Regime. It began with seven Western states agreeing to restrict exports

of technologies that could be used to produce ballistic missiles, and now includes sixteen states.\* It is an informal agreement, requiring only the coordination of national policies. It does not contain demanding verification or reporting requirements. Unfortunately, it neither includes all possible suppliers of ballistic missile technology (the most notable omissions being the Soviet Union, China, Brazil and North Korea), nor involves recipient states; it is thus only a partial model to follow. But its rapid expansion in membership and the informal agreement of states such as Sweden to follow its guidelines are hopeful signs for future efforts.

CANADIAN INITIATIVES TO CONTROL THE ARMS TRADE HAVE BEEN somewhat quixotic. Although Canada may export up to two billion dollars worth of arms (mostly components) each year, more than eighty percent of this goes directly to the US. This low level of participation in the global arms market allows Canada to pursue a relatively restrictive export policy while maintaining a defence industry.

But as a consequence, Canadians do not always take seriously the motives driving states to export or acquire weapons, and often promote technical or apolitical solutions that ignore these powerful political or economic considerations.

Supplier-only controls, or efforts to subject the arms trade to more public scrutiny (via a UN register), must be coupled with attempts to address the regional conflicts that ultimately fuel Third World arms races. The link

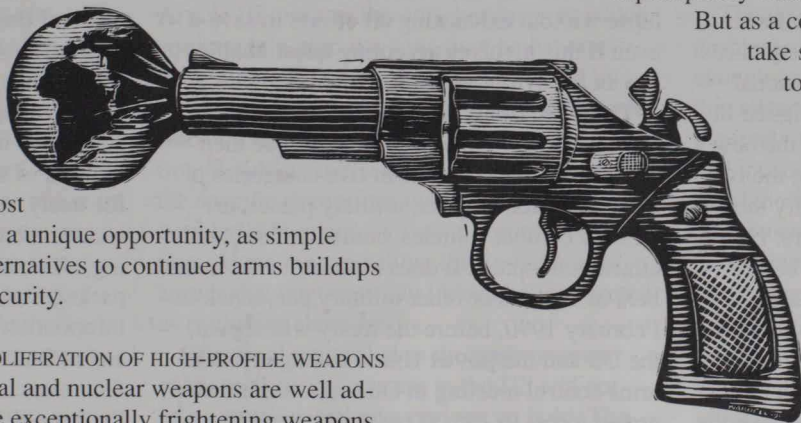
between arms control and the underlying conflicts or insecurities, so clear in the East-West context, is at work just as much elsewhere in the world.

Certainly pious pronouncements against the arms trade or for increased transparency of exports will not alone win points among friends and allies, as suggested by President George Bush's public rebuff, during his March visit to Ottawa, of the Canadian initiative for a weapons summit. Canada cannot single-handedly spearhead such major international initiatives, but it can pursue more limited initiatives in fora such as the Conference on Security and Cooperation in Europe, the UN and the Missile Technology Control group to expand or enhance the scope of existing measures. In every case, the guiding principle should be to promote actions that will be effective and cumulative, not merely to settle for cosmetic gestures that reap diplomatic brownie points.

Further, Canada needs to link its efforts to control the arms trade with its broader involvement in peacekeeping and conflict management around the world. Certain regions are thus more appropriate foci for Canadian initiatives: Central America because of geographic proximity; the North Pacific because of concerns with stability and arms buildups in the region; Sub-Saharan Africa because of Canada's position within la Francophonie and the Commonwealth.

None of these efforts will eliminate the commerce in weapons. The arms trade is a consequence of the "self-help" nature of international politics: states see themselves locked into a permanent struggle to survive or improve their position in the global hierarchy. This can only change if there are alternative means to achieve security. Regulation of the arms trade could at least help create a space in which these means can flourish. □

\* For more on this subject see Marie-France Desjardins. "Ballistic Missile Proliferation," Background Paper 34, CIIPS, Ottawa, September 1990.



# SALVAGING A SWEET DEAL

*Were the Soviets trying to cheat on the European arms control treaty? Does it matter?*

BY JANE BOULDEN

**O**F ALL THE SYMBOLS OF THE NEW Europe, one with some of the most tangible and immediate consequences will be the Treaty on Conventional Forces in Europe (CFE). The treaty, signed in Paris on 19 November 1990, codifies the new military reality in Europe by requiring the two military alliances\* to destroy some fifty thousand pieces of heavy military hardware. However, the treaty was in trouble almost before the ink was dry because of what appeared to be Soviet efforts to evade the full consequences of its terms.

Since the signing, doubts about Soviet behaviour over the treaty have become so serious that they have brought activity in almost all other areas of arms control to a standstill, and threaten the agreement itself. The Bush administration decided to postpone sending the treaty to the US Senate for ratification – an essential step before its terms are put into effect – and Canada and other NATO countries made joint and individual formal protests to the Soviet Union about its actions.

In an effort to overcome the potentially fatal problems, in March, George Bush initiated a private exchange of letters with Mikhail Gorbachev which could lead to a compromise solution for resolving the difficulties. At the time of writing, what remains is for Gorbachev to indicate Soviet acceptance of the terms, and to guarantee that his military establishment will abide by them.

THE IRONY OF THIS DEAL, IF INDEED IT COMES off, is that it would see the United States and the North Atlantic alliance acquiescing – with some appropriate compensatory movement by the Soviets – to precisely the type of behaviour that ten years ago would have vindicated the most alarmist fears put about by the Reagan administration concerning Soviet trustworthiness. But the reality is that the treaty is too good

for the West and for NATO, to allow it to collapse without exhausting all efforts to save it – even if this involves accepting questionable Soviet behaviour as a fait accompli.

The CFE Treaty requires NATO and the Warsaw Treaty Organization to reduce their conventional armaments in five categories of weapon systems: tanks, artillery pieces, armoured combat vehicles, combat aircraft and attack helicopters. It does not restrict the numbers of soldiers or other military personnel. In February 1990, before the treaty was signed, the US and the Soviet Union had agreed at an arms control meeting in Ottawa to limit their armed forces to 195,000 each in central Europe.

HOWEVER, AS THE NEGOTIATIONS ON THE CONVENTIONAL ARMS TREATY progressed, it became clear that the agreed number was simply too high: the Soviet Union was in the process of withdrawing virtually all of its troops from Eastern Europe anyway; and for budgetary and other reasons, the US would soon be well below that number as well. As it became increasingly probable that the two sides would be unable to agree on new personnel limits in time for the November deadline for completing the CFE treaty, they agreed in September that the personnel issue would be put aside for another time. So troop limits, along with aerial inspection measures, are to be negotiated in what is now known as CFE 1A – so called to indicate that these measures were really intended to be part of the CFE treaty.

The treaty operates as follows: the overall ceilings on the five categories of equipment apply to the two alliances (although the language of the treaty refers to “groups of states parties”). There are also sub-ceilings which establish certain regional limits and which ensure that no one state will maintain an overwhelming percentage of the forces allotted to each alliance as a whole. The treaty affects a geographic zone which is referred to as “Atlantic to the Urals.” This includes a portion of the Soviet Union extending as far east as the Ural mountain range, and all of the territory of the European alliance members (with the exception of a small portion of Turkey). US and

Canadian forces in Europe are subject to the terms of the Treaty but their national territories are not.

Both sides must reach the agreed levels forty months after the treaty enters into force. All equipment in the zone as of 19 November 1990, the date of signature, is subject to the terms of the treaty, wherever the equipment might be located after that date. The day before the signing, all countries involved exchanged thick packages of data with each other – providing information on the types, numbers, location, and technical specifications of equipment and their associated military units, within the zone. Exchanges like these will continue over the life of the treaty to monitor the reductions, and later to maintain the agreed limits on numbers.

According to very specific methods established in the treaty, equipment in excess of the agreed limits must be destroyed or converted to other purposes. A variety of options for carrying out the destruction are available. For example, tanks can be destroyed by severing specified key parts, by deforming them according to established procedures, or simply by blowing them up – again only according to methods established in the Treaty which, in the latter case, even specifies where in the tank the explosive charge should be placed. All destruction and conversion of equipment can be observed and inspected by other parties to the treaty.

IT IS THE SHEER SCALE OF THE REDUCTIONS THAT makes the treaty so valuable to the West. The Soviet Union will be required to reduce its equipment holdings by twenty-six percent or 18,840 pieces. Other Warsaw Pact members will reduce their equipment by an additional 18,223 pieces or almost forty-two percent. Following the reunification of Germany, East German equipment now counts as part of the West's inventory, so NATO will eliminate 13,586 pieces of equipment or almost fifteen percent. But without counting East German holdings, NATO reductions would be on the order of just under five percent.

The problems that arose to threaten all this have to do with Soviet behaviour in three areas.

\*Although the Warsaw Treaty Organization will formally cease to exist, for the purposes of the treaty former WTO states will be treated as a group and will jointly and separately continue to be bound by the terms of the treaty.

Prior to the signing of the Treaty in November, it became evident that the USSR was transferring large numbers of tanks and other equipment beyond the Ural mountains. While not strictly speaking a violation, the action quickly generated concern about Soviet intentions, specifically those of the Soviet military establishment.

The Soviet government said the transfers were part of previously announced planned withdrawals from Eastern Europe and that much of the equipment was slated for destruction. The US, too, has removed equipment from Europe which it planned to destroy, and has also moved equipment and troops from Europe to the Persian Gulf. However, in contrast to the Soviets, the Americans said that all of this equipment will be counted against the treaty ceilings.

The second area of concern surfaced after the initial exchange of data. The information provided by the Soviet Union differed significantly from US intelligence estimates of Soviet holdings: the Soviets' numbers were much lower than expected in each category. Subsequent revisions to US estimates brought the differences down to more reasonable levels, although they did not eliminate discrepancies.

PROBLEMS WITH DATA SETS OF THIS KIND ARE not unusual and the treaty gives states ninety days to correct their initial submissions – Germany and the UK have also submitted such corrections. However, in conjunction with the large-scale transfer of equipment out of the zone, the Soviet submission came as a particular shock to the West, indicating that total Soviet reductions would be on the order of three to four times less than preliminary NATO estimates in January 1990. A number of Western government officials involved in the treaty process have speculated that the data submitted by the Soviet Union was based on the levels it expected to be able to achieve – but that for various reasons failed to meet – by 19 November or by the beginning of the initial inspections.

Where the agreement threatened to come unstuck was over the question of treaty interpretation: dubbed a "treaty-buster" by some. The Soviet Union has recategorized three motorized rifle divisions, previously under the jurisdiction of the army, as naval "coastal defence" units and claim that

the equipment associated with these units is not "treaty-limited-equipment" (TLE) subject to the numerical restrictions in the treaty.

Similarly, the Soviets claim that equipment held by the Strategic Rocket Forces and naval infantry divisions are not subject to the treaty's terms. The equipment now claimed to be outside the limits includes an estimated 800 tanks, 900 armoured combat vehicles and some 800 artillery pieces – with some estimates putting the total number of pieces at 3,500.

THE PROBLEM OF INTERPRETATION CENTRES ON Articles II and III, which provide definitions of terms used in the treaty, and establish the rules for counting pieces of military hardware. Article III outlines the only instances in which equipment within the zone may be exempt from the treaty's ceilings. The view held by other governments is that all equipment (as defined by Article II) within the zone of application, is subject to the limits of the treaty, with the specific exceptions outlined in Article III. Article III does not give naval forces an exemption. Alone in its position, the Soviet Union argues that the treaty can indeed be interpreted as excluding these forces.

This final matter led to the postponement of the ratification process in the US and put other arms control negotiations on hold. The Soviet Union has been so intransigent on this question that their behaviour suggests that it is not treaty interpretation which is at issue, but rather that the Soviet military has simply decided not to give up those forces. There are several possible motives for Soviet actions.

The Soviets may be seeking to avoid the high cost of destroying the equipment, or, for domestic political purposes of saving face, they may be trying to minimize the political impact of dramatically disproportionate reductions. In addition, during the negotiations the Soviet Union sought NATO agreement to allow equipment to be converted to civilian or paramilitary use rather than destroyed outright. NATO aversion to this idea (although the West eventually agreed to limited arms conversion) may have

prompted the Soviets to begin moving the equipment to avoid its demolition.

More ominously, it is evident that there is a split between the political and military elements of the government. The Soviet military has made it clear that it believes that Gorbachev and the Soviet Foreign Ministry have simply given up too much in negotiations with the West. One Soviet diplomat stated that the decision to move equipment beyond the Ural mountains was taken by military authorities and "came as a surprise to us diplomats." Other diplomatic observers have speculated that the event was one of the contributing factors in Soviet Foreign Minister Shevardnadze's decision last December to resign.

This experience makes clear that the internal problems in the Soviet Union are extensive enough to affect the arms control process. In this instance, the Soviet Union has interpreted the treaty to its own advantage, and played fast and loose along the margins of the agreement. The US attempt to salvage the treaty by developing a compromise solution, which at least in part accepts some of these Soviet actions, is exceptional, but then so are the circumstances.

WHEN THE TREATY EVENTUALLY ENTERS INTO force, NATO will not only benefit from Warsaw Pact reductions, it will also gain an ability to monitor conventional Soviet military activity in an "on-site," close-up way that has been impossible heretofore. In the bargain, the US and the West are helping to shore up Gorbachev at a time of great domestic crisis by accepting certain actions of the Soviet military as water under the bridge, thereby avoiding a messy dispute which would cast a pall over arms control talks at all levels.

Even if the attempt at compromise succeeds, the treaty will not yet be out of the woods. Before entering into force, it will need to pass through the very difficult ratification processes in the US and the Soviet Union – not to mention all the other signatories. Even then, and especially in light of its difficult start in life, its ultimate success will depend on strict compliance by all parties.

The advantages of the treaty, considerable as they are, will not sustain indefinitely a willingness in the West to accept Soviet behaviour that skirts the edges of legality. A healthy and successful life for CFE may depend as much on internal events in the USSR, as on international desire to see the treaty through. □



# ISRAEL'S PEACE MOVEMENT, DOWN BUT NOT OUT

*Internal squabbling, wavering policies and a severe identity crisis have robbed Israel's peace activists of much of their influence during the Palestinian Intifada.*

BY TAMAR HERMANN

**T**HERE IS SOLID HISTORICAL EVIDENCE THAT PEACE MOVEMENTS TEND to stay silent or even fall into disarray in times of war. Israel played only a passive role in the Persian Gulf war, during which the Israeli peace movement seems to have almost faded away.

Iraqi missiles aimed at civilian targets and the ensuing Palestinian applause sharply increased the collective Israeli sense of vulnerability and stirred a general rallying around the flag.

Israel's peace activists were not oblivious to these events. After long, difficult years of dissent, many now seem eager to carve out a place for themselves within the national consensus. However, this "homecoming" was only in part fostered by the war. The drive to return to the national fold is rooted mainly in the growing frustration of many peace activists over their apparent, albeit perhaps unavoidable, failure to meet the challenge of the *Intifada*.\*

The Israeli peace movement emerged as a mass campaign in the late 1970s and peaked, in terms of participation and perceived effectiveness, between 1982 and 1984, when it led the protest against the Lebanon War. It has since consisted of one large organization – Peace Now – and a growing number of small, even tiny, groups. However, the hard core of the movement never exceeded 500 to 750 activists, and even the more optimistic estimates put the number of supporters at around 150,000.

Despite these relatively small numbers, the movement had high visibility. Intensive and generally positive media coverage magnified the movement's size and impact in the eyes of supporters and rivals alike. Moreover, the movement's socio-demographic composition located it quite close to the centre of power – most groups being dominated by young, highly educated, middle-class, Jewish, urban people of European origin. In the Israeli context, this is a profile which offers a promising entrée into the political arena.

Thus the Israeli peace movement in general, and Peace Now in particular, had considerable potential for making a political breakthrough. Yet, by the time the *Intifada* broke out in December 1987, it was already clear that this potential had not been realized. By the mid-1980s, powerful centrifugal forces left it ailing and divided along the margins of the national consensus, and it was unable to fulfill its natural mission as an emissary between Israelis and Palestinians.

THE MOVEMENT'S FAILURE TO MOBILIZE PUBLIC SUPPORT, ITS LACK OF INFLUENCE with those in the decision-making apparatus who could help change official Israeli policy and its inability to maintain credibility with the two sides or to reduce the mutual violence, can be attributed to the following factors, in ascending order of importance:

First, peace activists, no less than other Israelis, were caught off guard by the outbreak of the *Intifada*, as well as by its intensity and endurance. Despite warnings as early as the late 1960s, by some leaders of early

peace groups, of the perils of a prolonged occupation of the territories and the consequent consolidation of a Palestinian national identity, the actual event revealed the gap between the intellectual expectation of such an uprising and the genuine tactical surprise Palestinians achieved.

While the issue of the historical clash between the aims of the Zionist movement and Palestinian national interests had been the focus of heated debates in Peace Now and other groups since their emergence, it took about six months for the movement to respond to the new situation. Even then, it offered neither innovative insight into the problem nor an elaborated plan for peace. Most of the peace movement's actions were restricted to protests against the harsh measures taken by the military. The same tired slogans which had been used against the first Likud prime minister, Menachem Begin, a decade before, were aimed at Labour's Yitzhak Rabin, minister of defence in the National Unity government. The few efforts to present new peace agendas, the manifesto formulated by the radical Red Line group, for example, were too intellectual and impractical in character to be productive.

SECOND, POLITICAL ACTIVISM OUTSIDE THE OFFICIAL PARTISAN CHANNELS has never been a popular way of operating in Israeli politics. Many Israelis have come to regard antiwar demonstrations and petition drives, like those initiated during the Lebanon War, as showing a lack of patriotism and civil responsibility. These negative images were reinforced by the more radical peace factions' advocacy of the individual's right to refuse military service in the West Bank and Gaza, or to take any part in the suppression of the uprising. Such calls provoked public outcry by explicitly contradicting most Israelis' sense of basic civic obligation to take part in the defence of the nation, regardless of personal political convictions, and threatened to undermine the whole movement's status as a legitimate participant in the national security debate.

The largest part of the movement had already reduced its own options by declaring more than once that despite its rejection of official policies, it stood essentially on the same side of the barricades as the Israel Defence Forces. Actions which implied confrontation with the soldiers were, in effect, declared off-limits. The question of what actions could be taken without undermining this basic claim to patriotism became more acute as Palestinians turned more violent and the military response harsher.

Third, far from contributing to a consensus within the peace movement regarding its ultimate goals and tactics, the escalation of violence during the *Intifada* brought in its wake new internal dissension. Dozens of new peace groups formed, each advocating a slightly different solution to the Palestinian problem. Radical groups like There is a Limit, Women in Black, Stop the Occupation, and Red Line advocated civil disobedience and the boycott of products manufactured by the West Bank settlers – provocative tactics that yielded minimal results, but which aroused sharply negative public reaction. Peace Now, which had struggled to sustain its public legitimacy by following a relatively moderate course – for example, by refraining, until late 1988, from openly

\* Editor's Note: Intifada is most often translated from the Arabic as "uprising," although it literally means "shaking up." As a discrete event, the Palestinian Intifada is generally understood to have begun in December 1987 as a series of spontaneous disruptions which spread from refugee camps in the Gaza Strip across the West Bank, in the wake of the violent deaths of one Israeli and four Palestinians in Gaza.

advocating the creation of a Palestinian state – was accused by the more radical factions of being too soft on the security establishment.

Peace Now struck back by portraying the radicals' moves as unrealistic and, indeed, counterproductive as far as the goal of mobilizing public support for a compromise was concerned. This internal strife severely eroded the leading status of Peace Now, which had most of the material resources, as well as the best network of external contacts, both inside Israel and abroad. In sum, factionalism hindered the peace activists' effort to offer a viable alternative policy, wasted energy and detracted generally from the movement's credibility as a rational and effective force.

Fourth, the peace movement was caught between the conflicting expectations of Jews and Arabs. The Israeli Jewish public demanded that the activists' primary loyalties be clearly expressed. Peace activity was tolerated only if the movement declared itself an integral part of the Israeli collective and subordinated any other interests to the national consensus. Open identification with the Palestinian cause was considered disloyal or even treasonous.

Palestinians, for their part, expected too much from the peace movement. They underestimated the effect on peace activists of the pressure to submit to the national consensus, and failed to see where the movement's fundamental loyalties actually lay. The more moderate Palestinian leaders in the West Bank, with whom the movement had carried on a prolonged dialogue, became increasingly impatient with its hesitation and apparent hyper-cautiousness. The peace movement, in turn, found it difficult to deal with the Palestinians' silence that followed terrorist acts.

Palestinians were also disappointed by the refusal of most peace groups to support their demand for a total and unconditional Israeli withdrawal from the West Bank and Gaza, and for the immediate creation of a fully sovereign Palestinian state.

Moreover, many Palestinians anticipated that the *Intifada* would spark a huge wave of protest within Israel, similar to that during the Lebanon War – an expectation that came to nothing.

In the beginning, Palestinians ascribed the restrained support of their potential Israeli allies to the relatively few Israeli casualties and the fact that the confrontation was confined to the occupied territories. Eventually, however, they realized that the major reason for the limited protest was that for Israelis, the Palestinian issue strikes at the very core of the Israeli state, and that stronger action would threaten their connection to the national consensus. Thus Palestinians – like the Israeli mainstream – asked that the peace movement take a clear stand. Since the vast majority of the movement's activists considered themselves to be Zionists first, even if they rejected the majority view of the Palestinian problem, there was really only one side they could choose.

FIFTH, THE ISRAELI PEACE MOVEMENT FOUNDERED ON THE ROCKS OF ITS own self-image. Comparing the worldviews of the Israeli peace movement to those of its Western counterparts is misleading. The core themes of Western peace activism: post-materialist counter-culture, anti-statism, environmentalism and anti-nuclearism do not play a major role in Israel. Neither are internationalist and pacifist convictions to be found on the Israeli agenda. Peace – which in the Israeli context means the absence of war – although desirable per se, is advocated by most Israeli peace activists primarily for its anticipated contribution to the security and the well-being of the nation – core beliefs which do not differ significantly from those of the political mainstream.

Moreover, like the largest segment of the Israeli body politic, the peace movement argues for political realism and simultaneously claims to be guided by universal moral principles. While its members reject

several of the main tenets on which official foreign and security policies are based – the portrayal of the Israeli-Arab conflict as a zero-sum game, the fundamental imperative for Israel to maintain extensive territorial security margins and the perception that Israel's room for manoeuvre is perilously small – the peace movement seems nevertheless incapable of cutting the cord which connects it to the political mainstream. It remains torn between its powerful need to belong and a sincere desire to change the gloomy reality.

THE STRENGTH OF THIS PRIMORDIAL ATTACHMENT IS REFLECTED IN THE highly emotional reactions of some of the movement's prominent figures to the escalation of Palestinians' anti-Israeli attitudes following the outbreak of the Persian Gulf crisis. Knesset Member Yosi Sarid, regarded by many as the personification of the movement, responded sharply to Palestinian support of Saddam Hussein, indicating that he would not be available for further dialogue in the near future. His statement regarding this turnabout goes a long way to explaining the movement's ambivalence towards the Palestinians:

I don't feel betrayed or cheated, for I never believed in them.... What I did believe was that they had reached a sufficient level of maturity to understand where their own interest really lay.... I thought that through a rather painful process they had realized that it was in their own interest to accept and recognize the existence of the state of Israel.... What actually happened was that they acted in total contradiction to their own fundamental cause and by doing so caused all of us enormous damage.... By their senseless, nasty behaviour they turned the wheel back to where it had been ten or twenty years ago.<sup>1</sup>

Sarid's new position was given lot of attention, but was not embraced by all peace activists. Shulamit Aloni, a politician also associated with the movement, dismissed Sarid's argument and encapsulated the peace movement's central dilemma:

Why should I be disappointed with the Palestinian posture? Have I done something for them? The Israeli Left is nothing if not an integral part of the Israeli government, of the establishment.... We tried to raise a moral voice. We were the opposition, asked questions and tried to change the agenda. We shouted and inquired.... However, de facto we accomplished nothing.

The government has continued to dominate the territories,

to ignore human rights there, to destroy and to kill, and we are part of that because we did not rebel. We are law-abiding citizens. We serve in the army. We do not break the law which prohibits meetings with PLO officials. Therefore we are part of it. The Palestinians owe us nothing. There has been no love affair between us. I have always said that they are the enemy, and it is with the enemy that one should talk.<sup>2</sup>



Bernice Eisenstein

Despite a political impact which is considerably reduced, Israel's peace movement lives on. Long periods of hibernation and even silence are typical for social movements in general and peace movements in particular. Discrete events, like Anwar Sadat's visit to Israel or the 1987 Lebanon War, are more likely than prolonged phenomena, like the *Intifada*, to stimulate a resurgence. But even in its present condition, the peace movement presents a visible challenge to the prevailing security ethos, and invests the domestic political debate with real content. Its repeated denunciation of atrocities and official misconduct continues to highlight the moral dilemmas presented by Israel's ongoing occupation. □

1. Cited in Gideon Levi. "Yosi Sarid Is Attacking," Haaretz, 24 August 1990, [In Hebrew, author's translation.]

2. Cited in Tom Segeve. "No One Should Look For Shulamit Aloni," Haaretz, 24 August 1990, [In Hebrew, author's translation.]

# POLITICS IN HIGH PLACES

*The people of Nepal go to the polls, and hope  
democratic government will improve their lives.*

BY FRANÇOIS LAFRENIÈRE

IN INDIA, THEY HAD GANDHI, and now, at last, it's our turn with Ganesh Man Singh," cried out a very excited, elderly Nepali when on 9 April 1990, a large, rejoicing crowd flowed onto *Durbar Marg* (The King's Alley) in the country's capital. This celebration in the sunny streets of Kathmandu followed days of twenty-four-hour curfews, and marked the end of several weeks of tension and violence between Nepal's popular movement in favour of a multiparty system, and the government. Following the fatal shooting of dozens of protestors by the armed forces, the monarch of the Hindu Kingdom of Nepal, King Birendra, proclaimed only hours later and in the same location, the legalization of the country's political parties, abolished more than twenty-five years earlier.

Ganesh Man Singh, the respected and venerable leader of the Nepali Congress Party (NCP), has been perceived by many as the political soul of the multiparty movement. While clearly affiliated with the NCP, Ganesh Man Singh has always endeavoured to stay clear of partisan electoral dealings, struggling only against the "opponents of democracy."

The open, multiparty election of 1959, the only one in Nepal's history, brought the NCP to power and B. P. Koirale, its leader at the time, headed His Majesty's government for eighteen months. In 1960, King Mahendra, father of the present king, repudiated the multiparty system, threw out the government, and replaced it with a non-party regime, the *Panchayat*. A Sanskrit word that literally means "council of five members," village *Panchayats* were created as local instruments of government through which the palace could secure its control of the country. In 1980, a referendum with results that favoured maintaining this setup, led to accusations of vote-rigging from various quarters. And it was this same corrupt regime which collapsed under popular pressure in the spring of 1990.

INSPIRED IN PART BY THE SUCCESS OF SIMILAR MOVEMENTS IN EASTERN EUROPE, the clandestine political parties of Nepal launched their combined action in February 1990. Clashes, first with the police, and then with the armed forces, became more widespread. The movement now has forty-three official martyrs, and the government is completing its investigations into other disappearances and deaths which occurred during that period.

A few days after the legalization of political parties, a caretaker government was formed, whose main task was to submit a proposal for a new constitution and to organize elections. As was the case with Vaclav Havel in Czechoslovakia, most of the ministers, including the prime minister Krishna Prasad Bhattarai, had spent years in prison.

The constitutional changes finally accepted by the king are regarded by the various political parties as a big step towards democracy. The new constitution explicitly stipulates, among other things, that Nepal's constitutional monarchy is a multiparty system. Although some leftist parties would have preferred a completely secular state, the nation, with a population of close to twenty million, remains a "Hindu Kingdom" (King Birendra is regarded as the reincarnation of Vishnu, a Hindu deity). All religious faiths are tolerated, but active promotion of religious conversion is an offence.

The king retains his power to dissolve parliament in an emergency, and although formally the army answers to a National Defence Council, as a practical matter, it owes its allegiance to the palace. Most Nepalis seem satisfied with the new constitution, although for some it does not go far enough towards a complete guarantee of freedom of expression. "A good constitution, but there is room for improvement," is the way the English-language Kathmandu magazine *Himal* put it.

Despite being implicated in the violent events of early 1990, the monarchy has regained some support, although its grip on legitimacy remains tenuous. The hostile, anti-monarchy slogans heard during the weeks preceding Birendra's legalization of political parties, have disappeared. While anti-monarchism still runs strong in various leftist factions, the major parties are aware of the King's popularity, particularly among rural people.

The symbol of unity in this Himalayan country of diverse

ethnic and linguistic groups, Nepal's monarchy sees itself as the guardian of Hinduism, and the protector of the country's sovereignty. The palace has accused various political parties of being too open to the political machinations of Nepal's two giant neighbours – the NCP towards India, and the various communist parties towards China. Since Nepal is dependent on vital trading links with India, it is under constant political and economic pressure from its southern neighbour, which opposes any rapprochement with China.

THE WHOLE COUNTRY WAS CAUGHT UP IN THE LONG-AWAITED 12 MAY election. It is Nepal's urban dwellers from the Kathmandu Valley – less than ten percent of the population – who constitute the majority of the pluralist movement's militants. Few of the remote villages are accessible by road, so parties sent "recruiters" on foot. The canvassing efforts created deep divisions within very small communities, and it was not unusual to find peasants holding several different party membership cards.

The solidarity of the many and various parties during their underground struggle disintegrated rapidly during the months following their legalization, with each trying to put distance between itself and potential rivals. The United Left Front, having first cooled its relationship with the NCP, broke into some ten different communist factions, dominated by the *Male* party. The NCP headed the caretaker, multiparty government, and has within its ranks numerous former elected representatives including some who were opposed to the *Panchayat* regime. The government that fell in 1990 also created a new bloc, the National Democratic Party, which in turn split into two factions. The most important of the regional parties is probably the *Terai* which contests the legitimacy of any central government in Kathmandu.

THE BIGGEST SURPRISES IN THE ELECTION RESULTS THEMSELVES WERE NCP's surprisingly poor showing in Kathmandu – the current caretaker prime minister and NCP leader Krishna Prasad Bhattarai lost his own seat – and the more or less complete rout of the factions representing the old *Panchayat* regime. The NCP did win a slim majority in parliament and will likely form the government. The communist *Male* party captured the next largest number of seats.

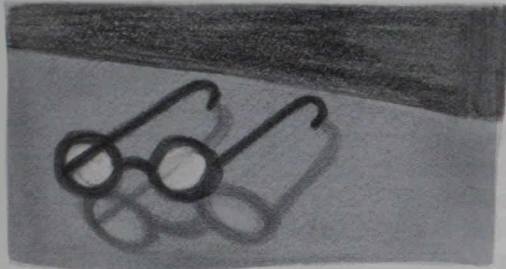
As for the patriarch Ganesh Man Singh, he opted not to run for parliament, but his wife and son both did in Kathmandu under the NCP banner, and both lost to communists. This now, somewhat tarnished family, has become the target of satirical cartoons portraying them as "father of democracy, mother of democracy, son of democracy."

The non-elected, caretaker government had been rendered practically ineffective because of its temporary nature. With the election over, the promise of real change, which lies invariably with the new government, has created expectations for economic development, nutrition, health and education that will be difficult to meet. Most Nepalis, without really knowing what the changes should be, are convinced that they will lead to better times. □



## FROM THE DIRECTOR

### *Of Resigning Admirals and the Challenge of Making Defence Policy*



**S**OMETHING HAD TO GIVE – WHAT WITH THE protracted stresses and strains on Canadian defence policy since the publication of the White Paper of 1987. Now the very public resignation of Vice-Admiral C.M. Thomas, Vice Chief of the Defence Staff, has brought some of the issues into the headlines, though it has not illuminated them all.

For those of us who have pressed for some time for an in-depth public debate of defence policy issues, the current openings should be constructively developed. We certainly hope that the government will not try again to design the “mother of all White Papers” – a fifteen or twenty-year plan, with elaborate re-equipment schemes costing many tens of billions of dollars. Annual White Papers, on the model now used by many other countries, would reduce the paralyzing enormity of the decision-making, and allow enough flexibility for the inclusion of major equipment purchases, along with adjustments to the policy framework.

The central issues now at stake relate to the role of the Canadian armed forces in the international security environment. The fact that that environment is no longer “dominated by the rivalry of East and West,” as it was still (erroneously) assessed in the 1987 White Paper, in no way diminishes the importance of maintaining a coherent defence policy. To the extent that there is any substantial, direct military threat to Canadian territory, of the sort that is the primary defence problem for most countries, the United States can be expected to defend against it as an extension of its own vital security interests. The main territorial defence questions for this country remain how, and how far, to cooperate in this continental effort.

Since 1939, however, Canadians and their governments have rejected a narrow territorial view of Canada’s vital security interests, and accepted that these require our military participation in collective security and collective defence operations – those of the United Nations and NATO respectively. This philosophy was extended with the innovation of peacekeeping, of which Canada was one of the main architects and remains one of the most important participants.

While the military dimensions and demands of NATO are declining substantially, UN

peacekeeping operations will continue to be needed. New forms of collective security and enforcement actions are more likely after the precedent of the action against Iraq. In addition, armed forces are called upon to play other roles, such as aid to the civil authorities in maintaining law and order, responding to natural disasters, or participating in coastal and airspace surveillance against violations of Canadian regulations on fisheries, pollution, immigration, contraband, narcotics, and so on.

When all this is added up, Canada appears transformed from a fortunate middle power relieved of the most compelling demands of military defence, to one faced with a range of serious military challenges, none of which embody the urgency of immediate national survival. In less happy lands, dire circumstances have the effect of simplifying the military choices. Complicating our task even further are the lead- and lag-time problems of acquiring major pieces of military equipment, and the politics of regional distribution of bases and expenditures – factors which are more sensitive than ever in the current, parlous state of the Canadian federation.

**D**EFENCE IS STILL A MAJOR ITEM IN THE “DISCRETIONARY” portion of federal expenditures, so we need to look at how much Canadians spend on defence, and what they spend it on. As the military historian, Desmond Morton recently pointed out:

Canadians are reminded so often of their meagre defence that they are surprised to find themselves, at \$12 billion, the sixth biggest military spender in NATO. For a little less money, as General Gerry Thériault argues, the Dutch get a well-equipped army corps, a small modern navy and a respectable little air force. Canadians get the best-paid, most rank-inflated military organization in the alliance.

Procrastination on defence issues is no longer an option. Amputations, rather than more dieting, are now inescapable, although the easiest answers are probably wrong. “Time to get out of Europe” would be just as foolish a slogan as “steady as she goes” – what with our troops sitting on a central front that no longer exists. American soldiers will almost certainly continue to be stationed in Europe to guarantee extended deterrence through NATO, so even a token Canadian military presence could yield some of the disproportionate political and diplomatic benefits that were long claimed for our larger contributions in the past.

These forces should probably no longer try to claim instant readiness for high-intensity

warfare. A nucleus left on the ground for potentially larger deployments might now be the appropriate commitment. Canada could pursue some special “niches” – for example, small numbers of military personnel in Europe focussed on verification of arms control agreements, and possibly even training and preparation for such peacekeeping functions as might emerge from the embryonic security frameworks being explored at the Conference on Security and Cooperation in Europe.

**T**HE SIZE OF THE REGULAR ARMY IS LIKELY TO be reduced. The debate in the Thomas/de Chastelain correspondence about an “expeditionary force” will need to be clarified. What sizes and types of formation can Canada realistically plan on fielding internationally, with which weapons, and with what scale of transport capacity? To what extent will this capability also serve varying levels of peacekeeping, peace enforcement, and domestic requirements? How will the regular force and reserve resources be meshed, and what will it cost? Contrary to some widespread assumptions, neither lighter, air-transportable military formations, nor reliance on reserves, are necessarily cheaper options than what we do now, especially in the short term.

As for the maritime and air forces, there are basic debates about roles and equipment to be resolved. Admiral Thomas’ letter expressed special concerns about the navy, focussing primarily on the extraordinarily long acquisition cycles for warships, and the need to invest today in equipment that might be needed fifteen or twenty years from now. This, just at a time when the first of Canada’s six new frigates are coming into service. However, a simplistic and emotional debate about “blue water” and “coastal” navies is not going to satisfy taxpayers who want some reasonable explanation of the tasks for which the capabilities are supposed to be needed.

Canadians cannot have, will not pay for, and probably do not want the “balanced,” “combined arms” capabilities of a major military power. But going back to basics does not necessarily mean a narrow view of Canadian territorial defence – we are no more an isolated “fire proof house” than we were in the 1920s. In defence, as in many other issues, a new policy will require a much tougher approach to general economies, hard choices among competing possibilities, and some astute assessment of the appropriate niches for the Canadian military effort. □

– BERNARD WOOD

## ARMS CONTROL DIGEST



### Conventional Forces in Europe

■ The dispute over the terms of the CFE Treaty, signed last November, continued to cast a pall over arms control negotiations during the period under review. Three issues stood out:

(1) concern by the West (as well as Asian states) over the last-minute Soviet shift of tens of thousands of pieces of "treaty-limited equipment" (TLEs) east of the Urals, to escape destruction under the Treaty;

(2) discrepancies between Western intelligence estimates and data provided by the USSR concerning equipment left behind in the zone of reductions. These discrepancies were said to have been "considerably reduced" as a result of revised intelligence estimates and new Soviet figures, however; and

(3) most important, Soviet claims that some 5,457 pieces of equipment were exempt from the Treaty limits because they had been "re-subordinated" to "coastal defence" or belonged to naval infantry, strategic rocket forces, or civil defence units. All twenty-one of the other CFE signatories insist that, under Article III of the Treaty, all ground-based equipment (with certain specified exceptions) is included, regardless of the military service to which it belongs.

In mid-February, President Bush reportedly offered a compromise whereby the Soviets, without disavowing their interpretation of the agreement, would conform to the numerical limits stipulated by the West. At first, the Soviets had offered only a pledge not to increase their naval ground weapons any further. Later, they reportedly offered to withdraw about half of the weapons in dispute, those associated with their "coastal defences."

In early April, after several letters between Bush and Gorbachev,

the American leader reportedly accepted a Soviet offer to withdraw the "coastal defence" weapons east of the Urals and destroy an equal number of older weapons there, but insisted that the naval infantry weapons be included as well, and that any destruction of the equipment outside of Europe be subject to Western inspection. The West would not require the destruction of some 1,700 TLEs in the Strategic Rocket Forces and civil defence units, or formal Soviet renunciation of its interpretation of the Treaty.

On 25 April, after meeting Secretary of State Baker at a resort in the Caucasus, Soviet Foreign Minister Bessmertnykh announced that the dispute had been settled and an American official confirmed that "the main obstacle" had been removed, apparently by Soviet agreement to include naval infantry equipment. However, the news proved premature, as it was reported on 7 May that Gorbachev would send General Mikhail Moiseyev, Chief of the Soviet General Staff, to Washington in an attempt to resolve the dispute. [For more on the CFE agreement, see page 10.]

### Strategic Arms Reduction Talks

■ For over a year, it has been reported that only relatively minor "technical" issues stood in the way of a START Treaty. However, neither side has appeared willing to make the necessary compromises to achieve final agreement. Meanwhile, in mid-March, the Bush Administration made it clear that it would not conclude a START Treaty until the CFE dispute had been settled. At the same time, it rebuffed Soviet overtures for another superpower summit until a START Treaty was ready to sign.

In Congressional testimony shortly after resigning as chief US START negotiator, on 17 April, Ambassador Richard Burt identified five outstanding issues: (1) the verification of heavy bombers and air-launched cruise missiles,

where the Soviets are concerned about a perceived US ability to quickly "break out" of the Treaty's limits; (2) monitoring and inspection of facilities for the production of mobile missiles, of greatest concern to the US; (3) the non-denial of missile test data, on which details remain unresolved; (4) the definition of a "new missile," with the US emphasizing the need for a "very clear demarcation between a new system and an old," so that a missile with only slight modifications could not escape the warhead limits placed on it; and (5) the question of "downloading," or permitting each side to reduce the number of warheads on a given type of missile, to reduce their concentration and thus, by making them less vulnerable, enhancing stability.

Burt characterized these as "second order but important issues" that could be solved "in the near future." To do so, he said, would "require some concessions on both sides." Fearing that increased Soviet military influence might enable the USSR to continue modernizing its nuclear forces at a time when the US was cutting back, he called for START to be "put back on the front burner."

### Disarming Iraq

■ The UN's Gulf ceasefire resolution of 3 April, formally accepted by Iraq three days later, called for the "destruction, removal, or rendering harmless" of all of its chemical and biological weapons, ballistic missiles with a range of over 150 km, and any nuclear weapons or "nuclear weapons-usable material," as well as research, development, support or manufacturing facilities for such weapons. In addition, all states were instructed to prevent the supply of any other types of weapons, military training, and related technical support services to Iraq, subject to review after 120 days, "taking into account Iraq's compliance with this resolution and general progress towards

the control of armaments in the region." Finally, Iraq undertook not to "use, develop, construct or acquire" any weapons of mass destruction or associated materials and facilities in the future.

As required by the resolution, Iraq on 18 April submitted information acknowledging that it possessed fifty-two ballistic missiles and fifty-three warheads, including thirty chemical ones; and large stocks of chemical weapons, including over 10,000 rocket and artillery shells and aerial bombs, and over 1,000 tons of nerve and mustard gas. It denied, however, that it had any biological or nuclear weapons or related items; and insisted that it was not engaged in nuclear weapons production, that all of its nuclear materials were already under international safeguards, and that all of its "peaceful" nuclear research and development facilities had been destroyed in Allied bombing. Iraq's accounting was immediately and widely denounced as incomplete and inadequate.

On 22 April, in response to an International Atomic Energy Agency (IAEA) demand for further details on its nuclear programme, Iraq revealed what was described by an American official as "an extraordinarily detailed account of the status, location and amount of all of the enriched material." It also revealed a number of nuclear research installations and stocks of fissile materials unknown to the West. However, the list was still criticized as incomplete for failing to include nuclear weapons development laboratories such as one at al Qaqaa.

Under the terms of the UN resolution, Secretary-General Perez de Cuellar will appoint a Special Commission to carry out on-site inspection of Iraqi biological, chemical and missile capabilities and oversee their destruction. The IAEA is to inspect nuclear facilities and dispose of all nuclear weapons-usable materials. □

— RON PURVER

## DEFENCE NOTES



### Post-Gulf War Defence Policies

■ The stunning success of the US-led coalition forces in the Gulf War has resulted in a number of national reappraisals of defence policy. In France, officials as well as defence critics have acknowledged that the war revealed the limitations of French ability to deploy conventional forces armed with sophisticated weapons in regional conflicts. In particular, Defence Minister Pierre Joxe publicly recognized the overwhelming dependence of the French forces on US intelligence: "It was the United States that provided – when and how it chose to – the most important information that we needed to prosecute the war."

The French have only one dedicated military satellite, and it cannot send detailed photographs to ground in sufficient time to provide immediate support to field commanders.

For satellite intelligence, the British forces appeared to rely entirely on the US. Despite favorable comparisons with the French performance, UK Minister of Defence Tom King announced that the British review of defence policy, *Options for Change*, would be placed on hold pending an assessment of the war.

In Washington, the exuberant response to military victory has not changed the long-term plan to reduce the size of the military. By 1995, the Army will comprise 18 divisions as compared to 28 in 1990, and the Air Force will be reduced from 36 to 26 fighter wings. These planned reductions are accompanied by a series of programme cancellations which include the Navy A-12 stealth fighter, and the decommissioning of two battleships, the Wisconsin and the Missouri, both of which saw service in the Gulf.

Despite the reductions, in testimony to Congress, Defense Secretary Dick Cheney has emphasized the need for US forces to be able to respond rapidly to "short-notice regional crises and contingencies that threaten US interests." In doing so, it is likely that considerable attention will focus on the advantages provided by military satellites. During the Persian Gulf War, US forces relied heavily on satellites designed to monitor Soviet territory for communications, warning of Scud attacks, and target locations (See *Defence Notes*, Spring 1991).

In the future, it appears that the new emphasis on regional conflict will be accompanied by the development of smaller, lighter satellites offering more flexibility and finely-tuned capabilities in support of expeditionary forces. These satellites will provide tailored intelligence analysis to field commanders, facilitate ground communications between different units even when they are in close proximity to each other, and incorporate further improvements to the Global Positioning System (GPS) which will not only allow ground units to precisely fix their own positions, but provide targeting data for precision-guided weapons and pinpoint accuracy to field artillery.

### A Canadian Admiral Resigns

■ In late April, it became evident that the long-awaited revision to the 1987 Defence White Paper had not awaited the outcome of the Persian Gulf War. On 24 April, Vice-Admiral Charles Thomas, head of Maritime Command and Vice Chief of the Defence Staff, submitted his resignation some months in advance of his planned retirement. In a letter to Chief of the Defence Staff, General John de Chastelain, and in subsequent statements to the press, Thomas took issue with the fifteen-year defence plan apparently submitted to the federal cabinet for approval in February, but not yet approved.

Thomas' letter of resignation, and de Chastelain's reply, referred frequently to the proposal before cabinet. The implication from the letters is that among the recommendations made were the following: the re-equipping of "an expeditionary force brigade group" (the nature and composition of which was not specified) as a "priority investment"; by indirect references in Thomas' letter and the response from de Chastelain, the long-term development of naval forces to comprise twelve new frigates, four modernized Tribal-class destroyers, and an unspecified number of corvettes as a substitute for future batches of the frigates (corvettes were not explained in the correspondence, but are normally patrol ships smaller and less capable than frigates); the twelve minesweepers promised to the Navy Reserve; and a "modest" conventional submarine replacement programme "within a few years."

Thomas' principal objections to this policy centred on the submarine and corvette programmes. The proposal to buy corvettes, he wrote, was "a wrong and expensive choice of less capable surface ships," and the delay in the submarine programme meant that Canada was surrendering its sovereignty over the undersea water space surrounding its territory. Thomas argued that the priority given to a new expeditionary brigade group was misguided, and called for a public debate on defence policy.

In his reply, which was supported by new Defence Minister Marcel Masse, de Chastelain took strong exception to Thomas' dismissal of the proposed new brigade group. In an unusual acknowledgement that the 1987 White Paper was "out of step with changing geopolitical circumstances and unaffordable," he argued that "we must offer the Government the broadest possible range of military options" to meet future security requirements. Specifically, de Chastelain noted that the Navy would receive forty percent of capital expendi-

tures over the fifteen-year period as compared to thirty-three percent for the Air Force and twenty-seven percent for the Army.

Implying that the funding base for the fifteen-year programme would follow the pattern of the last several years (suggesting, therefore, that planning is based on a constant defence budget with no after-inflation increases in defence spending), de Chastelain noted that the programme placed before cabinet was deemed to be ninety-five percent fundable over the planning period. An essentially zero-growth defence budget was reflected in the 1991–92 Main Estimates released in February. Excluding special funding for the Gulf task force and the Oka crisis, defence spending increased by a nominal five percent over the 1990–1991 budget, indicating a more or less constant budget after inflation.

### NORAD Renewal, Intermittent Radars

■ Whatever the future of the Canadian Navy, the Air Force will continue to operate within the framework of the North American Aerospace Defence Command. On 19 April, the government announced that the NORAD Agreement will be renewed for a further five-year period at the time of its expiry on 12 May.

Future North American radar surveillance, however, will need to make do with considerably reduced services from two OTH-B (over-the-horizon backscatter) radars, which the contractor, General Electric, turned over to the US Air Force in 1990 at a cost of \$1.2 billion. After an initial, controversial decision by the Air Force to dismantle, "pack and store," the radars, in early April, a compromise was reached. The East Coast OTH-B in Maine will be operated for forty hours each week (hostile aircraft will need to guess which forty hours), and the West Coast facility will be turned off and maintained by a skeleton crew. □

– DAVID COX

## REPORT FROM THE HILL



### The Post-Gulf War World

■ The Gulf War moved to a speedy conclusion. Within six weeks of the opening of offensive military operations by the multinational coalition arrayed against Iraq, US President George Bush ordered their suspension on 27 February, declaring Kuwait liberated and Iraq's army defeated. On 3 March, Iraq accepted the UN Security Council resolution setting conditions for a permanent ceasefire.

The House of Commons adjourned on 22 January, following the vote in favour of the government's motion to support the United Nations "in ending the aggression by Iraq." It returned on 25 February, but in the meantime a specially-struck joint committee of the House Standing Committees on External Affairs and National Defence met regularly to hear from relevant Ministers and officials on the conduct of the war. Secretary of State for External Affairs Joe Clark appeared on 29 January and again on 6, 13, 21 and 22 February, while National Defence Minister Bill McKnight appeared on 31 January and on 12 and 20 February.

On 12 February, the government's proposal for a UN-sponsored global summit on "Instruments of War and Weapons of Mass Destruction" was passed to the UN Secretary-General. It was also discussed at some length the following day during Mr. Clark's appearance before the House joint committee.

On 6 March, Joe Clark tabled in the Commons and at the UN, Canada's first annual report on exports of military goods, fulfilling a commitment the Minister had made in a speech to the UN

General Assembly in September 1990, in which he emphasized the importance of making arms transfers and procurement as transparent as possible.

Mr. Clark visited Jordan, Israel, Saudi Arabia, Syria, Iran, Kuwait and the United States in the immediate aftermath of the war, reporting to the House on his trip on 15 March. He also briefed the House External Affairs Committee about the trip on 21 March. Mr. Clark viewed the Israeli-Palestinian issue as central to peace and security in the region and stressed that the next six to twelve months would be "a critical time in determining whether the war with Iraq will go down in history as the key that opened a whole new era in the Middle East."

Mr. Clark also briefed the House Defence Committee on 20 March on the government's arms trade proposals. There he admitted that officials had some reservations about the Canadian proposal for a world summit and described the reactions of other major powers on the UN Security Council as "skeptical." However, the Minister described Liberal External Affairs critic Lloyd Axworthy as "far too gloomy and far too alarmist" when the latter depicted a "re-igniting of the arms race in the Middle East."

### Rule Changes in Parliament

■ Parliament adjourned 12 April after passing a bill which amended the House rules by limiting MP's speeches to fifteen minutes (instead of twenty), cutting forty days from the Commons calendar and increasing the parliamentary work week by five hours. In addition, the bill restructured Commons committees by dividing the twenty Standing Committees into five envelopes: management (three committees); human resources (nine, including Employment and Immigration as well as Aboriginal Affairs); natural re-

sources (four, including Environment); economic (five, including External Affairs and International Trade); and departmental (five, including National Defence and Veterans Affairs). Each envelope will contain two Legislative Committees which can be asked by the government to review legislation.

The House was called back in third session with a Speech from the Throne on 13 May.

### Cabinet Changes

■ On 21 April, the Prime Minister announced a major shuffle of his cabinet. Among the more significant changes were the following: Joe Clark, Secretary of State for External Affairs since 1984, became Minister responsible for Constitutional Affairs and President of the Privy Council; Toronto area MP Barbara McDougall, took over External Affairs, leaving her previous portfolio of Employment and Immigration to Bernard Valcourt of New Brunswick; Michael Wilson left Finance to become Minister of Industry, Science and Technology, as well as Minister of International Trade; Jean Charest returned to the cabinet as Minister of the Environment; and Marcel Masse, long time Communications Minister, took over as Minister of National Defence.

### Committee Reports

■ On 21 March, the House External Affairs Committee presented its seventh report, which it adopted from its Sub-Committee on International Debt chaired by Walter McLean. The report, *Unanswered Questions/Uncertain Hopes*, appeared in Issue 105 of the regular proceedings of the Committee. Its subdued appearance belied a forthright rebuke to the government's November 1990 response to the Sub-Committee's earlier June 1990 report, *Securing Our Global Future* - "the response is dispiriting in its approach, especially in what it has evaded or managed not to say ... the Com-

mittee's recommendations are mostly rejected without any alternative initiatives being proposed in their place." It called on the government to bring forward bold and creative proposals on debt relief measures for lesser developed countries, "similar in political energy" to the Prime Minister's involvement in the Children's Summit and his proposal for a world summit on the arms trade.

■ On 25 March, the House of Commons Environment Committee under the leadership of its chairperson, David MacDonald, presented its third report to the House on global warming. Entitled *Out of Balance: The Risks of Irreversible Climate Change*, the report made some twenty-five recommendations, intended to change Canadians' views about "life as usual" which the report characterized as "much less efficient, more wasteful and more expensive than it need have been..." Among the recommendations: i) that immediate action be taken by Canada to reduce substantially the rate of greenhouse gas emissions, such that a twenty percent reduction in human-sourced carbon dioxide emissions by the year 2005 (compared to the 1988 level of emissions) would be the government's minimum interim objective; ii) that Canadian energy policy-making has, as its most immediate focus, the more efficient and conserving use of energy; iii) that the government use environmental considerations as a filter for its foreign aid and trade initiatives; iv) that the Auditor-General, working with the Departments of Environment and Finance, establish an environmental audit function to assure that all federal departments and agencies have implemented environmental assessment processes, and to monitor the effectiveness of environmental programmes. □

- GREGORY WIRICK

## REPORT FROM THE SECURITY COUNCIL



### The Persian Gulf War

■ On 11 April, the president of the Security Council handed a letter to Iraq's ambassador to the UN officially announcing a ceasefire in the Persian Gulf War. While the letter marked the formal end of hostilities, diplomats with an eye to history, were divided on the issue of the specific date that the conflict came to an end. Some argued that the ceasefire began on 27 February, when US President George Bush ordered his forces to halt their rout of Iraqi troops.

But other diplomats argued that the ceasefire formally took hold 3 April, when the Council adopted Resolution 687, which laid out the conditions for an end to hostilities. Among other things, Resolution 687 called on Iraq to agree to destroy its chemical, biological weapons as well as most of its ballistic missiles. Iraq was also ordered to agree to:

the creation of a demilitarized zone along the 1963 boundary between Iraq and Kuwait; the creation of a fund to compensate those who suffered losses as a result of its 2 August invasion of Kuwait. The fund would be financed by appropriating an annual share of its oil revenues, the precise amount to be determined by the UN Secretary-General; renounce any attempts to acquire or develop weapons of mass destruction whether chemical, biological or nuclear. In return, while not ending sanctions, the Council allowed Iraq to import food and essential materials, a decision that would be reviewed every sixty days.

In a speech to the Council, Iraq's ambassador reacted angrily to the resolution and said his country reserved the right to seek reparations of its own for the destruction wrought by the allies. He accused the allied forces of indiscriminately

bombing military and civilian targets saying that 88,500 tons of explosives had been dropped on Iraq – the equivalent of “seven atomic bombs.”

A majority of the Council supported the adoption of Resolution 687, with Cuba against, and Ecuador and Yemen abstaining. In a speech that reflected the views of many, the Soviet delegate said that the international community had learned a bitter lesson similar to that of the 1930s, when an unchecked aggressor had seized one small nation after another. Resolution 687, he said, was a test of the new system of international relations, and in adopting it, the Council had proved its ability to restore international peace and security.

The adoption of Resolution 687 was preceded by intense diplomatic activity in order to force Iraq to acquiesce to allied and Security Council demands. Even before hostilities ended, the international coalition, as well as Iraq and its allies, had been in competition to secure the upper hand in the propaganda war.

On 13 February, the Council voted to meet privately to hear statements on the Gulf conflict. The procedural vote was a victory for US diplomacy which was concerned that a public discussion of the bombing campaign and a non-aligned proposal to order a ceasefire could embarrass Arab allies in the international coalition.

The minutes of the meeting were released twenty-four hours later. During the meeting, Philippe Kirsch, the acting Canadian ambassador, summarized Canada's position by saying that “the disappointing and painful recourse to force was the result of reaching the limits of diplomacy. The continuing recourse to force is clearly authorized by the legal and moral authority of the Security Council.”

The meeting was also remarkable for the shrill tone of some discussion, as well as for the personal animosities that had developed among Council members

during the months leading up to the conflict. Iraq's representative dismissed the meeting as “a private session for liars, pygmies and hypocrites.” In one of the most vicious personal attacks heard in the Council, he referred to Kuwait's ambassador as “the pygmy who sits to my right.”

The ambassador of Zaire subsequently objected to the use of “pygmy” as a pejorative term. He noted that his country counted a population of 400,000 pygmies and “I should like to say that pygmies are fully-fledged human beings and cannot be treated in a discriminatory fashion because of their size.”

Continuing the diplomatic pressure on Iraq, on 2 March, the Security Council adopted Resolution 686, with Cuba voting against, and China, India and Yemen abstaining. The document demanded that Baghdad implement all of the Council's twelve previous resolutions passed against it. Resolution 686 also demanded that Iraq rescind its annexation of Kuwait; accept liability for losses caused to individuals, corporations or countries as a result of its invasion; release all detainees and return all stolen Kuwaiti property.

On 3 March, just days after hostilities ended, the Council called on the sanctions committee to act promptly on requests for humanitarian assistance stemming from the war. It also dispatched a mission to the area to assess humanitarian needs.

On 20 March, Under-Secretary General Martti Ahtisaari reported that the war had relegated Iraq to a “pre-industrial age” and warned of “cataclysmic” conditions. He called for urgent humanitarian aid. In a separate report on Kuwait, he noted that the government appeared to be making progress in providing for basic needs and restoring essential services.

On 5 April, the Council adopted Resolution 688 demanding that Iraq end its repression of the Kurds

and other civilian groups inside Iraq. Cuba, Yemen and Zimbabwe voted against, while China and India abstained. All five of these countries argued that the resolution amounted to meddling in Iraq's internal affairs and, as such, was a violation of the UN charter. Resolution 688 also called on the Secretary General to “use all the resources at his disposal” to address the needs of the refugees.

On 29 April, the Council issued a “solemn appeal” for assistance to twenty-one countries affected by sanctions against Iraq. While the Council called for a positive response, it did not specify what this should be.

### Other Council Business

■ On 22 January, the Council urged the parties to the conflict in Liberia to continue to respect the ceasefire there and to cooperate with the efforts of the Economic Community of West African States to restore peace and security. In a statement by the president, the Council also appealed for humanitarian aid for Liberia.

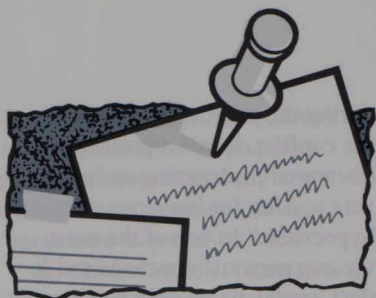
■ On 30 January, the Council renewed the mandate of the UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL) for six months. The next day it renewed the mandate of the Iran-Iraq Military Observer Group (UNIMOG) until 28 February after which it was disbanded.

■ On 27 March, the Council agreed to “deplore” the Israeli expulsion of four Palestinians from the Occupied Territories. It also said it was “gravely concerned” by the deteriorating situation in the territories.

■ On April 29, the Council adopted Resolution 690, which established the UN mission for a referendum in Western Sahara. The operation is another reflection of the UN's reactivated role in peacekeeping. The effort will cost \$200 million and involve close to 3,000 military and civilian personnel. As in most other major peacekeeping operations, a prominent role was reserved for Canada. □

— TREVOR ROWE

## NEWS FROM THE INSTITUTE



■ “Encouraging public discussion” about issues of international peace and security is a major part of the mandate of the Institute, and indeed, the justification for a good deal of its work. Publications, relations with the media, joint projects with other organizations, all fall within that general rubric. One audience receives particular attention – high school teachers and students – from one staff member – **Bradley Feasey**.

In early 1987, the Institute brought together a group of teachers, trustees, officials and members of non-governmental organizations, all of whom were involved in education, to discuss the demands which were being placed on the education system with regard to peace and security issues. What emerged from the discussion was a consensus that there was an increasing requirement for teachers to deal with these issues, and yet a corresponding lack of materials designed with young people and students in mind.

Because the Institute has expertise on many of these matters, it seemed logical to try to fill the gap. We were, and are, conscious that, as a federal Crown Corporation, we should not become involved in curriculum development: what we could do, however, was look at existing provincial curriculum guidelines, and within them, produce materials which would be useful for students and teachers. The nature of our areas of expertise – arms control, disarmament, defence and conflict resolution – suggested a concentration at the high school level.

Bradley Feasey, a staff member at the Institute, began this work and has brought to it both an understanding of the issues and

an ability to communicate, on paper and orally, with high school teachers and their students. A fortunate coincidence brought us in touch with **Geoff Irvine**, a history teacher in the Carleton school board and author of an Ontario sociology text and whom we were able to engage on contract.

Together they wrote the *Teachers' Handbook on Peace and Security*. The primary goal of the book is to provide students with a base of knowledge in the field of international peace and security which will help them to understand and interpret the many disparate pieces of information to which they are exposed. To do this, the information and lessons in the book are organized around three broad categories: foreign policy, security and international conflict. In each case, the authors have tried to impress upon the readers that the subjects are often contentious and that there are varying points of view on them. They have also sought to illustrate that the policies pursued in Canada and elsewhere are the result of decisions influenced by perception, priorities and values.

Because history and social studies – the courses where the subject matter of the *Handbook* is most appropriate – are not compulsory in all jurisdictions after a first course in high school, the authors geared the book to that level.

The *Handbook* is written with the needs of busy teachers in mind. Each topic is accompanied by strategies for the teacher as to how the topics might be introduced, presented, discussed and evaluated. The format allows it to be used as a whole, or in portions, selected by concept, individual topics or readings.

The first draft of the *Handbook* was written during 1987. It was field tested in a number of schools, and introduced to a group of teachers at a conference at the Ontario Institute for Studies in Education in the spring of 1988. A selected group of field testers met at the Institute in June 1989, and final revisions were completed in the following months. The present document is dated June 1990, with a French language version to be available in 1991.

The loose-leaf format allows

### The Teachers' Handbook on Peace and Security

*“there was an increasing requirement for teachers to deal with these issues, and a corresponding lack of materials designed with young people and students in mind”*

#### Peace and Security Competitions Fund Procedures and Deadlines

■ For the semi-annual competitions with deadlines of 30 June and 30 November, 1991 and 30 June, 1992 the Fund will be interested in receiving applications to support projects that would make thoughtful contributions to issues related to international peace and security on the 125th anniversary of Confederation in 1992. It is our understanding that Canadians will be invited by Parliament to reflect in their various fields on the record of opportunity and achievement in that record and on challenges for the future.

30 June for an October decision

30 November for a March decision

Peace and Security Competitions Fund  
360 Albert, Suite 900  
Ottawa, Ontario K1R 7X7

#### Back issues of P&S on microform

■ Back volumes of this publication are available in microform (film or fiche). For further information, contact Micromedia Limited, 158 Pearl Street, Toronto, Ontario. M5H 1L3. Tel. 416-593-5211. 1-800-387-2689.

additions and revisions, as necessary. Since we decided to concentrate on concepts, with discrete facts used for illustration, the Handbook remains current despite the monumental changes which have taken place in international relations since the book was conceived.

Distribution of the *Handbook* (it sells for \$35.00) is handled through the Institute, and as more and more teachers know of it, demand is increasing. Bradley Feasey gives workshops at professional development days and at conferences organized by teachers and students. The Institute is inserting customized guides for the use of the *Handbook* in each province. So far we have completed the Ontario and Manitoba guides, and have commissioned others.

In 1992, we will begin a "Teacher-Fellow Programme" which will generate new classroom resources on an annual basis. The Institute will solicit proposals from teachers across Canada, examine each, choose a winner and bring the winner to Ottawa to work with Institute staff for several weeks during the summer. When the project is completed, the Institute will publish and distribute it, thereby providing fresh and innovative classroom resources.

■ Each week for twenty-six weeks a year, 130 high school students from across the country, arrive in Ottawa to spend a week together at the Terry Fox Centre as part of a programme called "Encounters with Canada." The Centre, a project of the Council for Canadian Unity, offers lectures, tours, theatre, recreation, discussion and debate. For the past four years, the Institute has sponsored, designed and presented a three to four hour session, each week, on issues of international peace and security. Bradley Feasey is the key staff person involved, and almost every week he spends time at the Terry Fox

Centre assisting in the discussion, debate or research being undertaken on international issues. During the winter of 1991, we amended the programme to take account of the Persian Gulf crisis and war. Bradley and **Rychar** **Brûlé** of the Institute's Peace and Security Competitions Fund, gave presentations on the war, students split up into groups for what were apparently spirited discussions, and resumed in plenary for reports.

High school students and teachers are the primary target audience of several other joint projects of the Institute – undertakings or programmes which we co-sponsor and/or organize in cooperation with external groups, and which are the primary responsibility of **Jill Tansley**. In May 1989, we co-sponsored a conference on peace and security education for teachers and students with Henson College at Dalhousie University; during 1989 and 1990 we undertook, with the London Regional Art Gallery and Historical Museum, a programme for students based on a retrospective of war entitled "Lest We Forget"; from 1988 to 1990 we contributed to the "Science for Peace" section of Expo-sciences, a pan-québécoise science fair for students organized by the Conseil de développement du loisir scientifique.

Work with teachers and students builds the base of wider knowledge and understanding of issues of international peace and security - essential prerequisites for an informed public discussion. As students grow to adulthood in the interdependent world of the 1990s and beyond, their ability to understand the global dimensions of their world will figure prominently in their actions and reactions. □

— NANCY GORDON

## Barton Awards Programme

■ The Canadian Institute for International Peace and Security recently awarded nine scholarships (\$14,000) and two fellowships (\$30,000) to Canadians who wish to further their studies in the areas of international peace and security. These Awards are given annually under the Barton Awards programme of the Institute, named in honour of its first Chairman, William H. Barton, the distinguished former Ambassador to the United Nations in New York and Geneva.

The Award recipients come from different disciplines and will pursue a variety of studies.

### Fellowship Recipients:

**Simon W. Dalby** is a resident of Vancouver, B.C. A Ph.D. graduate of Simon Fraser University, he will be conducting research at the Simon Fraser University's Centre for International Studies concentrating on the environmental dimensions of international security in the Pacific.

**Elaine M. Holoboff**, from British Columbia, will be completing her Ph.D. degree at King's College, University of London, England before commencing her post-doctoral research on Soviet security policies in a post-Cold War Europe. She will be conducting this research through York University in Toronto.

### Scholarship Recipients:

**Stephen H. Baranyi** is from Toronto, Ontario. He is enrolled in Ph.D. studies at York University in Toronto, and is conducting field research in Latin America. His research is on the dialectics of defence development in Panama, 1968–89.

**Jean-François Bergeron** is a native of Quebec City, Quebec. He is pursuing his Ph.D. in Political Science at Laval University. He is concentrating his research on political transition and democratisation in South Africa as a result of political change under the leadership of F.W. deKlerk.

**Andrea Chandler** is from Halifax, Nova Scotia. She is pursuing her Ph.D. in Political Science at Columbia University in New York. Her dissertation research is on post-revolutionary statebuilding and the politics of border control in the Soviet Union.

**Garth Barclay Davis** of Vancouver, British Columbia will be pursuing studies at the School of Advanced International Studies of Johns Hopkins University in Washington, D.C. He intends to carry out independent research on Canada and security in the North Pacific with a review of threat analysis and policy prescriptions for the 1990s.

**Marie-France Desjardins** is from Montréal, Québec. She is continuing her Ph.D. studies with the Department of War Studies at King's College of the University of London, England. She is conducting research on confidence-building measures in Europe.

**Olga Hlinovsky** from Hull, Québec, is a Ph.D. candidate in the Sociology Department at the Université de Montréal. For her dissertation research she is doing an analysis of war from a political perspective within society.

**Markus Ludwig Kreuzer** of Vancouver, British Columbia, is pursuing Ph.D. studies in the Political Science Department of Columbia University in New York. His dissertation research analyzes how the competitive process induced by political institutions constitutes a distinctly democratic contribution to the resolution of conflicts.

**David R. Mutimer** of Antigonish, Nova Scotia, is completing his Ph.D. in Political Science at York University in Toronto. His thesis topic is on the emerging new European security order as a study in international change.

**Ian Rowlands** is a native of Ottawa, Ontario. He is pursuing his Ph.D. in International Relations at the London School of Economics and Political Science. His research is on the effect of global environmental change on international relations, especially with regard to international cooperation and conflict in relation to ozone layer depletion and global warming.

## LETTERS TO THE EDITOR



### Questionable and Condescending

■ Your spring issue of *Peace & Security* contained a few questionable assessments of recent alternative defence debates. For one, Chris Smith argued in "From Bust to Boom" that "much of the alternative defence

debate always appeared in the shape of unreal policies geared to defeat – the idea being to leave a country's borders open to invasion and ensuring that the negative aspects of territorial occupation outweighed the possible gains." But Smith should recognize that this idea of leaving a country's borders open to invasion is unique to the field of civilian-based defence. It is not an idea shared in the field of non-provocative defence or defensive defence where numerous models entail border defence as well as defence in depth.

Moreover, whereas Smith alleges that the use of advanced military technology is downplayed in the work on alternative defence, in fact, many models actually place a premium on the use of light, mobile, precision-guided munitions and sophisticated air defences. Smith applauds the success of the Tornado aircraft and the Patriot missile systems for muting what he describes as this Luddite view. But the Tornado ran into a few troubles (four out of the seven planes lost went down in the first four days of the air war) and Patriot is a defensive system – a success that will inevitably be used to support the case for defensive defence. In short, it appears that Smith hasn't done his homework and his portrayal of a promising field can be seen as a condescending caricature.

Another amazing claim is found in Bernard Wood's "Debating war, peace, morality and order." He writes that "the debate over offensive and defensive roles is irrelevant in any war zone. It is the capabilities of the Canadian aircraft and their crews that shape what they do." Yet surely Wood recognizes the importance of political control and military restraint (even in war zones). Iraq was wise enough to avoid the use of chemical weapons; the Americans wisely avoided the use of nuclear weapons; and Canadian officials could have easily stipulated that the CF-18s were to remain on defensive missions flying combat air patrols over the Gulf.

The CF-18 is capable of both offensive and defensive operations but that doesn't mean it has to be used for both. Moreover, contrary to what Wood writes, it was hardly our aircraft or crews that determined Canada's military response; it was our government. And, as strange as the decision was to begin bombing missions in the last week of the war, few Canadian officials would countenance simply giving free reign to military and technological determinism in the field.

We can expect to hear a range of interpretations on the lessons of this war. Chris Smith's analysis leads to the conclusion that the Gulf War will help to justify business-as-usual and the demand for a wide range of advanced weapons to fight the wars of the future. On this point, Smith may be correct; some governments will resort to the old methods. However, in a recent statement to the Standing Committee on National Defence, Joe Clark wisely noted that the option to this grim scenario will be to promote military restraint, arms transfer restraint and defensive defence at lower cost. The Secretary of State for External Affairs recognizes that the choice is clear.

It may be, as Bernard Wood writes, "that our national debate since the 2 August has done us no credit as a people." Then again, the problem here may be simply one of perspective and perceived relevance. From another perspective, it is now encouraging that only a very few peace and security institutes consider the alternative defence debates to be irrelevant.

H. Peter Langille, Ottawa □

### The Role of the Media in International Conflict

■ What did the Gulf War teach us about the power of the media? What was the relationship between journalists and the military? Between journalists and politicians and diplomats? What makes one war news and not another? Are journalists in danger of becoming part of a conflict?

These are some of the questions which will be addressed at a two-day conference sponsored by the Institute featuring many respected speakers from the media, military, government, and academe. Confirmed speakers include:

**Aileen McCabe**

Southam News

**Colin MacKenzie**

Globe and Mail

**Jim Travers**

Southam News

**Akiba Cohen**

Hebrew University  
of Jerusalem

**Florian Sauvageau**

Université Laval

**Joe Schlesinger**

CBC

**Jean Pelletier**

Journal de Montréal

**William Solomon**

Rutgers University

**Jeremy Kinsman**

Department of  
External Affairs

**John Honderich**

Toronto Star

Date:

12 and 13 September 1991

Location: Chateau Laurier  
Hotel, Ottawa, Canada

Fee: \$80.00

Further information:

Canadian Institute  
for International Peace  
and Security  
360 Albert Street, Suite 900  
Ottawa, Canada, K1R 7X7  
Phone – 613-990-1593  
Fax – 613-563-0894



## REVIEWS



### On A Hinge of History

Ivan L. Head

Toronto: University of Toronto Press,  
1991, 229 pp., \$35.00, cloth

Ivan Head has been a force in the way Ottawa thinks about international matters since he became Pierre Trudeau's special advisor on foreign affairs in 1970. In 1978, he was appointed president of the International Development Research Centre (IDRC) – a crown corporation with the mandate of “assisting developing countries in utilizing science and technology.”

Pierre Trudeau's first foreign policy speech as prime minister was written by Head and presaged many of the themes of this volume. “Never before in history has the disparity between the rich and the poor, the comfortable and the starving, been so extreme,” Trudeau said. “The name of peace is development.”

*On A Hinge of History* is an examination of the “global disequilibria and the resulting mutual-ity of vulnerability of societies in both the industrialized and developing regions of the world.”

While Head recently left IDRC, the book is also the result of an institutional effort by IDRC. The author credits about a dozen senior scholars from across the country for their contribution to the research project that gave rise to the book, but does not indicate who contributed how much to which part, or provide many details about the nature and goals of the research. This ambiguity about the book's origins and purposes is no doubt at least partly responsible for its uneven quality.

What Head does convincingly is redecorate the mental stage on which international politics has

been played out for two generations. Rich industrialized peoples have been obsessed with East-West relations to the point where they have been blinded to what has really been going on around them. With the East-West struggle now off the agenda, they now have the opportunity to see clearly. One way Head forces the reader into this mental adjustment is by eschewing words like “Third World” and “developing country” – with all their judgemental, even racist baggage – in favour of “north” and “south.”

Head presents striking descriptions, metaphors, and statistics as he works his way through the international debt, agriculture, trade, environmental, demographic, and institutional crises:

the circle of denuded landscape around many African villages ... has a radius of 7 kilometres ... the distance that a person can reasonably walk in quest of firewood and return in a single day.

The [World] Bank's definition of the phrase [“absolute poverty”] is so shocking as to remove it from the personal experience of virtually every single person in Canada. To exist in absolute poverty is to be so calorie-deficient that one lacks the energy needed to work.

[In the period 1955 to 1987] the global increase in world trade was 600 percent in real dollar terms. The [forty-five small low-income countries most of which are in sub-Saharan Africa] increased their exports by only 12.7 percent.

Given the credentials of the author, and the acknowledged institutional backup, *On A Hinge of History* ought to be a singular contribution to the knowledge and understanding of global economics and north-south politics. The compelling and very difficult question, after forty-five years of tragically bungled efforts with foreign aid and various experiments in development is: what are the overarching principles and models which emerge from this long experience that can help everyone move for-

ward? Here, at the pragmatic, public policy end of the problem, Head's book offers very little.

The language of the two final chapters which deal largely with the politics of the issue is vague, soft and overblown: “A new outlook is needed, one more subtle and all-embracing than in the past. A new form of social contract is required, one based on scientific reality and tempered by humanitarian constants.” Avoided entirely is serious grappling with some of the dilemmas which paralyze international and domestic systems.

One such puzzle is the conflict between individual and collective social needs. How do you get large numbers of people to do what they know they should do, but cannot or do not because for each individual making the decision the apparent costs are too high? We know that our future as comfortable northerners is inextricably tied to the welfare of southerners and that our personal patterns of consumption are destroying the planet. Yet, this knowledge is not, in itself, a guide to action.

The Leninists grabbed on to this puzzle from the wrong end by discarding liberal notions of individual good and imposing onerous collective rules on personal conduct. The Marxist experiment is now finally discredited, but then what to do? The poignancy of this key dilemma facing the management of human economic activity has been articulated by economist Fred Hirsch:

Individuals can perceive a need for themselves and their fellows and yet have no rational basis to act on it in isolation ... collective means may be necessary to implement individual ends ... [and] ... thought control remains the most horrifying threat in the collectivist intrusion. Yet if individual orientation is outside our area of influence, we are left with an impasse. We know what needs to be done and cannot or dare not do it.

Any writer taking on a subject like this starts with a serious handicap: most people likely to read this book, know the role the affluent and indifferent north has played in creating our current difficulties. What they don't know, and therefore, what is much more useful to explore, is what to do about it – a vastly more difficult exercise. Head tells us that his book is about “ethics” as a survival tool and “the obligation of one generation to the next.” It is not a “doomsday message,” he writes. However, the most effective and affecting parts of *On A Hinge of History* are the descriptions of our impossible mess. As for ethics, they are an essential but insufficient condition for understanding where to go next.

– Michael Bryans

Mr. Bryans is editor of Peace&Security

### BRIEFLY NOTED

**The Changing Soviet Union:  
Implications for Canada  
and the World**  
Peter Dobell, editor

Toronto: James Lorimer, 1991, 166 pp.,  
\$19.95 paper

This volume is the distillation of a three-day conference held in Ottawa in November 1990 which brought many of the best Soviet political scientists and economists together with an equally high-powered group of Western experts on the USSR. Major topics include: the development of civil society; the making of a market economy; cooperation in the Arctic; the utility of Western economic assistance; and implications for the world of the collapse of the Soviet empire. Among the conference participants were: Georgy Arbatov, Vladimir Popov, Andrei Kokoshin, Franklyn Griffiths, Martin Walker, Jacques Lévesque, and Irwin Cotler. (The Institute for Peace and Security was a co-sponsor of the conference on which this volume is based.) □

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

## LETTER FROM BUCHAREST BY VĚRA MURRAY



**Despite the putrid stench of tear gas,  
I could not take my eyes off the spectacle  
unfolding below: on one side, police armed  
with shields, standing motionless in close order.**

On the other, slogan-chanting demonstrators provoking them with rude gestures or attempting to put flowers down the backs of their uniforms. The situation is volatile. Suddenly, orders are given, and for a few minutes the crowd is shoved and jostled, then hit with electric cattle prods. No one really seems to get hurt, and then it starts all over again.

This sort of demonstration seems to define the current Romanian regime. It is April – just a few days after the visit of French President, François Mitterrand who thereby becomes the first head of state to effectively endorse those in power here – and this team which has a reputation to defend, has not quite succeeded in shaking off old repressive habits. The regime symbolizes, beyond question, the end of Ceausescu, but not the end of communism.

The throngs of students who went into the streets during Mitterrand's visit carried banners with very direct messages: "Mitterrand, your presence legitimizes this criminal regime!", "Long live François Marchais!"\*, "We haven't enough money to throw eggs at you!", and, alluding to the Romanian head of state, Ion Iliescu: "We don't want a bolshevik president anymore!"

The Romanian revolution of 1989, though initiated by the people, was soon engulfed in lies and pretence. Iliescu, an old communist, came to power through palace intrigues, and not on the basis of the popular uprising which moved us all on television. He has since then put himself, "above the law, by sending the miners in to brutally disperse the student demonstrators in Bucharest." These are the

words of Doina Cornea, one of the best known dissidents during Ceausescu's time, and who today is part of the opposition to the current regime.

The demonstration I can see from my balcony, marks the first anniversary of the seizing of University Square by the students on 22 April 1990. Fifty-three days later on 13 June, the government brought in trainloads of miners to Bucharest – good workers prepared to beat up a few intellectuals – to clean the place up.

### **These children are the product of the government's campaign against birth control – the most monstrous brainwave of the "genius of the Carpathians"**

The president of the students' union, Marian Munteanu, who was roughed up by the miners and arrested in June, claims that he is still followed, that his phone and apartment are bugged, and that his entire family receives frequent threats. How does he hope Romania's future will unfold? Coming from a student, his reply underscores the fact that the Balkans are a separate world which Westerners have for forty years quite wrongly placed in the same mental compartment as central European countries. "The best regime for Romania is a constitutional monarchy led by King Michael," he says. The old king lives in exile in Switzerland.

Hundreds of people converge on University Square in the early afternoon for the demonstration of 22 April. An immense cross made of flowers lies on the ground in commemoration of those who died during the revolution, and for those wounded in the many demonstrations which have since taken place

here. Groups of people are in lively debate all around the Square.

Some take advantage of the situation to do a little black market business. I see several people selling disposable syringes – in a country where the incidence of AIDS among infants is very high because of reusable needles, the disposable ones are worth their weight in gold. A line of flowers strewn on the ground forms the limit beyond which a group of policemen already waits. Two old men stand on guard close to the line with baguette sticks in place of rifles.

Three weeks ago prices went up two to three hundred percent. A litre of milk now costs 10 lei, a kilo of boneless beef, 270 lei: the average wage is 3,500 lei and in-

unemployment could reach half a million this year, out of a population of twenty-five million. The trade unions claim there are one and a half million people out of work.

Every day, scores of children spend the night in the Bucharest's main railway station, Gara de Nord, on cardboard mattresses; they represent a tiny fraction of the 130,000 children abandoned since Ceausescu's demise. They survive by panhandling and prostitution, and cushion themselves against the hunger and cold by sniffing glue. These children are the product of the government's campaign against birth control – the most monstrous brainwave of the "genius of the Carpathians" – which led to the disappearance from the market of all contraceptive devices, and made abortion a criminal offence.

Since last autumn, hundreds of Western couples have arrived to adopt children. They often "buy" directly from parents in the most deprived rural areas in the north where large families are still commonplace. A rabble of shady intermediaries makes a fortune in this trade.

Romania has received very bad press in the last year: the betrayal of the revolution, Iliescu's repressive measures and now the trafficking in babies. Many intellectuals I talked with in Bucharest consider international criticism of what has happened since Ceausescu unfair. They say the government has passed at least two "very valuable" laws on land reform and privatization. "The trouble is, because Iliescu is so identified with the previous regime, the changes are difficult to judge," they lament. "Romania faces an arduous task ahead," concludes one. "Nowhere else in this part of Europe has communism left such deep spiritual wounds." □

*Věra Murray is the Moscow correspondent for the Québec magazine L'Actualité.*

*Translation by Veronica Baruffati*

\* The real Marchais, Georges, is the head of the French Communist Party.

\*\* On the black market the lei trades at about 200 for 1 US dollar.

Été 1991  
VOLUME 6 NUMÉRO 2

INSTITUT  
CANADIEN POUR  
LA PAIX ET  
LA SÉCURITÉ  
INTERNATIONALES

# PAIX ET SÉCURITÉ

## ÉCLATEMENT DES ÉTATS, GENÈSE DES NATIONS

### LES SÉQUELLES DE LA GUERRE DU GOLFE

*Table ronde*

*Mark Heller*

*Shireen Hunter*

*Bahgat Korany*

*Janice Gross Stein*

**Jeremy Paltiel**  
La Chine et l'ordre  
mondial.

**Tamar Hermann**  
Une voix pacifiste  
s'élève en Israël.  
**Věra Murray**  
Lettre de Bucarest.

**Keith Krause**  
Cette fois, faisons  
bien les choses.

**François  
Lafrenière**  
La politique en  
haut lieu.

**Jane Boulden**  
Sauver un accord  
précieux.  
**Bernard Wood**  
Un amiral change  
de cap.

*Dans le présent numéro :*

# PAIX ET SÉCURITÉ

## Bureau de rédaction :

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

## Rédacteur en chef :

Michael Bryans

## Rédactrices en chef adjointes :

Veronica Baruffati, Hélène Samson

## Rédacteur de la chronique des livres français :

Jocelyn Coulon

## Traitement de texte :

Veronica Suarez

## Version française :

(sauf indications contraires)

Sogestran Inc. Denis Bastien

## Présentation et production :

Spencer Francey Peters

## Imprimerie :

Somerset Graphics

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

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

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

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

ISSN 0831-1846

## NOTE DE LA RÉDACTION



■ Beaucoup d'encre a coulé au sujet de la guerre du golfe Persique et beaucoup d'encre coulera encore ! Quelques semaines après la fin des hostilités, le comité de rédaction de *Paix et Sécurité* a réuni un groupe d'experts afin de discuter de l'avenir du Moyen-Orient. Ces derniers ont abordé les questions liées aux rapports entre pays arabes et pays non arabes et entre le monde islamique et l'Occident, aux importations d'armes dans la région, aux Palestiniens, et à l'éclatement de l'État au profit de l'édification des nations.

Les dirigeants chinois, pour leur part, se réjouissent fort peu du regain de popularité des États-Unis par suite de la victoire militaire de ces derniers en Irak. Beijing semble maintenant se rapprocher de Moscou, car, comme le souligne **Jeremy Paltiel**, l'opposition à l'hégémonie est une des pierres angulaires de la politique étrangère chinoise.

Cette fois, faisons bien les choses ! Dans le passé, les efforts déployés pour surveiller les achats d'armes de divers pays ont échoué. **Keith Krause** affirme que, si l'on veut que de nouvelles tentatives soient couronnées de succès, il faut tirer des leçons de ces échecs. On ne pourra éliminer les ventes d'armes, mais on peut *réglementer* le commerce des armements.

Les États-Unis et l'URSS jouent au chat et à la souris avec le Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE). Mais les Américains sont prêts à passer l'éponge sur les irrégularités commises par l'Union soviétique, car pour eux, comme l'explique **Jane Boulden**, le Traité est une «très bonne affaire».

Il existe un mouvement pacifiste israélien ? Resté silencieux pendant la guerre du Golfe, ce dernier continue de jouer son rôle d'intermédiaire entre les Israéliens et les

Palestiniens. Comme le souligne **Tamar Hermann**, en dénonçant la conduite des autorités israéliennes dans les territoires occupés, il met l'accent sur le dilemme moral auquel le pays doit faire face.

Pour beaucoup d'entre nous, le Népal est un pays entouré de mystère. Peu nombreuses sont les personnes qui ont eu l'occasion d'y séjourner et de connaître la société népalaise. De Katmandou, **François Lafrenière** brosse un tableau des composantes de cette dernière au lendemain des premières élections multipartites à s'y être tenues depuis 1959.

De passage en Roumanie en avril dernier, **Vera Murray**, nous fait parvenir une «lettre» qui décrit l'atmosphère régnant là-bas : l'insatisfaction générale face à l'imposition de la révolution, aux méthodes répressives d'Iliescu et au «trafic» de bébés.

– Hélène Samson

**Institut  
canadien pour  
la paix et  
la sécurité  
internationales**

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

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

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

**NOUVELLES PUBLICATIONS  
DE L'INSTITUT  
PARUES DANS LE  
DERNIER TRIMESTRE**

«**The Norad Renewal Issue**», Rapport du groupe spécial présenté au sous-comité du Comité permanent des affaires extérieures et du commerce extérieur (Chambre des communes) sur la question de la reconduction, en mai 1991, de l'Accord sur la défense aérospatiale du continent nord-américain. Document de travail n° 33, 65 pages.  
«**After the Persian Gulf War**», The Potential for Economic Reconstruction and Development in the Persian Gulf Region, par Mehran Nakhjavani, Document de travail n° 34, 23 pages.

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

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

## SOMMAIRE

2 **ÉCLATEMENT DES ÉTATS, GENÈSE DES NATIONS** TABLE RONDE

*Mark Heller, Shireen Hunter, Bahgat Korany et Janice Gross Stein parlent des séquelles de la guerre du Golfe.*

7 **LA CHINE À CONTRE-COURANT** PAR JEREMY PALTIEL

*Le triomphe des États-Unis dans le Golfe est loin de plaire aux dirigeants vieillissants de Beijing.*

8 **POUR UN MONDE SANS ARMEMENTS** PAR KEITH KRAUSE

*Limiter la demande et l'offre d'armements à l'échelle du monde.*

10 **SAUVER UN ACCORD PRÉCIEUX** PAR JANE BOULDEN

*L'URSS cherchait-elle à contourner le Traité sur les FCE et est-ce important ?*

12 **LE MOUVEMENT PACIFISTE ISRAËLIEN N'EST PAS ENCORE K.O.**

PAR TAMAR HERMANN

*L'Intifada palestinienne a obligé les pacifistes israéliens à se redéfinir en profondeur.*

14 **LA POLITIQUE EN HAUT LIEU** PAR FRANÇOIS LAFRENIÈRE

*Les sujets du royaume du Népal vont aux urnes.*

24 **LETTRE DE BUCAREST** PAR VĚRA MURRAY

*Les blessures profondes laissées par le «génie des Carpathes»*

■ **Jeremy Paltiel** est maître de conférences en sciences politiques à l'Université de l'Alberta à Edmonton; il est spécialiste de la politique en Asie de l'Est et il est actuellement professeur invité à l'Université Carleton; **Keith Krause** est maître de conférences en sciences politiques à l'Université York, à Toronto, et il est l'auteur de l'ouvrage *Arms and the State*, qui doit bientôt paraître sous les presses de l'Université de Cambridge; **Jane Boulden** est chercheuse et rédactrice pigiste basée à Kingston; **Tamar Hermann** est chargée de recherche invitée au *Center of International Studies*, à l'Université Princeton; **François Lafrenière** était autrefois chercheur à l'ICPSI et il est maintenant coopérant au Népal; **Věra Murray** est correspondante du magazine *L'Actualité* à Moscou.

15 NOTE DE LA DIRECTION

16 CONDENSÉ SUR LA LIMITATION DES ARMEMENTS

17 CHRONIQUE DE LA DÉFENSE

18 EN DIRECT DE LA COLLINE PARLEMENTAIRE

21 À L'ORDRE DU JOUR DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

20 NOUVELLES DE L'INSTITUT/TRIBUNE

23 LIVRES



# ÉCLATEMENT DES ÉTATS, GENÈSE DES NATIONS

*Les séquelles de la guerre du Golfe*

## TABLE RONDE

### LES MEMBRES DU GROUPE

#### MARK HELLER

*est chargé de recherche principal et coordonnateur de la recherche à l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Il est en congé de l'Université de Tel Aviv, où il est chercheur associé principal au Centre d'études stratégiques Jaffee. Un ouvrage de lui paraîtra bientôt chez Westview sous le titre Between Old Thinking and New : The Changing Dynamics of Soviet Policy in the Middle East.*

#### SHIREEN HUNTER

*est directrice adjointe du Programme d'études moyen-orientales au Center for Strategic and International Studies, à Washington (D.C.). Elle vient de publier Iran and the World : Continuity in a Revolutionary Decade, chez IUP, en 1990.*

#### BAHGAT KORANY

*est professeur de sciences politiques à l'Université de Montréal. Il est le principal auteur de l'ouvrage intitulé How Foreign Policy Decisions Are Made in the Third World (Westview, 1986), qui a été rédigé sous sa direction.*

#### JANICE GROSS STEIN

*est professeur de sciences politiques à l'Université de Toronto et elle a publié, avec Richard Ned Lebow, le Cahier de l'Institut intitulé «La dissuasion : analyse des paramètres de réussite».*

*Le présent article résume les propos tenus au cours d'une discussion qui a eu lieu à Ottawa le 15 avril. Michael Bryans, rédacteur en chef du magazine Paix et Sécurité était alors l'animateur.*

**Michael Bryans :** Première question : une fois que tout le brouhaha des six derniers mois se sera éteint, qu'est-ce qui nous paraîtra unique au sujet de ce qui s'est passé depuis le mois d'août ? Dans dix ans d'ici, qu'aurons-nous retenu de particulier au sujet de cette époque ?

**Shireen Hunter :** Des changements internes importants se produiront certainement, et ce, dans tous les pays de la région du golfe Persique. Les incertitudes relatives à l'Union soviétique compteront parmi les facteurs qui détermineront le jour sous lequel on percevra toute cette situation dans dix ans. Certains pays, et je songe surtout à l'Iran et à la Turquie, seront très vulnérables face aux changements survenant en URSS. Je ne pense pas que l'Union soviétique subsistera dans sa forme actuelle.

Si la désintégration de l'empire soviétique se produit rapidement et d'une manière plus ou moins ordonnée, il ne faut pas exclure, à franchement parler, des réalignements territoriaux et ethno-linguistiques dans la région. Rien ne dit qu'il n'y aura pas un jour un État kurde. Qu'advient-il, par exemple, de l'Azerbaïdjan soviétique ? Le territoire passera-t-il à la Turquie, ou à l'Iran ? Présentera-t-il des revendications irrédentistes à l'Iran ?

**Bryans :** Il y aurait donc de nouvelles frontières ?

**Hunter :** La création de nouvelles frontières risquerait de provoquer de graves bouleversements, mais il y aura certainement des réalignements économiques, politiques et linguistiques. Idéalement, la région devrait opter pour le fédéralisme, puis évoluer peu à peu vers le régionalisme. Autrement, des guerres éclateront du Caucase jusqu'en Asie du Sud.

**Mark Heller :** Laissez-moi vous raconter une petite anecdote. Une délégation française visitait l'Académie des sciences en Chine. On présenta aux Français leurs homologues chinois, et les

Français demandèrent qui, à l'Académie, menait les recherches sur la Révolution française. «Personne», leur répondit-on. «Mais pourquoi, rétorquèrent-ils. Il s'agit là d'un grand événement historique.» Et les Chinois de dire : «Nous n'avons pas encore assez de recul pour bien le faire !»

Rappelons-nous 1981 ; ce n'est pas très loin encore, et la région du Golfe (ou l'ensemble du Moyen-Orient) n'était pas très différente de ce qu'elle est aujourd'hui pour ce qui concerne les principales forces à l'oeuvre. Afin d'avoir une idée de la direction dans laquelle les choses évoluent, il nous faut réfléchir à plus long terme et aux tendances socio-économiques qui pourraient un jour s'exprimer dans l'équation politique.

Du côté arabe du Golfe, en particulier, les régimes sont de plus en plus déphasés par rapport aux changements socio-économiques. Ils ne sont désormais plus le reflet fidèle des sociétés existant là-bas. Il est cependant très difficile de prédire à quel moment cette asymétrie deviendra intolérable.

Si j'essayais de résumer les conséquences des développements survenus au cours des dix ou quinze dernières années, je dirais tout simplement ceci : le monde a raté des chances inouïes de mettre à profit les processus fondamentaux d'édification nationale et de modernisation socio-économique. En partie à cause de tout le tohu-bohu politique, et en particulier des guerres (la guerre irano-irakienne, puis la guerre du Golfe), des ressources incroyables ont été gaspillées par les apôtres inconditionnels du nationalisme arabe, ce qui, dans le cas de l'Irak, a entraîné la destruction du pays.

Au cours des dix prochaines années, nous assisterons à un renforcement relatif des forces non-arabes dans la périphérie du Golfe, au redressement de l'Iran, et peut-être même à l'émergence du Kurdistan. Il est fort probable également que la Turquie réintègre un rôle de taille au Moyen-Orient aux dépens des Saoudiens et des Irakiens.

**Bahgat Korany :** Examinons certaines tendances importantes, à mon avis. Tout d'abord, l'érosion

du système arabe. Au cours des trente ou quarante dernières années, un événement déterminant s'est produit quand on fit la distinction entre Arabes et non-Arabes. Tel fut le résultat de la dénonciation du pacte de Bagdad. La Grande-Bretagne et les États-Unis avaient orchestré le pacte, qui rassemblait l'Iran, la Turquie, le Pakistan et un pays arabe, nommé l'Irak. Il y eut un coup d'État dans ce dernier pays en 1958, et à peine installé, le nouveau régime de Bagdad s'empressa de se retirer du pacte. Ce fut à partir de ce moment-là que l'on fit une distinction entre Arabes et non-Arabes au Moyen-Orient.

Un autre changement important se produisit environ vingt ans plus tard, quand Sadate fit la paix avec Israël. C'était la première violation du précepte qui avait établi la distinction entre Arabes et non-Arabes au Moyen-Orient. Pour la première fois, un grand État arabe disait la paix possible et nouait des relations diplomatiques avec un pays non arabe.

Puis, vers la fin de la période survint la révolution iranienne, qui eut d'énormes répercussions sur les masses arabes. Et certains virent en Téhéran le nouveau modèle de l'avenir. Pendant la guerre irano-irakienne, des pays arabes prirent parti pour l'Iran contre un frère arabe : autre érosion de la distinction entre Arabes et non-Arabes. Ce que M. Heller disait au sujet de la montée des non-Arabes (la Turquie et l'Iran) et de leur rôle dans le Golfe confirme ce phénomène d'érosion. On revient à un système moyen-oriental au détriment d'une structure simplement arabe. Et la montée du militantisme islamique va dans le même sens : l'affaiblissement de la distinction.

Une seconde réalité renforce cette tendance : pour la première fois, des pays arabes sont menacés par d'autres nations arabes. Auparavant, la menace militaire venait d'Israël ou de pays occidentaux. Le Koweït a dû faire appel à des non-Arabes pour se défendre contre des Arabes.

Un troisième phénomène s'exprime dans l'emploi, un peu trompeur à mon avis, du mot «démocratisation». C'est ce que j'appelle la montée de la société civile, et pluralisme, dans la société arabe. Au cours des dernières années, l'État était omniprésent ; il était trop fort. Et le débat qui s'amorce au sujet du statut de la famille royale au Koweït et de la possibilité d'élargir les cadres de l'élite politique donne une idée du prix à payer pour instaurer une société civile.

**Janice Gross Stein :** Ce qui est unique au sujet de cette guerre, c'est que les forces de la coalition ont été organisées par la première puissance militaire du monde, à partir d'une base économique très faible, et que cette même puissance n'a pas pu financer la campagne qu'elle mettait sur pied. Au Moyen-Orient, ceux qui détiennent la force militaire, critère traditionnel de mesure du pouvoir dans cette partie du monde, ne sont pas du tout ceux qui possèdent la puissance économique.

Un État aurait pu dominer sur les deux plans, à savoir l'Irak, s'il s'était doté d'un régime différent. Mais il a raté sa chance. L'Égypte pourrait devenir une puissance militaire, mais son économie est faible. Israël possède une économie fondamentalement faible, lui aussi. Ceux dont les

perspectives sont les meilleures ne disposeront jamais dans la région de la puissance militaire voulue pour dicter le programme d'action.

Si l'on songe aux périodes antérieures où a existé pareille disjonction de la puissance économique et militaire, on constate que ce furent des époques très dangereuses. Je dirais qu'une telle conjoncture risque d'être plus dangereuse au Moyen-Orient qu'ailleurs dans le système international. Au Moyen-Orient, le recours à la force constitue encore une solution légitime, contrairement à ce qui est le cas entre les puissances industrialisées de la planète.

L'avenir ne m'inspire pas confiance, notamment parce que le lien entre ces deux mondes

## SI L'ON JETTE SUR CETTE GUERRE UN ÉCLAIRAGE HISTORIQUE APPROPRIÉ, ON VOIT QUE SA PARTICULARITÉ TIENT AU FAIT QU'ELLE AVAIT POUR OBJET LA DÉFENSE DU PRINCIPE DE SOUVERAINETÉ NATIONALE.

s'établira par l'entremise des exportations d'armes vers le Moyen-Orient. Ce sera là un débouché particulièrement profitable pour les États-Unis et d'autres économies plus ou moins solides. Ce ne seront sans doute pas les Japonais qui exporteront le plus d'armes au cours des dix prochaines années, mais plutôt les pays industrialisés plus faibles, susceptibles de tirer des avantages concrets d'un Moyen-Orient instable où existeront de véritables craintes au chapitre de la sécurité, craintes que cette disjonction de la puissance économique et militaire intensifiera en partie. À mon avis, le Moyen-Orient deviendra, au cours des dix prochaines années, la région par excellence pour la prolifération des armes.

Des éléments socio-économiques expliquent la force de l'État dans le Moyen-Orient arabe, en cette époque de manipulation des structures sociales. Les courants politiques favorisent le pluralisme ou la montée d'un plus grand nombre de voix authentiques trouvant des moyens institutionnels pour se faire entendre, mais ce genre de prolifération des armes renforce l'État aux dépens de la société civile. Avec une pareille évolution des choses – et en même temps les mouvements politiques réprimés cherchent des moyens d'expression légitimes, la pression s'intensifie depuis la base, ce qui aggrave encore plus l'insécurité et l'instabilité.

**Hunter :** La distinction que fait M. Korany entre les Arabes et les non-Arabes au Moyen-Orient me paraît un peu trop absolue. Les éléments du système moyen-oriental ont toujours été interactifs, et les pays situés à la périphérie, si l'on peut les décrire ainsi, tels que l'Iran et d'autres aussi, sont intervenus beaucoup sur la scène politique arabe, tout au moins indirectement. Songeons, par exemple, à l'alliance de convenance entre

les Saoudiens et les Iraniens contre l'Égyptien Nasser. Ces deux groupes ne s'aimaient pas particulièrement l'un l'autre, mais l'Iran a servi de contrepoids face à l'Égypte, et maintenant l'Égypte essaie de faire contrepoids à l'Iran.

On a un peu mythifié la notion que des Arabes ne font pas la guerre à d'autres Arabes, mais des Arabes ont effectivement usé de la force les uns contre les autres. Ainsi, l'Égypte a envoyé un corps expéditionnaire important au Yémen pendant la guerre civile qui déchirait ce pays. La Libye et l'Égypte se sont fait la guerre, et le Maroc et l'Algérie ont combattu l'un contre l'autre dans le Sahara.

Pour ce qui concerne la «renaissance» des non-Arabes et toute la notion de la remontée iranienne, elles s'apparentent un peu à la revivification de l'Islam. Celui-ci n'est jamais mort, et l'Iran n'a jamais disparu de la carte. Pendant les années 1980, même si, affaibli, il n'a pu influencer autant sur les forces sous-jacentes de la région, l'Iran a mené une action beaucoup plus importante qu'on le croit, du seul fait qu'il agissait dans un vaste contexte islamique. L'Iran s'affirme peut-être maintenant comme un intervenant de calibre international, mais il se pourrait qu'il se retourne davantage sur lui-même pour renforcer encore plus sa propre identité ; dès lors, les cadres de son activité se rétréciront sensiblement. À mon avis, l'Iran a été traumatisé de bien des façons par la réaction du reste du monde islamique et certainement par celle du monde arabe.

**Bryans :** D'après certains écrits de l'année dernière (je pense, par exemple, à l'article intitulé «*Roots of Moslem Rage*» paru dans le magazine *Atlantic*), il est évident que certains croient en l'existence d'un conflit fondamental entre l'Occident et le monde arabe, et entre l'Occident et l'univers islamique. Est-ce que vraiment il y a un monde musulman, ou un monde arabe, en conflit avec l'Occident ? Et est-ce en fait là une façon sensée de poser la question ?

**Korany :** C'est la première fois qu'un État arabe s'empare purement et simplement d'un autre pays arabe et déclare que celui-ci a cessé d'exister. Comment cela va-t-il influencer sur les relations entre non-Arabes et Arabes ou Musulmans ? Auparavant, il y avait une distinction à faire (*eux* et *nous*), mais elle ne vaut plus, car certains d'entre «nous» constituent une menace, tandis que nous pouvons compter sur l'aide de certains d'entre «eux».

L'Islam et l'Occident ont toujours été à couteaux tirés. Une des théories dominantes dans la région au sujet des origines de la guerre du Golfe (la notion d'un complot) veut que les puissances impérialistes aient tendu un piège pour exterminer la principale puissance régionale capable de frapper l'Occident et Israël. La conséquence de cette théorie du complot, c'est que, l'Irak étant désormais anéanti, l'Occident va s'en prendre à la prochaine puissance régionale, à savoir la Syrie, pour maintenir sa domination sur cette partie du globe. Les adeptes de ce point de vue font preuve d'une grande sélectivité quand ils choisissent les données nécessaires pour le légitimer.

D'après certains, Saddam Hussein est le champion du tiers-monde s'opposant au retour de ▶

l'impérialisme. Ce point de vue est peut-être justifié, qui sait, mais ses tenants n'agissent pas en fonction de la situation telle qu'elle existe, mais plutôt selon la façon dont ils la définissent. Les perceptions importent au plus haut point dans ce contexte, et à mon avis, le fossé entre les pays islamiques et les non-Musulmans s'est élargi après la guerre du Golfe.

**Heller :** Je conviens certes que l'Islam est perçu comme une sorte d'élément d'identité dans les relations entre peuples islamiques et non islamiques. Mais je doute beaucoup qu'il détermine davantage le comportement politique. La division la plus flagrante se manifeste parfois quand un conflit ou un affrontement oppose directement une société non islamique et une civilisation musulmane ; les autres Musulmans sont alors naturellement portés à éprouver de la sympathie ou de la solidarité pour le belligérant islamique, et ce, pour des motifs fondamentaux. Mais il est très rare que cela détermine en fin de compte les politiques poursuivies par les gouvernements des pays islamiques. Je dirais même que ce n'est pas là une indication fiable du sentiment ressenti parmi les populations islamiques.

En fait, dans les cas extrêmes, on peut observer les comportements les plus irréguliers, à tout le moins au niveau populaire, comportements selon lesquels d'autres éléments d'identité ou d'autres types de clivages sociaux vont provoquer un comportement tout à fait contraire à celui auquel on s'attendrait si l'on fondait uniquement son jugement sur l'Islam. Les événements des dernières semaines tendent à confirmer cette opinion. Bien qu'ils soient eux-mêmes musulmans, les Kurdes irakiens se sentent sans doute beaucoup moins solidaires du gouvernement manifestement islamique installé à Bagdad que de puissances non musulmanes de la région ou de plus loin encore qui pourraient les aider à promouvoir leurs objectifs immédiats.

À titre d'exemple fort éloquent, et je me demande si ce n'est pas de la mé-sinformation dans une certaine mesure, citons l'image des Shias irakiens suppliant les forces américaines de rester en Irak pour les protéger contre Bagdad. Je me demande si les processus à l'oeuvre depuis quelque temps ne sont pas en train d'accélérer le mouvement dans la direction opposée, et si, à un moment indéterminé dans l'avenir, l'Islam ne deviendra pas un facteur avec aussi peu d'à-propos psychopolitique que la notion de chrétienté ; cette dernière avait une signification importante au Moyen-Âge, mais plus maintenant.

M. Korany a tout à fait raison quand il dit que le caractère on ne peut plus clair du comportement irakien face au Koweït, et la défaite totale qui en a découlé, discréditent en fin de compte ce que l'on aurait pu appeler la montée intégrationniste du pan-arabisme au cours des trente ou quarante dernières années. Nous avons évoqué plus tôt la contradiction existant entre l'État et la société civile. Depuis l'effondrement de l'Empire ottoman, l'idéologie qui a dominé dans la région a reposé sur la négation de la souveraineté de l'individu, sur la négation de la légitimité de

l'autonomie de la partie par rapport au tout. On observe peut-être maintenant les premiers signes attestant que les préceptes intégrationnistes sont eux-mêmes remis en cause.

Ce qui m'inquiète, c'est l'effet du système international sur ces processus dans divers États. Le système international, consciemment ou non, retarde ou arrête tout processus rétrograde s'opérant au sein de l'appareil gouvernemental. Il y parvient en renforçant les institutions de l'État par rapport à l'individu ou à des sous-secteurs de la société. Il y réussit au sens intellectuel, par l'entremise du mythe prépondérant de l'ordre international, qui consacre la primauté de la souveraineté nationale. À mon avis, ce mythe et la façon dont il se manifeste dans le droit international et les actions des organismes internationaux comme l'ONU dotent les États d'une force intellectuelle et institutionnelle contre les sociétés, une force qu'ils ne pourraient autrement conserver dans un monde différent.

**Stein :** Si l'on jette sur cette guerre un éclairage historique approprié, on voit que sa particularité tient au fait qu'elle avait pour objet la défense du principe de souveraineté nationale. Et cela revêtait de l'importance non seulement pour les gouvernements arabes, mais aussi pour presque tous les gouvernements du tiers-monde faisant face à des problèmes semblables. Voilà un des éléments clefs expliquant pourquoi l'on a pu assembler une coalition internationale.

Au sujet des rapports entre l'Islam et l'Occident, dans le contexte moyen-oriental, une question vitale se posera au cours de la prochaine décennie, parmi de nombreuses autres : quels seront les modèles appropriés de changement socio-

économique dans chaque État ? Après la Seconde Guerre mondiale, il y eut au Moyen-Orient diverses sortes d'expériences qui traduisaient ce qui s'opérait dans le système international. Dans les années 1950, l'expérience nassérienne présentait énormément d'attraits, non seulement dans le Moyen-Orient arabe, mais aussi dans d'autres parties du tiers-monde. Elle concrétisait un effort visant à édifier l'État non seulement pour le renforcer contre la société interne, mais aussi pour amorcer une restructuration socio-économique.

Pour des raisons que nous n'aborderons pas ici, cette expérience a été discréditée. Nasser discrédita aussi un modèle antérieur, dit «libéral occidental», qui avait déjà eu cours dans les années 1930, et c'est là un fait que nous oublions. La troisième expérience intéressante s'exprima dans la tentative d'instauration d'une révolution islamique en Iran, et c'est pourquoi elle fut si forte et eut des répercussions bien au-delà de l'Iran même ; ce fut une révolution socio-économique, en même temps que politique.

Quelles sont donc les diverses possibilités ? Où trouver au Moyen-Orient des modèles de changement socio-économique ? L'aide extérieure n'est pas le seul élément servant à renforcer l'État ; celui-ci joue automatiquement un rôle dès qu'il existe des problèmes économiques fondamentaux auxquels il est le seul à pouvoir s'attaquer. Voilà qui contredit ce que j'appelle la tendance à l'éclatement de l'État et à l'édification des «nations» – phénomène auquel le Canada est confronté lui aussi. Dans la mesure où la guerre du Golfe eut peut-être pour objet de préserver la souveraineté nationale, il s'agit sans doute d'une curiosité historique. La guerre a pris fin quand l'ONU est intervenue en faveur des Kurdes ; peu importe le degré où cette action a été limitée ou circonscrite, elle n'avait pas de précédent. Ainsi, la guerre a peut-être commencé au nom d'un principe fondamental, mais la fin présente autant d'intérêt que le début.

Ces forces provoquant l'éclatement de l'État ne vont pas remettre en question seulement les structures étatiques établies, mais aussi les principes mêmes de gestion des changements socio-économiques. C'est sur ce plan que Saddam Hussein a touché une corde sensible très importante : la question de la redistribution des richesses. Mais qui redistribue les richesses ? Les États, tant au sein de leurs frontières qu'à l'extérieur.

**Hunter :** À mon avis, le type d'État jacobin traditionnel, unitaire et centralisé, va devoir finir par évoluer au Moyen-Orient pour s'épanouir. L'Irak ne pourra conserver son intégralité et son identité à moins d'essayer d'accepter la diversité et peut-être même une confédération plus ou moins liée.

L'Iran devra sans doute installer des structures semblables dans certains segments de sa population.

**Stein :** Les arguments de M<sup>me</sup> Hunter et les miens traduisent deux grandes tendances des systèmes mondiaux. D'une part, il y a un mouvement vers la fédération, mais d'autre part, qu'observe-t-on en Europe ? L'éclatement des États, qui résulte du nationalisme s'exprimant par la base ; la destruction des structures étatiques.

**Bryans :** Au cours des huit derniers mois, Israël a commencé à se faire entendre. Où sont, en Israël, ces forces nationalistes faisant éclater l'État ? Où est-ce là un cas spécial ?

**Korany :** Quand vous discutez avec des Musulmans et que vous leur reprochez de tout voir au vingtième siècle à travers le prisme d'une religion établie au septième siècle, ils pointent habituellement du doigt Israël et le judaïsme. Si l'on reconnaît des paramètres religieux à un camp, on ne peut les nier à l'autre. Dans ce contexte, l'issue que connaîtra le débat sur la question palestinienne déterminera beaucoup le renforcement ou l'affaiblissement des groupes islamiques dans les divers États.

**PERSONNE NE PENSE PLUS  
VRAIMENT POUVOIR  
ACQUÉRIR UNE INFLUENCE  
POLITIQUE DURABLE EN  
PROCÉDANT À DES  
TRANSFERTS D'ARMES.**

économique dans chaque État ? Après la Seconde Guerre mondiale, il y eut au Moyen-Orient diverses sortes d'expériences qui traduisaient ce qui s'opérait dans le système international. Dans les années 1950, l'expérience nassérienne présentait énormément d'attraits, non seulement dans le Moyen-Orient arabe, mais aussi dans d'autres parties du tiers-monde. Elle concrétisait un effort visant à édifier l'État non seulement pour le renforcer contre la société interne, mais aussi pour amorcer une restructuration socio-économique.

Pour des raisons que nous n'aborderons pas ici, cette expérience a été discréditée. Nasser discrédita aussi un modèle antérieur, dit «libéral occidental», qui avait déjà eu cours dans les années 1930, et c'est là un fait que nous oublions. La troisième expérience intéressante s'exprima dans



**Bryans :** Pourquoi la solution à la question palestinienne influera-t-elle tellement sur l'issue que connaîtra tout le débat religieux ?

**Korany :** Parce qu'aux yeux de beaucoup de Musulmans, il s'agit encore d'un affrontement entre Juifs et Musulmans.

**Heller :** Il ne s'agit pas d'un prisme religieux quand on parle des Juifs et des Musulmans. C'est en fait le même paramètre d'identité que celui dont nous parlions antérieurement, une frontière communautaire, si l'on veut. Cela n'a rien à voir avec la teneur religieuse de l'État ou de la législation étatique, ni avec la légitimité des frontières. Pour les habitants du Moyen-Orient, les mots «Juifs» et «Israéliens» sont synonymes. J'ai du mal, tout comme M. Bryans, à comprendre le fondement de l'énoncé voulant que la solution donnée à la question palestinienne déterminera le degré de réussite ou d'échec des mouvements islamiques dans le monde arabe.

**Korany :** La question palestinienne est importante parce qu'elle réunit de nombreux éléments. Pour certains militants islamiques, la distinction entre Juifs et Musulmans constitue certes un problème religieux. N'oublions pas, cependant, que la question palestinienne évoque aussi l'époque coloniale, où Israël était perçu comme un élément de l'Occident, voire comme la concrétisation d'un complot de l'Occident ; nous revenons ici à cette théorie du complot. Par ailleurs, une autre question se posera tant et plus dans l'avenir et elle risque de mettre de nombreux gouvernements du Golfe en péril ; il s'agit de l'application de normes ambivalentes. Le monde ayant désormais appliqué avec une extrême rigueur le droit international et les résolutions de l'ONU, il devra user des mêmes critères dans tous les cas à venir.

**Stein :** La question palestinienne retient l'attention parce qu'elle intègre un grand nombre des thèmes dont nous avons déjà parlé. Elle possède une dimension religieuse, et on l'associe également au passé colonial. On évoque ici la manière dont la question a toujours été interprétée dans le Moyen-Orient arabe. Le conflit irako-koweïtien présente de l'intérêt à cet égard, car il a confirmé l'existence de frontières tracées à l'époque coloniale ; c'est là que la distinction faite entre «eux» et «nous» s'est effondrée. Le Moyen-Orient arabe a reconnu explicitement la légitimité de ces frontières. Le processus par lequel elles furent tracées n'était pas légitime, mais leur existence l'est maintenant. Il n'est pas question de les modifier, peu importe la façon dont elles ont été établies. D'une curieuse manière, par conséquent, l'association coloniale pourrait bien s'atténuer au cours de la prochaine décennie.

La question palestinienne compte beaucoup aussi dans l'échiquier politique arabe quand on l'examine dans le double contexte de l'éclatement des États et de l'édification des nations. Dans la mesure où nous parlons des processus plus vastes qui, dans le monde arabe, vont légitimer le statut de nation, même si les «nations» transcendent les frontières des États, la question palestinienne et le rapport existant entre nationa-

lisme israélien et nationalisme palestinien acquièrent beaucoup de pertinence dans le débat.

Quant à la question des normes ambivalentes, prenons-la par l'autre bout ! C'est un couteau à double tranchant, un problème pour tout le Moyen-Orient arabe, un test décisif. Quelles normes applique-t-on face aux minorités nationales chevauchant les frontières des États, dans l'ensemble du Moyen-Orient ? Ce problème n'a jamais figuré à l'ordre du jour après la guerre, en dehors du cas palestinien. Il y sera désormais inscrit. Qu'advient-il des Kurdes qui, de toute évidence, constituent une nation mais dont le territoire couvre les frontières de plusieurs États ?

**CE QUI EST UNIQUE AU SUJET  
DE CETTE GUERRE C'EST QUE  
LA PREMIERE PUISSANCE MILITAIRE  
DU MONDE N'A PAS PU  
FINANCER LA CAMPAGNE QU'ELLE  
METTAIT SUR PIED.**

**Korany :** Le modèle d'Helsinki (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe – CSCE) peut-il s'appliquer au Moyen-Orient ? Peut-on dépasser la notion d'État et tenter d'organiser des transformations démocratiques, de faire valoir les droits de la personne, et le reste ?

**Stein :** À Helsinki, on n'a jamais parlé directement des changements dans les formes de gouvernement. On y a posé la question indirectement, en énonçant un autre problème : l'importance des droits de la personne, la remise en cause des gouvernements établis, et la mesure où il faut protéger aussi les droits culturels et tolérer les minorités. En rétrospective, le processus d'Helsinki a influé beaucoup sur ce qui se passe maintenant en Europe de l'Est et en Union soviétique, car on avait indirectement envisagé une telle mission pour lui. Au fil de l'histoire, il devait aboutir à des changements politiques fondamentaux. Inscire la forme de gouvernement au sommet de l'ordre du jour, c'est placer la charrue devant les boeufs. Les droits individuels par rapport à l'État, et les droits culturels des minorités, tels sont les axes véritables du problème.

**Heller :** Il serait naïf d'insister sur les formes institutionnelles de l'État démocratique libéral. Comme je l'ai déjà dit, le problème tient au fait que, depuis l'effondrement de l'Empire ottoman, on a rendu illégitime dans la majeure partie du Moyen-Orient la notion de la souveraineté de l'individu et celle de l'autonomie de la partie par rapport au tout. Personne n'oserait décrire l'Empire ottoman comme ayant jamais été un regroupement d'États démocratiques libéraux. Mais il a effectivement amélioré le statut de l'individu et des groupes culturels ou «fourriéristes» autonomes plus que ne le fit n'importe quel État post-colonial du Moyen-Orient.

**Bryans :** Ce que l'on peut dire sur l'évolution du processus au cours des huit derniers mois, c'est que le système et ses diverses composantes – que ce soit la coalition ou l'ONU – semblent très bien réussir à protéger les États-nations l'un contre l'autre et la souveraineté nationale. Mais comme des exemples particulièrement frappants l'ont montré dans le passé – je songe ici à l'holocauste, aux Cambodgiens massacrés par les Khmers rouges, et aujourd'hui, aux Kurdes, et il existe d'autres exemples moins évidents tels que le dossier israélo-palestinien –, le système protège très mal les individus contre leur gouvernement. L'ONU a toujours affirmé la primauté de la souveraineté de l'État ; tout doit lui être sacrifié. Par conséquent, les Kurdes ne peuvent se faire entendre. Des mécanismes émaneront-ils de tout cela qui aideront un tant soit peu les entités qui n'appartiennent pas à ce club des États-nations ?

**Heller :** De tels mécanismes existent déjà depuis un certain temps. Ce n'est pas par accident que M. Korany a dit de la conférence d'Helsinki qu'elle avait marqué un tournant dans l'Histoire, car les participants ont cherché alors à consacrer la légitimité des discussions portant sur le statut des droits de la personne dans d'autres pays ; cette conférence a amorcé la délégitimation de la notion voulant que la souveraineté de l'État l'emporte sur tout. Soit dit en passant, le même processus s'est opéré au sujet de l'Afrique du Sud. Si le monde avait respecté les règles, lesquelles disent qu'aucun État ne peut s'ingérer dans les affaires intérieures d'un autre pays, aucune action internationale n'aurait jamais pu être menée contre Pretoria ; mais tel ne fut pas le cas. Il y a eu des précédents plus décourageants au sujet de l'incapacité de faire quoi que ce soit dans les cas les plus atroces, et c'est là que réside le problème.

**Hunter :** J'ai travaillé longtemps à l'ONU et j'ai siégé à d'innombrables séances de la Commission des droits de l'homme, du Sous-comité de la protection des minorités, et de je ne sais plus quoi encore. J'ai été témoin du cynisme des grandes puissances. Il existe des règles au sujet des violations flagrantes et systématiques des droits de la personne. Après le massacre d'Halabta (la ville kurde contre laquelle le gouvernement irakien lança une attaque au gaz en 1988), une motion fut présentée à la Commission des droits de l'homme pour qu'elle sévisse contre l'Irak ; je dois dire à ma grande honte que le gouvernement américain s'y est opposé. Au fil des années, les droits de la personne ont fondamentalement servi d'instrument de propagande politique. J'en ai été témoin pendant les années Carter, quand j'étais à l'ONU. On exerçait des pressions sur les Soviétiques. Chaque fois que l'on voulait dénoncer un pays, on disait qu'il violait les droits de la personne. Il n'est pas nécessaire de modifier la Charte ; il nous suffit de passer aux actes et d'appliquer tout simplement les principes existants et de renforcer le système de l'ONU.

**Stein :** D'après l'analyse de M<sup>me</sup> Hunter, il n'y avait pas lieu de s'attendre à grand-chose en ▶

faveur des Kurdes, vu que les Américains voulaient conclure la guerre d'une façon ordonnée dans le contexte militaire et passer outre aux ramifications politiques plus vastes. On aurait pu penser que le gouvernement allait écouter l'opinion publique américaine, qui avait toujours réclamé le rapatriement de ses soldats au foyer.

Ce qui s'est passé, en fait, c'est que le gouvernement a été assailli par l'opinion américaine qui, réagissant aux images évocatrices diffusées sur les Kurdes, a forcé ses dirigeants à adopter une position qu'ils n'avaient aucunement l'intention de prendre. Je me balance pas mal des termes employés pour décrire la situation, et peu m'importe qu'ils soient d'origine britannique ou américaine, mais quand on parle de sanctuaires, ou d'enclaves, ou que l'on utilise d'autres expressions tout aussi euphémiques, on parle bel et bien en fait d'intervention dans les affaires internes de l'Irak.

**Bryans :** Quelle sera l'influence des ventes d'armes à court et à moyen terme, et que dire de l'argument voulant que les peuples se procurent des armes parce qu'ils se sentent menacés et qu'ils veulent faire la guerre ?

**Heller :** Je me trompe peut-être, mais je n'ai souvenir d'aucun cas où quelqu'un a dû acheter des armes dont il ne voulait pas, où le fournisseur a forcé son interlocuteur à acheter ses fusils en le menaçant de mort s'il n'acceptait pas de le faire. Il est vrai que le commerce des armes repose sur la demande. Cela ne signifie pas, toutefois, que certains fournisseurs, pour ne pas dire la plupart, n'ont pas favorisé la demande ou qu'ils n'ont pas fait en sorte qu'il soit plus facile d'y répondre que cela n'aurait été le cas autrement, aux seules fins de faire progresser leurs propres intérêts stratégiques ou commerciaux. Depuis la fin de la Guerre froide, les intérêts stratégiques sont allés en diminuant, à mon avis. Il reste sans doute encore quelques inconditionnels dans la Stavka de l'Armée rouge ou au KGB, ou encore au Département d'État, mais dans l'ensemble, personne ne pense plus vraiment pouvoir acquérir une influence politique durable en procédant à des transferts d'armes.

À vrai dire, les intérêts commerciaux ont grandi au cours des dernières années et ils pourraient croître encore davantage, si jamais le Traité sur les FCE (Forces conventionnelles en Europe) est mis en oeuvre. Par conséquent, la plupart des pays exportateurs d'armes subiront de fortes pressions commerciales qui les inciteront à répondre à la demande engendrée par les conflits régionaux et, en particulier, à la demande réelle créée par les fonds existants. Bien sûr, c'est au Moyen-Orient que celle-ci est la plus grande, bien que les prix du pétrole pratiqués au cours des deux ou trois dernières années aient engendré certaines restrictions. Mais ce ne sera sans doute pas là un obstacle insurmontable, si les pays de la région savent faire preuve d'imagination pour conclure les arrangements financiers nécessaires. Par conséquent, quiconque pense pouvoir modifier sensiblement les choses en misant sur un fléchissement de la demande se berce d'illusions, purement et simplement. La seule façon d'exercer une influence quelconque dans ce contexte, c'est d'amener les fournisseurs à changer d'attitude.

**Stein :** M. Heller a employé des termes beaucoup trop dilués pour exposer le problème. La demande est énorme et durable, et elle se manifeste sur deux plans. D'une part, les gouvernements se croient menacés les uns par les autres, et cela ne changera pas dans l'avenir prévisible. Mais ce n'est pas là le seul moteur du commerce des armes. Il se rapporte aussi à toutes les autres questions dont nous venons de parler, notamment au fait que l'État lutte contre la société, ce qui constitue le motif caché d'une bonne partie du commerce des armes.

Et qu'observe-t-on du côté de l'offre ? Si nous supposons que la transition en Union soviétique s'opère dans l'optimisme et que la fragmentation est limitée plutôt que répandue, la principale source de devises fortes pour le pays, dans l'avenir prévisible, résidera dans la liquidation de produits visés par le Traité sur les FCE, produits désormais inutiles. Et le principal débouché sera les régions comme le Moyen-Orient où il existe une demande persistante. L'URSS possède des diamants, du pétrole et des chars de combat d'occasion.

La vente d'armes au Moyen-Orient comporte un avantage en soi pour l'Occident. Saddam Hussein n'est pas l'oeuvre de l'Union soviétique, malgré tout ce que l'on a pu dire à ce sujet dans les capitales occidentales. Une bonne partie de son arsenal, dont les éléments les plus mortels, et une bonne partie de ce qui lui a conféré une capacité militaire de taille lui provenait de l'Allemagne et de la France, et c'était l'Arabie saoudite qui payait. Cette dynamique va se poursuivre.

Pour ce qui est de produire des résultats politiques au Moyen-Orient, les États-Unis ne sont pas mieux nantis que dans le passé, en dépit de tout ce que l'on dit à l'effet contraire. Dans la mesure où ce pays conservera un rôle dans cette partie du monde, les ventes militaires continueront de représenter un de ses principaux instru-

économiques. L'économie de la France et de la Grande-Bretagne repose sur les ventes d'armes au Moyen-Orient ; celui-ci absorbe environ 60 p. 100 de toutes les armes importées par le tiers-monde. La demande est à l'origine du phénomène. Je m'explique : les courses aux armements ne causent pas les guerres, elles sont les symptômes de conflits. Tant que subsisteront les causes profondes provoquant les achats d'armes, tous ceux qui en voudront passeront par le marché noir. Ils recourront à tous les moyens nécessaires pour violer les accords de limitation des armements, même s'il est possible d'en conclure.

**Hunter :** Un mot en passant sur la nature des gouvernements au Moyen-Orient. La plupart des pays de la région sont, sous une forme ou sous une autre, dirigés par des régimes militaires. Et ceux-ci se perpétuent indéfiniment. Les conflits ne sont donc pas les seuls motifs des achats d'armes, et l'on ne peut pas dire que le phénomène n'a rien à voir avec la croissance d'immenses appareils et structures militaires. Quand on y regarde de près, la Turquie et l'Égypte sont en fait des gouvernements militaires ; les militaires y décident du cours des choses. Même chose en Syrie.

Fondamentalement, l'influence des États-Unis et d'autres gouvernements s'exerce via les militaires, et il leur faut garantir la satisfaction de leurs clients. La Turquie veut se doter de son propre complexe militaro-industriel, et elle définit ses relations avec les États-Unis et la santé de ces dernières d'après la volonté des Américains de lui donner les armes perfectionnées qu'elle demande. L'Égypte veut d'autres armes. Et, de toute évidence, si elle les obtient, il se produira une réaction en chaîne, et d'autres pays vont également s'en procurer. La militarisation de nombreux régimes du tiers-monde résulte de la course aux armements.

**Bryans :** Je change de sujet encore une fois. Nous avons publié un article rédigé par l'un de vous dans l'avant-dernier numéro de *Paix et Sécurité* ; il portait sur les événements ayant abouti à la guerre du Golfe, sur l'ambassadrice April Glaspie et sur son témoignage contradictoire. Je me demande ce que l'histoire révisionniste a maintenant à dire au sujet de qui a fait quoi et à qui.

**Heller :** Le compte rendu que les diplomates font à leur ministère des Affaires étrangères ne correspond pas toujours nécessairement à ce qu'ils ont effectivement dit au moment en question. C'est une reconstruction *post facto* d'une conversation antérieure. L'analyse originale (de la conversation que M<sup>me</sup> Glaspie eut avant la guerre avec Saddam Hussein) s'inscrit dans l'ensemble des gestes faits par Washington pendant plusieurs années auparavant pour apaiser le dictateur irakien.

Je crois qu'il s'agit d'un faux argument. Sur un plan plus général, nous assistons, je crois, à une rédaction accélérée de l'Histoire. Normalement, la croyance populaire s'impose d'abord, puis de quatre à six ans plus tard, l'école révisionniste entre en scène et, finalement, quatre ou cinq ans après, on a droit à la synthèse dialectique. Dans ce cas-ci, toutes ces étapes ont eu lieu en six semaines. □

## LA RÉGION DEVRAIT OPTER POUR LE FÉDÉRALISME ... AUTREMENT DES GUERRES ÉCLATERONT DU CAUCASE JUSQU'EN ASIE DU SUD.

ments. Il sera par conséquent impossible d'amener les fournisseurs à conclure un accord efficace, compte tenu de tous ces facteurs. L'avenir n'a rien de rassurant !

**Korany :** Je ne crois pas en la théorie qui avait cours à la fin de la guerre du Golfe au sujet de la limitation des armements dans la région. Les événements me donnent maintenant raison. La fin de la Guerre froide a rendu inutiles d'immenses stocks d'armements ; il faut bien les vendre quelque part. En deuxième lieu, il y a des besoins

# BEIJING NAGE À CONTRE-COURANT

*Le triomphe des États-Unis dans le Golfe est loin de  
plaire aux dirigeants vieillissants de Beijing.*

PAR JEREMY PALTIEL

LORSQUE LE MUR DE BERLIN s'est écroulé à la fin de 1989, emportant avec lui le Pacte de Varsovie, la Chine n'était pas bien vue par la communauté internationale suite au massacre de la place Tian'anmen. Les dirigeants chinois ont averti l'Occident que l'amitié de leur pays lui était plus précieuse qu'il ne le pensait. La crise du Golfe a alors donné à ce pays l'occasion de reprendre un peu de l'importance qu'il avait perdu sur la scène internationale. En appuyant les interventions proposées au Conseil de sécurité de l'ONU par les États-Unis, la Chine pouvait à nouveau solliciter des prêts auprès de la Banque mondiale et profiter de la levée des sanctions imposées contre elle par la Communauté européenne, et elle s'est permis, sans trop d'opposition, d'intenter secrètement des procès contre les apôtres de la démocratie. Le «nouvel ordre mondial», toutefois, ne plaît pas tout à fait à Beijing.

Tout d'abord, la fin de la Guerre froide a dissous le «triangle stratégique» dans lequel Beijing avait pris l'habitude de manoeuvrer. La Chine a toujours eu tendance à partager l'opinion de l'une ou l'autre des superpuissances pour assurer sa propre sécurité et éviter de se soumettre à un bloc en particulier. Malgré la considération extraordinaire dont le gouvernement de M. Bush a fait preuve à son égard (les États-Unis ont fait exception aux politiques qu'ils avaient adoptées par suite des événements du 4 juin), la Chine a joué un rôle très secondaire dans la crise actuelle au Moyen-Orient.

Beijing a quelques intérêts dans la région. Non seulement la Chine a fourni des armes à l'Irak (ainsi qu'à l'Iran, à l'Arabie saoudite et, maintenant, à la Syrie), mais encore, au cours des dernières années, l'Irak était le principal acquéreur de travailleurs de la construction chinois pour l'érection de ses infrastructures militaires et civiles. La Chine a perdu des milliards de dollars en devises fortes en raison des sanctions imposées contre l'Irak, et elle ne recouvrera vraisemblablement pas les créances qui datent de la guerre entre l'Iran et l'Irak. Toutefois, les craintes les plus vives de Beijing sont liées aux conséquences stratégiques qui découlent de la guerre.

LA CHINE A PEUT-ÊTRE OBTENU DES CONCESSIONS EN CONTREPARTIE DE L'APPUI qu'elle a accordé aux Nations Unies et de son abstention au moment du vote sur la très importante résolution 678, mais à long terme, elle n'a rien gagné. Elle préférerait manifestement un règlement pacifique «arabe» de la crise et, tout en encourageant l'Irak à se retirer du Koweït, elle a continué d'exprimer cette préférence, même après que la coalition a déclenché l'offensive, en janvier. Aujourd'hui, la Chine s'alarme, face à une éventuelle «*Pax Americana*», conjoncture où une seule superpuissance triomphante, les États-Unis, éclipserait toute possibilité d'une perspective «tiers-mondiste» distincte dans les affaires mondiales.

Au cours d'une récente visite en Europe, le ministre chinois des Affaires étrangères, M. Qian Qichen, a souligné le rôle unique que la Chine joue dans le monde en tant que «plus grand pays en développement», et il a analysé la crise du Golfe en parlant des problèmes Nord-Sud que la Guerre froide avait obscurcis. M. Deng Xiaoping a blâmé publiquement les États-Unis pour les événements de la place Tian'anmen. Il se serait écrié : «Regardez ce que vous nous avez fait, à nous qui ne vous avons rien fait.» Il considère qu'une *Pax Americana* assujettira inévitablement le régime politique chinois à des pressions plus fortes encore.

Afin de légitimer leur opposition farouche aux activistes pro-démocratiques, ses collègues et lui ont invoqué le mouvement vers la droite de la politique intérieure de Mikhaïl Gorbatchev. Selon un document du Parti communiste, «l'évolution des événements et l'agitation dans certains pays socialistes prouvent de façon encore plus convaincante que les décisions et les mesures qui ont été prises dans notre pays pour étouffer la rébellion contre-révolutionnaire de 1989 étaient tout à fait justifiées.»

Maintenant que M. Gorbatchev limite les réformes, la Chine voit en lui un allié plus fiable sur l'échiquier stratégique. Elle a offert à l'Union soviétique un important prêt en nature d'une valeur d'un milliard de francs suisses, lui procurant ainsi des denrées alimentaires et des biens de consommation dont les Soviétiques ont désespérément besoin. En contrepartie, l'URSS est

prête à lui vendre des avions de combat *Sukoi-27*. Outre qu'il améliore la capacité militaire de la Chine, ce marché fait un pied de nez aux Américains qui, après les manifestations de la place Tian'anmen, ont suspendu un accord conclu plus tôt en vertu duquel ils auraient fourni des éléments de technique d'avionique à la Chine pour son aviation militaire.

Divers dirigeants soviétiques haut placés se sont rendus à Beijing au cours des derniers mois. En février, M. Gorbatchev y a envoyé le sous-secrétaire général du Parti communiste, M. Vladimir Ivashko.

Le secrétaire général du Parti communiste chinois, M. Jiang Zemin, est allé à Moscou à son tour. À l'occasion d'une autre réunion avec un membre du Politburo, M. Li Peng, premier ministre de la Chine, a dit entretenir «les espoirs les plus sincères» concernant le développement stable en URSS ; enfin, le 1<sup>er</sup> avril, le ministre soviétique des Affaires étrangères, M. Bessmertnykh, a annoncé avec une certaine satisfaction que les relations sino-soviétiques étaient désormais «complètement normalisées». Pour souligner cette nouvelle étape de coopération, M. Dimitri Yatzov, ministre soviétique de la Défense, s'est rendu en République populaire au début de mai ; c'était la première fois en près de trente ans que le titulaire de ce poste effectuait une visite officielle en Chine.

LE FAIT QUE LA CHINE A RÉCEMMENT REFUSÉ DE COOPÉRER AVEC HONG-KONG pour construire un nouvel aéroport et qu'elle a adopté une attitude agressive face aux préoccupations des États-Unis concernant son énorme excédent commercial révèle un durcissement de sa position envers l'Occident. Selon la théorie des contradictions de Mao Ze-dong, les États-Unis représentent maintenant la menace la plus importante pour les intérêts chinois et c'est pourquoi il conviendrait que la Chine et l'URSS fassent front commun. Les efforts de la Chine pour se rapprocher de Moscou peuvent aussi être perçus comme une tentative en vue de préserver la «communauté des nations socialistes».

Les immenses difficultés intérieures qui accablent l'URSS et l'instabilité latente de la Chine pourraient bien rendre ces mesures superflues. Non seulement les États-Unis connaissent un regain de popularité, mais le Japon gagne en puissance économique. Tout en espérant que le désaccord opposant ces deux géants économiques servira leurs intérêts, les technocrates chinois doivent se préoccuper des efforts que le Japon déploie pour faire de l'Asie sa propre sphère d'influence économique. C'est pourquoi même la perspective d'une Union soviétique plus petite ou d'une Russie revivifiée n'entravera pas l'amélioration des relations sino-soviétiques.

Sous M. Joe Clark, ancien ministre des Affaires étrangères, le Canada a prudemment accepté un projet soviétique de longue date visant à créer un régime de sécurité pour l'Asie-Pacifique, projet qui plaît plus ou moins aux États-Unis. Des pourparlers préliminaires sur la question ont eu lieu en avril, à Victoria. Les Japonais ont bien précisé qu'une telle entreprise ne les intéressait absolument pas, et la «nouvelle philosophie» soviétique n'a pas encore gagné la faveur de Tokyo. En avril, la visite tant attendue de M. Gorbatchev au Japon s'est terminée sans qu'un accord ait été conclu pour mettre fin aux conflits territoriaux qui opposent toujours ces deux pays. La Chine n'était pas fâchée de la tournure des événements, car elle demeurera un lieu privilégié pour les investissements japonais tout en conservant un rôle central, entre l'Union soviétique et le Japon, sur la scène politique et dans le domaine de la sécurité.

L'opposition à l'hégémonie constitue une des pierres angulaires de la politique étrangère chinoise. Lorsque la souveraineté du Koweït était en jeu, la Chine s'est montrée coopérative à l'ONU. Toutefois, elle s'inquiète beaucoup plus à l'idée d'une nouvelle prééminence des États-Unis. Mao Ze-dong préférerait le chaos à l'ordre et, dans la Cité interdite, les dirigeants vieillissants rejettent, eux aussi, le «nouvel ordre mondial». Pour la Chine et pour eux, c'est encore un monde divisé qui procure la plus grande sécurité. □

# POUR UN MONDE SANS ARMEMENTS

*Tout au long de l'Histoire, les efforts déployés pour contrôler quels pays se procuraient quelles armes ont échoué. Que devons-nous faire pour enfin réussir ?*

PAR KEITH KRAUSE

**A**U LENDEMAIN DU CARNAGE QU'AURA ÉTÉ LA GUERRE DU GOLFE, décideurs, analystes et journalistes se demandent ce qu'il faut faire pour parvenir à maîtriser le commerce mondial des armements. En fait, le débat porte sur la nature fondamentale de la politique internationale. D'une part, les tenants du traditionnel «jamais plus» proclament la naissance d'un «nouvel ordre mondial» qui réglera les problèmes sous-jacents qui ont, semble-t-il, provoqué ou attisé le conflit. D'autre part, les pessimistes estiment que la réaffirmation de l'ascendant qu'exercent les États-Unis sur le monde et le recours à la force armée pour régler les conflits illustrent la «même vieille anarchie».

Le gouvernement américain prend des positions ou des décisions contradictoires. Début février, le secrétaire d'État, M. James Baker, a prôné «des restrictions beaucoup plus sévères sur les exportations d'armes» à destination du Moyen-Orient. Malgré cela, au mois de mars, la Maison Blanche a annoncé son intention de vendre pour 18 milliards de dollars d'armements à ses alliés du golfe Persique et d'utiliser des crédits bancaires d'import-export pour financer ses ventes d'armes autour du monde.

La position canadienne a au moins la vertu d'être plus conséquente. Le premier ministre, M. Brian Mulroney, et l'alors ministre des Affaires extérieures, M. Joe Clark, ont tous deux affirmé pendant et après le conflit que «le monde devait tirer de la guerre du Golfe la leçon suivante : un commerce des armes sans frein dans cette région n'est plus acceptable», à quoi ils ont ajouté une proposition concrète de «Sommet mondial sur les instruments de guerre et sur les armes de destruction massive».

POURTANT, ARRIVERA-T-ON À MAÎTRISER LA DIFFUSION DES ARMEMENTS modernes ? Plusieurs initiatives internationales visant à limiter ce commerce, qui étaient déjà discutées en coulisses, sont évoquées plus ouvertement aujourd'hui. Un nouvel organisme international non gouvernemental, *Armswatch*, est mis sur pied en Europe pour surveiller les ventes d'armes et les rendre publiques. Cet automne, les Nations Unies divulgueront une proposition visant à accroître la «transparence» dans les exportations d'armements. Par ailleurs, le Bureau des évaluations technologiques américain, l'*Office of Technology Assessment*, étudie en ce moment la façon dont se fait la diffusion des techniques militaires et de la production d'armements.

Ces initiatives, cette énergie diplomatique, cette bonne volonté ne sauraient à elles seules garantir la réussite de l'entreprise. Face à un commerce au chiffre d'affaires dépassant 40 milliards de dollars par an, que se partagent une cinquantaine de fournisseurs et qui intéresse plus de cent acheteurs, les efforts demandés sont immenses. En définitive, on ne parviendra à limiter la vente d'armements qu'en prenant en compte les forces qui poussent les États à acheter et à vendre des armes et des techniques de production d'armements.

Il y a de bonnes raisons d'être pessimiste quant aux chances d'une vraie limitation du commerce des armements. Les États-Unis continuent d'utiliser les transferts d'armes vers des pays amis comme instrument de politique étrangère, comme le prouve la vente de 18 milliards susmentionnée, et l'Union soviétique considère les ventes d'armes comme une de ses nouvelles sources de devises fortes. Des producteurs moindres, comme la Grande-Bretagne et la France, comptent sur les exportations pour aider leurs industries de défense à rester à l'avant-garde de la technologie (près de la moitié des armes produites dans ces deux pays dans les années 1980 ont été exportées), et les producteurs des pays en développement tels que la Corée du Sud entendent augmenter leurs propres exportations pour assurer la survie de leurs industries.

Les bénéficiaires de ces armements ne manifestent guère d'intérêt pour des restrictions, car pour eux, les efforts déployés se résument à une nouvelle tentative pour geler une répartition mondiale de la puissance militaire et ce, à leur détriment. Bien que 80 p. 100 des armes vendues entre États aillent vers les pays en développement, cette masse ne représente pas plus d'une vingtaine de pour cent des quelque 280 milliards de dollars de la production annuelle mondiale d'armements. Le gros de l'équipement militaire est produit par les États-Unis, l'URSS, le Royaume-Uni, la France et par d'autres grandes puissances pour leurs propres armées.

Il n'y a rien de surprenant alors à ce que le tiers-monde voie dans la limitation du commerce des armes, sans limitation de leur production et de leur acquisition, une discrimination hypocrite contre les États incapables de produire leur propre armement. Pour qu'il change d'avis, il faut donc que les mesures prises tiennent fondamentalement compte des intérêts mêmes des États bénéficiaires à gérer leurs conflits ou à les régler.

AU VU DES RÉSULTATS OBTENUS JUSQU'ICI LORSQU'ON A ESSAYÉ DE LIMITER les ventes d'armes, on a de quoi être plus pessimiste encore. Déjà, au temps de Charlemagne, les souverains essayaient, en vain, d'interdire ou de limiter l'exportation d'armes qui pouvaient servir contre eux. En 1574, la reine Elizabeth I d'Angleterre ordonna que l'on mette un terme à l'exportation d'armes après qu'on lui eut fait remarquer qu'en exportant des canons anglais, les navires de Sa Majesté se trouveraient face à un ennemi mieux équipé qu'ils ne l'étaient. Malgré les lourdes amendes infligées aux contrevenants, les exportateurs ont continué leur trafic.

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les puissances coloniales européennes ont tenté, par le biais de l'«acte» de Bruxelles (1890), de limiter l'afflux d'armes en Afrique, afin de préserver leur mainmise politique et militaire sur ce continent. Malheureusement, là encore, on a continué d'y vendre des armes tant que les avantages commerciaux et politiques l'emportaient sur les dangers immédiats.

Au XX<sup>e</sup> siècle, les tentatives se sont révélées aussi peu fructueuses. Entre les deux guerres mondiales, la Société des nations a entrepris des négociations multilatérales détaillées pour réduire le commerce des armes. Tout ce qui a été accompli, c'est la création d'un registre facultatif du commerce des armes et des munitions, qui n'a pas tenu longtemps et qui était très inexact.

Le dernier essai en date pour limiter les ventes d'armements, à savoir : les négociations américano-soviétiques sur les transferts d'armes conventionnelles (NTAC), a échoué dans les années 1970 sur la méfiance croissante des superpuissances et sur la compétition qu'elles se livraient dans le tiers-monde. La guerre que se sont livrée l'Iran et l'Irak pendant huit ans a pratiquement relégué aux oubliettes tous pourparlers visant à imposer une limitation partielle du commerce des armements et, pour les plus petits producteurs prêts à fournir les armes que les grands rechaignaient à vendre (au début, du moins), elle a été une aubaine.

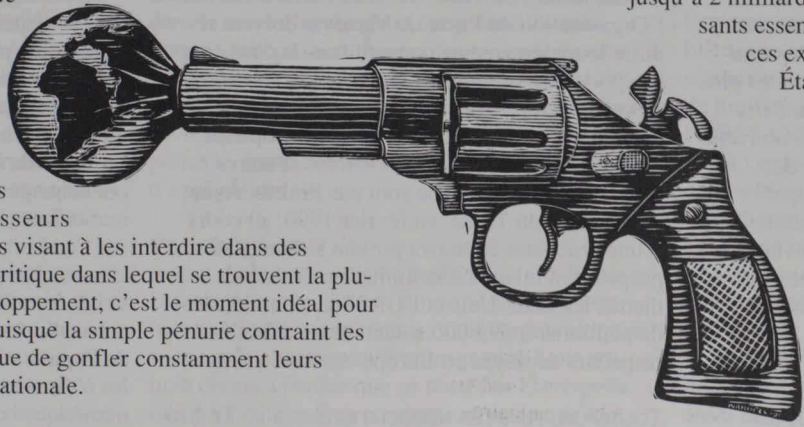
Si l'on veut que de nouvelles tentatives aboutissent, il faut tirer les leçons de cette succession d'échecs. La toute première semble être qu'il faut scinder le problème en parties moins inextricables. Pour cela, on dispose de trois stratégies simples :

- Se concentrer sur des régions ou des sous-régions particulières qui sont surarmées à l'excès ou sujettes à des conflits. Bien que l'on pense aussitôt au Moyen-Orient (à eux seuls, les pays du golfe Persique ont absorbé presque le quart des transferts d'armements mondiaux entre 1980 et 1988),

ce n'est pas la seule région qui souffre à cause des armements. En Amérique centrale et en Afrique sub-saharienne, les dépenses militaires et l'acquisition d'armes épuisent les ressources économiques des États, tout en attisant les conflits régionaux.

■ Contrôler peut signifier *réglementer* et *limiter*. Par la réglementation, on reconnaît les besoins légitimes des bénéficiaires en matière de sécurité et le fait que certains fournisseurs dépendent des exportations, parce qu'elles sont un instrument de leur politique étrangère ou qu'elles leur servent à conserver des industries de défense nécessaires à leur sécurité nationale. Les bénéficiaires peu disposés à se passer à tout jamais d'armes perfectionnées peuvent se laisser tenter par une réglementation intermédiaire, s'il en va des intérêts de la sécurité régionale.

■ Prévenir avant tout la prolifération dans certaines régions du monde de systèmes d'armes déstabilisants ou coûteux. Peu importe au Pérou que l'Arabie saoudite acquière plus de chasseurs *F-16*, du moment que ses propres voisins andins n'en font pas autant ! Plusieurs armes modernes de haut de gamme, comme les missiles de croisière, les chasseurs polyvalents de pointe (le *F-15* ou le *MIG-29*, par exemple) ou les principaux chars de combat perfectionnés (tels que le *M-1*) ne sont pas encore largement distribués de nos jours. Il est donc possible que les bénéficiaires comme les fournisseurs acceptent plus facilement des mesures visant à les interdire dans des régions données. En raison de l'état critique dans lequel se trouvent la plupart des économies des pays en développement, c'est le moment idéal pour tenter d'imposer de telles mesures, puisque la simple pénurie contraint les États à envisager d'autres solutions que de gonfler constamment leurs arsenaux pour garantir leur sécurité nationale.



LES EFFORTS DÉPLOYÉS POUR LIMITER LA PROLIFÉRATION DES ARMES DE HAUT DE GAMME comme les missiles balistiques ou les armes chimiques et nucléaires portent déjà des fruits, mais ce serait une erreur de se concentrer exclusivement sur ces armements effroyables. À long terme, il est probablement plus important de limiter les armements conventionnels «ordinaires». En effet, à eux seuls, chars, avions et hélicoptères peuvent faire d'immenses ravages.

Un autre problème troublant se posera à l'avenir, celui de la diffusion des techniques permettant de *produire* des armes. Aujourd'hui, huit pays du tiers-monde sont capables de fabriquer des avions de combat six, des chars de combat et six, des hélicoptères à usage militaire. En outre, d'ici à l'an 2 000, il se pourrait que quinze pays en développement soient en mesure de produire des missiles. De dix à vingt-cinq pays possèdent des armes chimiques. La plupart de ces armes ne sont pas ultra-modernes, mais leurs producteurs pourraient fort bien contrecarrer toute disposition future visant la limitation des armements.

La plupart des producteurs d'armements du tiers-monde se sont vus un jour limiter leurs possibilités d'importer des armes. Cela a été le cas de l'Inde et du Pakistan pendant leurs affrontements des années 1960 et du début des années 1970 de la Chine, après sa rupture avec l'Union soviétique du Brésil, à la fin des années 1970 d'Israël, après la guerre de 1967 et de l'Afrique du Sud, en vertu d'un embargo décrété par l'ONU. L'Irak, après avoir subi un embargo dans les premiers temps de sa guerre contre l'Iran, s'est lancé, à coups de milliards de dollars, dans la production de ses propres munitions, de pièces d'artillerie, de missiles balistiques et d'armes chimiques. Il serait dommage, pour ne pas dire ironique, que les efforts déployés pour limiter le commerce des armes se soldent par une vaste expansion de la production d'armes dans les pays en développement.

Maîtriser la diffusion des techniques liées à la production d'armements est bien plus difficile. Aux XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles déjà, l'Angleterre et les cités-États italiennes ont essayé de limiter la diffusion de nouvelles techniques relatives à la fabrication des canons en réduisant la liberté de déplacements des ouvriers qualifiés. Aujourd'hui, ce ne sont pas des ouvriers qualifiés qui communiquent les techniques au fil de leurs migrations, mais les grands producteurs disposés à renoncer à leur monopole technologique pour emporter des contrats dont ils ont besoin pour alimenter leurs industries de défense, en cédant des licences et en concluant des accords de co-production. Les restrictions imposées aux transferts de technologie connaissent un succès mitigé, cependant, en partie parce qu'il est souvent impossible de faire la part du civil et du militaire dans les techniques en question.

Il existe au moins un précédent positif dans les efforts pour limiter la diffusion des techniques de production des armements, à savoir : le Régime de contrôle des techniques relatives aux missiles (RCTM) de 1987. Au départ, ce sont sept pays occidentaux qui sont convenus de restreindre les exportations de techniques qui pouvaient être utilisées pour produire des missiles balistiques. Aujourd'hui, ces pays sont au nombre de seize.\* Le RCTM est un accord sans caractère officiel qui engage uniquement à la coordination des politiques nationales. Il ne prévoit pas que l'on puisse exiger des vérifications ni que l'on rende compte de ses activités. Malheureusement, il ne regroupe pas non plus tous les fournisseurs possibles de techniques relatives aux missiles balistiques (les plus grands absents étant l'Union soviétique, la Chine, le Brésil et la Corée du Nord) et les pays bénéficiaires n'y participent pas. Ce n'est donc un modèle à suivre que partiellement.

LES INITIATIVES CANADIENNES VISANT LA LIMITATION DU COMMERCE DES ARMEMENTS sont assez chimériques. Bien qu'il arrive au Canada d'exporter jusqu'à 2 milliards de dollars d'armement (des composants essentiellement) par an, plus de 80 p. 100 de ces exportations se font à destination des États-Unis. Cette faible participation au marché mondial des armements permet au Canada de poursuivre une politique d'exportation assez restrictive tout en conservant une industrie de défense. Cependant, il en découle que le Canada ne prend pas toujours au sérieux les raisons qui poussent des États à vendre ou à acheter des armes, ce qui l'amène à prôner des solutions techniques ou apolitiques ne tenant aucun compte de considérations politiques ou économiques extrêmement importantes.

Parallèlement aux limitations exercées chez les fournisseurs, ou aux mesures visant à rendre le commerce des armes plus transparent (par le biais d'un registre de l'ONU), il faut s'efforcer de régler les conflits régionaux qui, finalement, alimentent la course aux armements dans le tiers-monde. Le lien entre la limitation des armements et les conflits ou les situations d'insécurité sous-jacents, si évident dans le contexte Est-Ouest, existe tout autant ailleurs dans le monde.

Assurément, les déclarations pieuses contre les ventes d'armes ou pour une transparence accrue des exportations ne suffiront pas à convaincre amis et alliés, comme on l'aura compris à la réaction du président Bush qui, au cours de sa visite à Ottawa, en mars dernier, a rejeté la proposition canadienne d'un sommet sur les armements. Le Canada ne peut à lui seul mener des campagnes internationales d'une telle envergure. En revanche, il peut continuer d'œuvrer plus modestement au sein d'instances comme la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, les Nations Unies et le Groupe de contrôle des techniques relatives aux missiles pour étendre ou approfondir le champ des mesures existantes.

Le Canada doit jumeler ses efforts visant à limiter le commerce des armements avec son engagement plus vaste dans les opérations de maintien de la paix et dans la gestion des conflits autour du monde. Ainsi, certaines régions se prêtent mieux aux initiatives canadiennes : l'Amérique centrale, à cause de sa proximité géographique le Pacifique Nord, car notre pays s'inquiète de sa stabilité et du gonflement des arsenaux dans la région et l'Afrique sub-saharienne, parce que le Canada appartient à la Francophonie et au Commonwealth.

Aucun de ces efforts n'éliminera les ventes d'armes. Ce commerce est une conséquence du «chacun pour soi» qui caractérise la politique internationale. Les pays luttent sans cesse pour survivre ou pour gravir des échelons dans la hiérarchie mondiale. Seule une sécurité définie autrement permettra de changer cet état de fait. Une réglementation du commerce des armements contribuerait au moins à créer un espace dans lequel la nouvelle sécurité pourrait s'épanouir. □

\*Pour de plus amples détails sur le sujet, voir Marie-France Desjardins, «La prolifération des missiles balistiques», Exposé n° 34, ICPSI, Ottawa, septembre 1990.

# SAUVER UN ACCORD PRÉCIEUX

*Les Soviétiques essayaient-ils de tricher dans l'application du  
Traité sur la réduction des forces conventionnelles en Europe ?  
Et est-ce important ?*

PAR JANE BOULDEN

**D**E TOUS LES SYMBOLES DE LA NOUVELLE Europe, le Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) sera parmi ceux qui auront les conséquences les plus tangibles et les plus immédiates. Signé à Paris le 19 novembre 1990, ce traité codifie la nouvelle réalité militaire européenne en exigeant des deux alliances\* qu'elles détruisent quelque 50 000 pièces d'équipement militaire lourd. Cependant, à peine l'encre des signatures avait-elle séché que des problèmes ont surgi, car les Soviétiques tentaient apparemment de contourner certains points du texte.

Depuis le 19 novembre, les doutes quant au comportement soviétique vis-à-vis du Traité sont devenus tels que, dans pratiquement tous les autres domaines de la limitation des armements, les négociations sont au point mort et que le Traité lui-même est menacé. Le gouvernement Bush a décidé de remettre à plus tard la présentation du Traité au Sénat américain pour ratification, étape essentielle avant que ses termes entrent en vigueur, et le Canada et d'autres pays de l'OTAN ont protesté officiellement auprès de l'Union soviétique, conjointement ou à titre individuel, pour lui reprocher ses actions.

Au mois de mars, pour essayer de surmonter des problèmes qui pourraient s'avérer fatals, George Bush a commencé à échanger des lettres avec Mikhaïl Gorbatchev, à titre privé, afin de trouver une solution de compromis permettant d'aplanir les difficultés. Alors que nous mettons sous presse, M. Gorbatchev doit encore préciser si le Kremlin accepte les conditions et garantir que les autorités militaires soviétiques les respecteront.

Le paradoxe de cet accord, s'il se concrétise, c'est qu'en contrepartie d'un geste compensatoire suffisant des Soviétiques, les États-Unis et l'Alliance de l'Atlantique Nord y approuveraient le type même de comportement qui, il y a dix ans, aurait déclenché les craintes les plus alarmistes du gouvernement Reagan quant à la fiabilité de l'URSS. En vérité, cependant, le Traité est trop beau pour que l'Occident et l'OTAN le laissent sombrer sans avoir tout tenté pour le sauver, même si cela signifie entériner un comportement répréhensible des Soviétiques.

*\*Bien que l'Organisation du Pacte de Varsovie ait cessé d'exister officiellement, aux fins du Traité, ses anciens membres seront considérés en tant que groupe et ils continueront, ensemble et séparément, d'être liés par les termes dudit Traité.*

Aux termes du Traité sur les FCE, l'OTAN et l'Organisation du Pacte de Varsovie doivent réduire leurs armements conventionnels dans cinq catégories de systèmes d'armes (les chars, les pièces d'artillerie, les véhicules de combat blindés, les aéronefs de combat et les hélicoptères d'assaut), mais les effectifs (soldats et autres personnels militaires) ne sont pas limités. Avant la signature du Traité, en février 1990, au cours d'une rencontre à Ottawa portant sur une autre proposition relative à la limitation des armements, les États-Unis et l'URSS avaient décidé de plafonner à 195 000 soldats leurs effectifs respectifs déployés en Europe centrale.

TOUTEFOIS, PLUS LES NÉGOCIATIONS SUR LE TRAITÉ sur la réduction des armes conventionnelles avançaient, plus il est devenu évident que le plafond convenu était tout simplement trop élevé. De toute façon, l'Union soviétique avait déjà commencé à retirer d'Europe de l'Est pratiquement toutes les troupes qu'elle y stationnait. Par ailleurs, pour des raisons entre autres budgétaires, les États-Unis n'allaient pas tarder à tomber eux aussi bien en-dessous du chiffre arrêté. Quand il est devenu de plus en plus improbable que les deux pays se mettent d'accord sur de nouvelles limitations des effectifs pour le mois de novembre, c.-à-d. à temps pour la conclusion du Traité, les parties ont décidé, en septembre, que la question serait réglée ultérieurement. Par conséquent, les plafonds concernant le nombre des soldats et les mesures relatives aux inspections aériennes doivent être négociées dans le cadre de ce que l'on appelle le FCE 1A, pour montrer que ces points font bien partie du Traité sur les forces conventionnelles en Europe.

Le Traité se présente comme suit : les plafonds généraux des cinq catégories d'équipement s'appliquent aux deux alliances (même si le Traité parle en fait de «groupes d'États parties»). Il existe également des plafonds intermédiaires qui fixent certaines limites régionales et qui garantissent qu'aucun État ne s'arrogera un pourcentage écrasant des forces allouées à chaque alliance. Le Traité vise une région géographique qui va, selon l'expression consacrée, de «l'Atlantique à l'Oural». Cela comprend une portion du territoire soviétique délimitée à l'Est par la chaîne de l'Oural, et tout le territoire des pays de l'alliance européenne (à l'exception d'une petite partie de la Turquie). Les forces américaines et canadiennes stationnées en Europe sont soumises aux termes du Traité, mais pas le territoire national des États-Unis ni celui du Canada.

Après l'entrée en vigueur du Traité, les deux parties disposent de quarante mois pour se conformer aux plafonds convenus. Tout l'équipement se trouvant dans la région visée au 19 novembre 1990, date de la signature, est soumis aux termes du Traité, où qu'il se trouve après cette date. La veille de la signature, tous les pays concernés ont échangé d'épais dossiers contenant des informations sur les types et le nombre de pièces, sur l'endroit où elles étaient, ainsi que des précisions techniques s'y rapportant et le nom des unités les utilisant à l'intérieur de la région. Des échanges de ce genre se poursuivront tout au long de l'application du Traité afin de pouvoir vérifier les réductions puis de maintenir les plafonds numériques convenus.

Selon les méthodes bien particulières définies dans le Traité, l'équipement venant en sus des limitations convenues doit être détruit ou converti pour servir à d'autres fins. Les parties peuvent procéder de diverses façons pour les destructions. Par exemple, les chars peuvent être détruits en supprimant des parties essentielles désignées, en les déformant selon des méthodes établies ou simplement en les faisant exploser, ici encore selon des méthodes définies dans le Traité qui, dans ce dernier cas, précise même où la charge explosive devrait être placée dans le char. Les autres parties au Traité sont en droit d'assister à toute destruction ou conversion de matériel et d'inspecter le matériel détruit ou converti.

C'EST L'AMPLEUR MÊME DES RÉDUCTIONS QUI REND le Traité si précieux pour l'Occident. L'Union soviétique devra réduire son arsenal de 26 p. 100, autrement dit de 18 840 pièces. En tout, les autres membres du Pacte de Varsovie diminueront le leur de 18 223 pièces, soit de quelque 42 p. 100. Depuis la réunification de l'Allemagne, le matériel est-allemand compte comme faisant partie de l'arsenal occidental. En conséquence, l'OTAN éliminera 13 586 pièces, soit presque 15 p. 100. Si l'on ne comptait pas le matériel est-allemand, l'OTAN ne se débarrasserait en fait que d'à peine 5 p. 100 de son équipement.

Les problèmes qui risquent de menacer le Traité portent sur l'attitude soviétique dans trois domaines. Avant la signature du Traité en novembre, il est devenu évident que l'URSS transférait un grand nombre de chars et d'autres pièces de l'autre côté de l'Oural. Sans qu'il s'agisse à pro-

prement parler d'une violation, cette opération a vite suscité de l'inquiétude quant aux intentions de l'URSS et notamment des autorités militaires.

Le Kremlin a déclaré que les transferts faisaient partie de retraits d'Europe de l'Est prévus et préalablement annoncés et qu'une bonne partie de l'équipement allait être détruite. Les États-Unis ont eux aussi retiré d'Europe du matériel qu'ils entendent détruire et ils ont, de plus, déplacé du matériel et des troupes d'Europe dans le golfe Persique. Cependant, à l'inverse des Soviétiques, les Américains ont annoncé qu'il prendrait tout cet équipement en compte dans l'application des termes du Traité relativement aux plafonds prescrits.

La deuxième zone d'ombre est apparue après l'échange initial de données. Les renseignements fournis par l'URSS différaient considérablement des estimations établies par les services du renseignement américains pour ce qui est des forces alignées par les Soviétiques. Dans chaque catégorie, les chiffres donnés par ces derniers étaient nettement inférieurs à ceux attendus. Après révisions des estimations américaines, les écarts sont devenus plus plausibles, mais des divergences restent.

Il n'est pas inhabituel de rencontrer des problèmes avec ce genre de données. D'ailleurs, le Traité accorde quatre-vingt-dix jours aux États pour rectifier les chiffres initialement fournis. Ainsi, l'Allemagne et la Grande-Bretagne ont corrigé leurs données de départ. Cependant, en ce qui concerne le transfert massif de matériel hors de la zone, les chiffres présentés par l'URSS ont véritablement surpris les Occidentaux, car il y apparaissait qu'en tout, les réductions soviétiques seraient de trois à quatre fois inférieures à ce que l'OTAN avait prévu dans ses premières estimations de janvier 1990. Plusieurs des représentants des gouvernements qui ont participé à l'élaboration du Traité sont d'avis que l'Union soviétique a fourni des données fondées sur les niveaux qu'elle pensait, à tort, pouvoir atteindre avant le 19 novembre ou avant que les premières inspections commencent.

LA QUESTION DE L'INTERPRÉTATION DU TRAITÉ risque d'être fort épineuse, au point que pour certains, elle pourrait le «saboter». L'Union soviétique a reclassé et rebaptisé trois divisions d'infanterie légère qui auparavant relevaient de l'armée pour en faire des unités de la «défense côtière», et elle affirme que l'équipement de ces unités n'entre pas dans le «matériel limité par le Traité» (MLT), c'est-à-dire soumis à des restrictions numériques aux termes du Traité.

En outre, les Soviétiques affirment que le matériel de la Force de fusées stratégiques et des divisions d'infanterie de marine n'est pas visé par le Traité. L'équipement qui se trouve maintenant hors de la zone comprend, estime-t-on, 800 chars, 900 véhicules de combat blindés et quelque 800 pièces d'artillerie, certains estimant même à 3 500 le nombre total de pièces passées de l'autre côté de l'Oural.

Le problème de l'interprétation porte essentiellement sur les articles II et III, qui définissent les termes employés dans le Traité et établissent les règles de décompte du matériel militaire. L'article III précise les seuls cas où les plafonds fixés par le Traité ne visent pas certains matériels se trouvant dans la zone. D'après les autres pays, tout le matériel (défini à l'article II) se trouvant dans la zone d'application entre dans les catégories limitées, hormis pour les exceptions mentionnées à l'article III. Or, les forces navales ne figurent pas parmi ces exceptions. Seule l'Union soviétique fait valoir qu'il est possible d'interpréter le Traité comme les excluant de son champ d'application.

CE DERNIER POINT A EU POUR CONSÉQUENCE DE repousser le processus de ratification aux États-Unis et de suspendre les autres négociations sur la limitation des armements, mais les Soviétiques sont restés absolument intransigeants. Leur attitude donne à penser que ce n'est pas l'interprétation du Traité qui est en question, mais que tout simplement l'armée soviétique a décidé de ne pas renoncer à ces forces, ce qui pourrait s'expliquer par diverses raisons.

Il se peut que, confronté à une terminologie indiscutable, les Soviétiques cherchent à éviter de très coûteuses destructions d'équipement. Ou que, pour sauver la face au niveau national, ils essaient de minimiser l'incidence de réductions extrêmement disproportionnées. En outre, pendant les négociations, l'URSS a cherché à obtenir de l'OTAN la possibilité de convertir du matériel pour l'utiliser à des fins civiles ou paramilitaires plutôt que de devoir tout détruire d'emblée. C'est peut-être le refus catégorique de l'OTAN (encore que l'Occident ait fini par accepter la conversion d'une quantité limitée de matériel militaire) qui a incité les Soviétiques à déplacer une partie de leur équipement pour éviter d'avoir à le détruire.

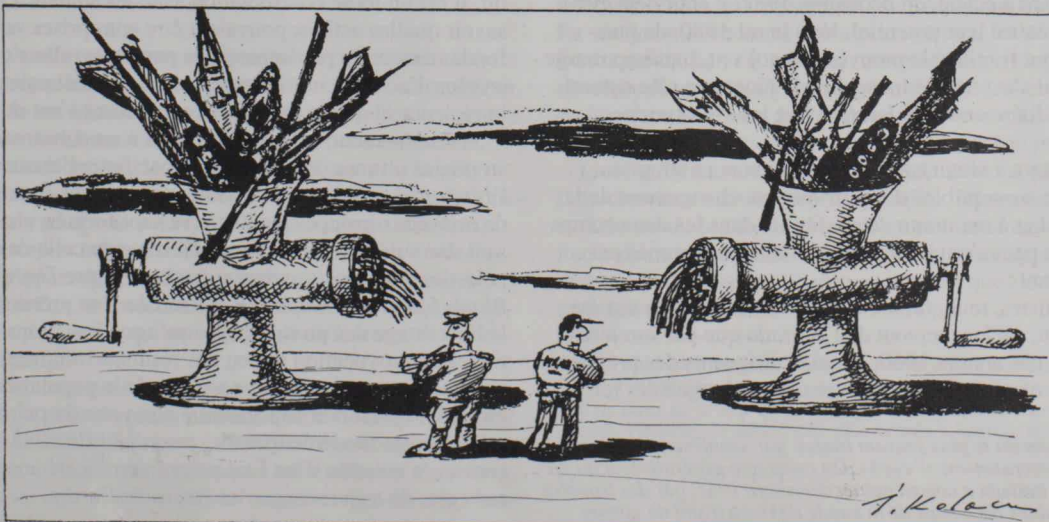
Fait plus inquiétant, il est évident, à voir l'attitude générale de l'URSS, que les politiciens et les militaires ne font pas bon ménage au sein du gouvernement soviétique. L'armée a bien fait comprendre qu'à son avis, M. Gorbatchev et le ministre des Affaires étrangères ont cédé sur trop de points dans les négociations avec l'Occident. Un diplomate soviétique a déclaré que la décision de faire passer une partie de l'équipement de l'autre côté de l'Oural a été prise par des responsables militaires et qu'elle a surpris les diplomates. Pour d'autres observateurs des milieux diplomatiques, cette décision expliquerait en partie la démission, en décembre dernier, de M. Chevardnadze de son poste de ministre des Affaires étrangères.

CET ÉPISODE MONTRE CLAIEMENT QUE LES PROBLÈMES internes de l'Union soviétique sont assez sérieux pour avoir des incidences sur le processus de limitation des armements. Dans le cas présent, l'URSS a interprété le Traité à son avantage et elle a voulu jouer sur deux tableaux. Les efforts déployés par les États-Unis pour sauver le Traité en élaborant une solution de compromis, qui avalise en partie du moins le comportement de l'URSS, ont un caractère exceptionnel, mais les circonstances sont elles aussi exceptionnelles.

Quand le Traité entrera enfin en vigueur, l'OTAN ne bénéficiera pas seulement des réductions des forces du Pacte de Varsovie, elle aura aussi la possibilité de surveiller les activités militaires soviétiques conventionnelles «sur place», de plus près que jamais. Dans le même temps, les États-Unis et l'Occident aident Gorbatchev à consolider sa position au moment où une grave crise intérieure secoue l'URSS. En fermant les yeux sur certaines initiatives de l'armée soviétique, ils évitent ainsi une controverse malsaine qui mettrait en jeu les négociations sur la limitation des armements et ce, à tous les niveaux.

Si l'on arrive à un compromis, le Traité ne sera pas pour autant sauvé. Avant d'entrer en vigueur, il faudra qu'il franchisse avec succès toutes les étapes des difficiles processus de ratification américain et soviétique, sans parler de ceux des autres pays signataires. Même alors, et surtout connaissant ses débuts difficiles, il ne portera ses fruits que si toutes les parties le respectent à la lettre. Les avantages du Traité, aussi considéra-

bles soient-ils, ne justifieront pas indéfiniment la bonne volonté des Occidentaux face à un comportement soviétique qui frôle la violation des termes de l'accord. Il est possible que tout dépende autant des événements intérieurs soviétiques que du désir général de voir le Traité donner des résultats positifs. □



# LE MOUVEMENT PACIFISTE ISRAËLIEN N'EST PAS ENCORE K.O.

*Miné par des querelles intestines, des politiques boiteuses, et une grave crise d'identité, le mouvement pacifiste israélien a perdu beaucoup de son influence pendant l'Intifada palestinienne.*

PAR TAMAR HERMANN

L'HISTOIRE LE PROUVE IRRÉFUTABLEMENT, LES MOUVEMENTS PACIFISTES ont tendance à rester silencieux ou même à sombrer dans le désarroi en temps de guerre. Bien qu'Israël n'ait joué qu'un rôle passif dans la guerre du golfe Persique, son mouvement pacifiste semble s'être pratiquement évanoui au fil des hostilités. Le lancement de missiles irakiens sur des cibles civiles israéliennes et la réaction des Palestiniens, qui ont applaudi Saddam Hussein, a exacerbé le sentiment collectif de vulnérabilité des Israéliens et suscité chez eux un élan patriotique général.

Ces événements n'ont pas échappé aux pacifistes. Après de longues et dures années de dissidence, beaucoup d'entre eux semblent maintenant pressés de se tailler une place au sein du consensus national. Toutefois, la guerre n'est que l'une des raisons du retour au bercail de ces «enfants égarés». Cette volonté de rentrer dans le giron national s'explique essentiellement par la frustration croissante que les pacifistes ressentent face à leur incapacité apparente, quoique inévitable sans doute, de relever le défi de l'Intifada.

Le mouvement pacifiste israélien, lancé comme une campagne de masse à la fin des années 1970, a atteint son apogée en termes de participation et d'efficacité perçue entre 1982 et 1984 en menant les manifestations contre la guerre du Liban. Depuis lors, il est composé d'un grand faction, *Peace Now*, et d'un nombre croissant de petits groupes. Cependant, le mouvement n'a jamais compté plus de 500 à 750 inconditionnels et, même les observateurs les plus optimistes estiment le nombre de ses partisans à environ 150 000.

Malgré ces chiffres relativement modestes, le mouvement s'est retrouvé à l'avant-scène grâce à d'autres facteurs. En effet, en couvrant sans cesse ses activités, et généralement sous un éclairage positif, les médias en ont fait une organisation plus puissante qu'elle ne l'était, tant aux yeux de ses partisans que de ses rivaux. De plus, sa composition socio-démographique le situe assez près du centre du pouvoir. En effet, la plupart des groupes pacifistes sont dominés par de jeunes Juifs citoyens, très instruits, de classe moyenne et d'origine européenne, profil qui, dans la société israélienne, prédispose à une belle carrière politique.

Ainsi, le mouvement pacifiste israélien en général et *Peace Now* en particulier réunissaient toutes les conditions pour faire une percée politique. Néanmoins, quand l'Intifada a éclaté, en décembre 1987, il était déjà évident qu'ils n'avaient pas réalisé leur potentiel. Vers la mi-1980, de puissantes forces centrifuges ont fragilisé le mouvement et l'ont divisé en marge du consensus national, et il s'est trouvé incapable de jouer son rôle naturel, à savoir : servir d'intermédiaire entre les Israéliens et les Palestiniens.

L'INCAPACITÉ DU MOUVEMENT À MOBILISER UN SOUTIEN POPULAIRE ET À obtenir l'aide de décideurs susceptibles de contribuer au changement de la politique officielle d'Israël et à maintenir sa crédibilité dans les deux camps ou à y atténuer la violence peut s'expliquer par les facteurs nommés par ordre d'importance croissant :

Premièrement, les pacifistes, tout comme le reste des Israéliens, ont été pris au dépourvu tant par le déclenchement de l'Intifada que par son intensité et sa durée. Dès la fin des années 1960, certains dirigeants des premiers groupes pacifistes avaient déconseillé une occupation prolongée des terri-

toires qui, avaient-ils prévenu, consoliderait le nationalisme palestinien ; mais l'Intifada a révélé le fossé qui sépare l'attente intellectuelle d'un tel soulèvement du véritable effet de surprise réussi par les Palestiniens.

De fait, la question de l'incompatibilité historique entre les objectifs du mouvement sioniste et les intérêts nationalistes des Palestiniens a été au centre de débats houleux au sein de *Peace Now* et d'autres groupes pacifistes dès leur création. Le mouvement pacifiste a mis quelque six mois à réagir à la nouvelle situation ; et même alors, il n'a rien dit de nouveau sur le problème et n'a pas proposé de plan de paix structuré. Pour l'essentiel, le mouvement s'est contenté d'organiser des manifestations contre les mesures draconiennes prises par l'armée. Il a repris contre M. Yitzhak Rabin, ministre travailliste chargé de la Défense au sein du gouvernement d'unité nationale, les mêmes slogans employés dix ans plus tôt contre le premier ministre conservateur (Likoud) M. Menachem Begin. Les quelques initiatives destinées à présenter de nouveaux plans de paix, comme le manifeste rédigé par le groupe *Red Line*, étaient trop abstraites et irréalistes pour être fructueuses.

DEUXIÈMEMENT, EN ISRAËL, LE MILITANTISME POLITIQUE HORS DES PARTIS OFFICIELS n'a jamais été un moyen d'action prisé. Bon nombre d'Israéliens ont fini par considérer les manifestations et les campagnes de pétitions contre la guerre (par ex., celles lancées pendant la guerre du Liban) comme des preuves d'antipatriotisme et d'irresponsabilité civile. Ces images négatives ont été renforcées par l'attitude des factions pacifistes plus radicales qui défendaient le droit de tout Israélien à refuser de faire son service militaire en Cisjordanie et à Gaza et à participer à la répression de l'Intifada. Une telle attitude allait manifestement à l'encontre de ce que la plupart des Israéliens considéraient comme un devoir civique fondamental, à savoir : participer à la défense du pays quelles que soient les convictions politiques de chacun. Elle a suscité la colère de la population et a failli mettre en péril la participation légitime de tout le mouvement au débat sur la sécurité nationale.

En outre, le mouvement a dans sa majorité, réduit ses propres options en déclarant plus d'une fois que, malgré le rejet des politiques officielles, il défend essentiellement la même cause que l'armée israélienne. Autrement dit, il exclut toute confrontation avec les soldats. Quant à la question de savoir quelles actions pouvaient être entreprises sans saper cette affirmation fondamentale du patriotisme des pacifistes, elle s'est posée avec de plus en plus d'acuité à mesure que le soulèvement palestinien s'est ancré dans la violence et que la réaction des militaires s'est durcie.

Troisièmement, loin de contribuer à un consensus sur les objectifs et les stratégies ultimes du mouvement pacifiste, l'escalade de la violence durant l'Intifada a entraîné de nouvelles dissensions internes. En effet, des dizaines de nouveaux groupes pacifistes se sont formés, chacun d'entre eux préconisant une solution légèrement différente de celle des autres à la question palestinienne. Des groupes radicaux tels que *There is a Limit*, *Women in Black*, *Stop the Occupation* et *Red Line* ont prôné la désobéissance civile et le boycottage des produits fabriqués par les colons de Cisjordanie. Ces tactiques de provocation ont eu des résultats minimes, mais ont suscité une réaction nettement négative au sein de la population. *Peace Now*, qui s'était efforcé de préserver sa légitimité aux yeux du public en adoptant une ligne relativement modérée (par ex., jusqu'à la fin 1988, il s'est abstenu de préconiser la création d'un État palestinien), a été accusé par les factions plus radicales de trop ménager les forces de l'ordre.

\*Note de la rédaction : Intifada est le plus souvent traduit par «soulèvement», bien qu'en arabe, le mot signifie littéralement «l'éveil». On considère généralement qu'en tant qu'événement distinct, l'intifada a commencé en décembre 1987, par des troubles qui ont éclaté spontanément dans les camps de la bande de Gaza avant de gagner ceux de Cisjordanie au lendemain de la mort violente d'un Israélien et de quatre Palestiniens à Gaza.



*Peace Now* a riposté en taxant ces factions de manque de réalisme et en les accusant d'empêcher, en fait, de mobiliser la population autour d'une solution de compromis. Ce conflit interne a gravement terni le rôle dirigeant de *Peace Now*, qui disposait pourtant de la plupart des ressources matérielles et du meilleur réseau d'appuis extérieurs, tant en Israël qu'à l'étranger. En somme, à cause de cette division, les pacifistes n'ont pas pu offrir de solution de rechange viable sur le plan politique ; ils ont gaspillé leur énergie et terni, de façon générale, la crédibilité de leur mouvement en tant que force raisonnable et efficace.

Quatrièmement, le mouvement pacifiste s'est trouvé pris entre les attentes des Juifs et celles des Arabes. La population juive a exigé qu'il dise clairement à qui allait sa loyauté première. En effet, les activités pacifistes n'étaient tolérées que si le mouvement du même nom se déclarait partie intégrante du peuple israélien et s'il subordonnait tout autre intérêt au consensus national. Toute identification patente à la cause palestinienne était considérée comme déloyale, voire assimilée à une trahison.

Les Palestiniens, quant à eux, ont trop attendu du mouvement pacifiste. Ils ont sous-estimé le poids des pressions exercées sur ses membres pour les rallier au consensus national, ce qui les a empêché de voir quelle était réellement l'allégeance fondamentale de leur mouvement. Les dirigeants palestiniens les plus modérés de Cisjordanie, interlocuteurs de longue date du mouvement, se sont de plus en plus impatientés face à l'hésitation et l'extrême prudence des pacifistes. Pendant ce temps, ces derniers comprenaient mal le silence des Palestiniens après des actes terroristes.

Les Palestiniens ont également été déçus de voir que la plupart des groupes pacifistes refusaient de les appuyer dans leur demande de retrait total et inconditionnel d'Israël de Cisjordanie et de Gaza, et de création d'un état palestinien indépendant.

En outre, nombre de Palestiniens pensaient que l'*Intifada* déclencherait dans l'État hébreu une immense vague de protestations, semblable à celle soulevée par la guerre du Liban, mais il n'en fut rien.

Au début, ils ont attribué la tiédeur de l'appui de leurs alliés israéliens potentiels au fait que le soulèvement faisait relativement peu de victimes juives et que les affrontements n'avaient lieu que dans les territoires occupés. Toutefois, ils ont fini par se rendre compte que les manifestations n'ont pas pris l'ampleur escomptée parce que, pour les Israéliens, la question palestinienne touche au cœur même de l'État hébreu, et qu'une action plus énergique de leur part aurait compromis leur adhésion au consensus national. Les Palestiniens, comme la plupart des Israéliens, ont donc demandé que le mouvement pacifiste exprime clairement sa position. Étant donné que la grande majorité des pacifistes se considéraient d'abord comme sioniste, même en rejetant l'opinion majoritaire sur la question palestinienne, ils ne pouvaient guère réagir autrement qu'ils l'ont fait.

CINQUIÈMEMENT, LE MOUVEMENT PACIFISTE ISRAËLIEN S'EST EMPÊTRÉ DANS les contradictions de sa propre image. Il est trompeur de vouloir comparer sa vision du monde à celle de ses homologues occidentaux. En effet, les principaux thèmes du pacifisme occidental (la contre-culture post-matérialiste, l'anti-étatisme, l'écologie et l'anti-nucléaire) sont secondaires en Israël. De même, il ne faut pas s'attendre à y retrouver les convictions internationalistes et pacifistes. S'il est vrai que la paix qui, dans le contexte israélien, signifie l'absence de guerre, est souhaitable en tant que telle, il n'en demeure pas moins que la plupart des pacifistes israéliens la prônent parce qu'elle contribuerait, selon eux, à la sécurité et au bien-être de la nation, et ce sont là des convictions profondes qui ne sont pas si différentes de celles de la majorité des Israéliens.

De plus, à l'instar de la classe politique israélienne dans sa majorité, le mouvement pacifiste est partisan du réalisme politique, tout en se réclamant de principes moraux universels. Même si ses membres rejettent plusieurs des grands postulats qui sous-tendent les politiques officielles en matière de diplomatie et de sécurité (ex. : dans le conflit israélo-arabe, il y aura toujours un gagnant et un perdant ; pour sa sécurité, Israël doit absolument

maintenir de larges zones tampons ; et la marge de manoeuvre du pays est dangereusement étroite), le mouvement pacifiste n'en semble pas pour autant capable de couper le cordon ombilical qui le relie au courant politique dominant. Il reste déchiré entre son irrésistible besoin d'appartenance et son désir sincère de changer la sombre réalité.

La force de cet attachement capital est perceptible dans les réactions éminemment émotives de certaines figures de proue du mouvement face aux attitudes de plus en plus anti-israéliennes des Palestiniens après le déclenchement de la crise du Golfe. M. Yosi Sarid, député de la Knesset, que beaucoup considèrent comme l'incarnation du mouvement, a violemment critiqué les Palestiniens pour leur soutien à Saddam Hussein et a fait savoir qu'il ne renouerait pas de si tôt le dialogue avec eux. Pour justifier ce revirement de situation, il s'est efforcé d'expliquer l'ambivalence de son mouvement vis-à-vis des Palestiniens :

Je ne me sens ni trahi, ni dupé, parce que je n'ai jamais cru en eux.... Ce que je croyais, c'est qu'ils avaient atteint un degré de maturité suffisant pour comprendre où sont réellement leurs intérêts.... Je pensais qu'après avoir traversé une période plutôt difficile, ils s'étaient rendu compte qu'ils avaient intérêt à accepter et à reconnaître l'existence de l'État hébreu.... En fait, ce qui s'est passé, c'est qu'ils ont agi en totale contradiction avec leur cause fondamentale et, ce faisant, ils nous ont fait énormément de tort à tous.... Par leur comportement insensé et dangereux, ils nous ont ramené dix ou vingt ans en arrière.<sup>1</sup>

La volte-face de M. Sarid a défrayé la chronique, mais tous les pacifistes ne l'ont pas suivi. M<sup>me</sup> Shulamit Aloni, femme politique également proche du mouvement, a rejeté l'argument de M. Sarid et résumé le dilemme des pacifistes en ces termes :

Pourquoi serais-je déçue par la position des Palestiniens ? Qu'ai-je fait pour eux ? La gauche israélienne n'est qu'une partie intégrante du gouvernement israélien, de l'ordre établi.... Nous avons essayé de faire entendre la voix de la morale. Nous étions l'opposition, nous avons posé des questions et essayé de modifier le programme. Nous avons crié et interrogé.... Mais, en réalité, nous n'avons rien accompli.

Le gouvernement a continué de dominer les territoires, d'y bafouer les droits de la personne, d'y détruire et d'y tuer ; et nous sommes complices, parce que nous ne nous sommes pas révoltés. Nous sommes des citoyens respectueux des lois.

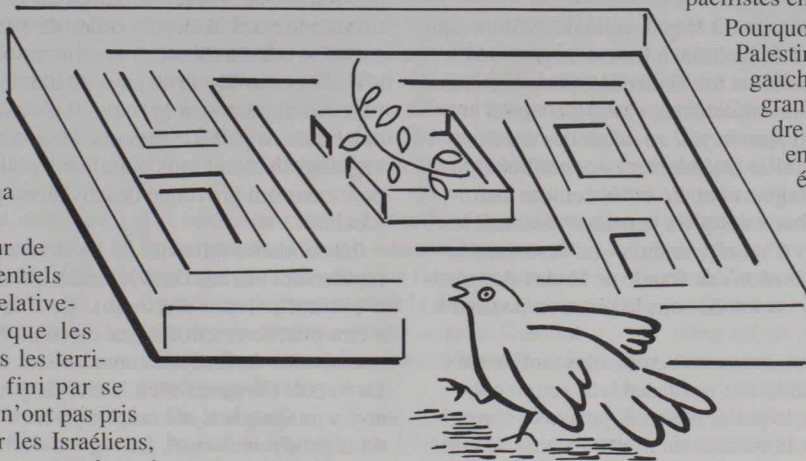
Nous accomplissons notre service militaire. Nous ne violons pas la loi qui nous interdit de rencontrer des représentants de l'OLP. Par conséquent, nous sommes complices. Les Palestiniens ne nous doivent rien. Il n'y a pas eu d'histoire d'amour entre nous. J'ai toujours dit qu'ils sont des ennemis, mais c'est avec l'ennemi qu'il faut dialoguer.<sup>2</sup>

Malgré tous les facteurs qui contribuent à réduire considérablement l'incidence politique du mouvement pacifiste israélien, celui-ci continue à vivre. La vie des mouvements sociaux en général, et celle des mouvements pacifistes en particulier, est souvent marquée par de longues périodes d'hibernation et même de silence. Des événements ponctuels comme la visite de M. Sadate en Israël ou la guerre du Liban en 1987 sont plus susceptibles de favoriser une résurgence du pacifisme qu'un phénomène prolongé comme l'*Intifada*.

Quoi qu'il en soit, même dans sa situation actuelle, le mouvement pacifiste constitue manifestement un défi à l'obsession «sécuritaire» dominante et il donne de la substance au débat politique national. En dénonçant continuellement les atrocités et la mauvaise conduite des autorités, il continue à mettre l'accent sur les dilemmes moraux que l'occupation des territoires pose à Israël. □

1. Cité dans un article de Gideon Levi, intitulé «Yosi Sarid Is Attacking», Haaretz, 24 août 1990. [En hébreu ; citation traduite par l'auteur.]

2. Cité dans un article de Tom Segeve, intitulé «No One Should Look For Shulamit Aloni», Haaretz, 24 août 1990. [En hébreu ; citation traduite par l'auteur.]



Bernice Eisenstein

LES INDES ONT EU GANDHI, maintenant, avec Ganesh Man Singh, c'est enfin notre tour», s'est écrié dans un anglais ardu un vieux Népalais, gesticulant et criant parmi la foule en liesse qui envahissait *Durbar Marg* (l'avenue du Roi) à Katmandou, le 9 avril 1990. Après plusieurs semaines de tension et de violence entre les manifestants du mouvement pour le multipartisme et les forces de l'ordre, y compris plusieurs jours de couvre-feux complets, c'était la célébration de la victoire dans les rues ensoleillées de la capitale népalaise.

Quelques heures auparavant, après une fusillade par l'armée qui avait fait plusieurs dizaines de morts parmi les manifestants sur la même *Durbar Marg*, le monarque du royaume hindou du Népal, Birendra, avait annoncé la légalisation des partis politiques, illégaux depuis plus de vingt-cinq ans. Quant à Ganesh Man Singh, il était le vénérable et respecté chef du *Nepali Congress Party* (NCP), perçu par la plupart comme étant l'âme politique du mouvement pour le multipartisme. Bien que toujours clairement associé à un parti, Ganesh Man s'est efforcé de demeurer à l'écart des tractations électorales partisans, ne luttant que contre les «adversaires de la démocratie».

La seule élection multipartite de l'histoire du Népal, celle de 1959, avait mené le NCP et son chef de l'époque, B.P. Koirala, à former le gouvernement de sa majesté pendant dix-huit mois. Le roi Mahendra, père de l'actuel monarque, avait par la suite répudié le multipartisme, pour finalement le remplacer par un régime sans partis, dit *panchayat*, au début des années 1960. En sanscrit, le mot *panchayat* signifie littéralement «conseil composé de cinq membres». Les *panchayat* villageois ont été créés comme instruments de gouvernement locaux par le biais desquels le palais s'assurait le contrôle du pays. En 1980, les résultats d'un référendum (qui favorisait le régime sans partis) ont suscité des accusations de fraude de la part des partis et c'est ce même régime corrompu qui est tombé sous la pression populaire le 8 avril.

S'inspirant en partie des succès de mouvements semblables en Europe de l'Est, les partis politiques népalais, clandestins ont lancé leur action concertée en février 1990. Les heurts avec la police d'abord, puis avec l'armée, sont allés en augmentant ; même après la victoire du multipartisme, le nouveau gouvernement a dû maintenir les couvre-feux (nocturnes) dans la capitale pendant plusieurs jours. Il y a maintenant quarante-trois martyrs officiels du mouvement, et le gouvernement est à compléter les enquêtes relatives à d'autres personnes disparues ou tuées durant la même période.

Quelques jours après la légalisation des partis politiques, un gouvernement intérimaire pluraliste a été formé et il a reçu pour principale tâche de proposer une nouvelle constitution et d'organiser des élections. Comme dans le cas de Havel en Tchécoslovaquie, la plupart des ministres, y compris le premier ministre Bhattarai, avaient fait de longs séjours en prison.

Les changements constitutionnels qui ont finalement été acceptés par le palais sont perçus par les divers partis comme un pas très important vers la démocratie. La nouvelle constitution stipule entre autres que la monarchie constitutionnelle du Népal est une démocratie multipartite ; l'État de près de 20 millions d'habitants demeure un «royaume hindou» (le roi Birendra se voulant une réincarnation du dieu Vishnou). Chacun est libre de pratiquer sa propre religion, mais il est toujours interdit de promouvoir la conversion religieuse ; certains partis de gauche auraient préféré un État népalais complètement sécularisé.

Le roi conserve le droit de dissoudre le parlement en cas d'urgence et l'armée, bien qu'elle relève officiellement du Conseil de défense nationale, lui reste fidèle dans les faits. La nouvelle constitution semble satisfaire la majorité des Népalais, encore qu'aux yeux de certains, elle ne garantisse pas suffisamment une totale liberté d'expression. Pour reprendre la formule du magazine de langue anglaise de Katmandou *Himal*, c'est une bonne constitution, mais elle pourrait être meilleure.

Bien que mise en cause durant les événements violents du début de 1990, la monarchie a depuis repris auprès de l'opinion publique, une légitimité très fragile. On n'entend plus de slogans hostiles au roi, comme c'était le

# LA POLITIQUE EN HAUT LIEU

*Les sujets du royaume  
du Népal vont aux urnes.*

PAR FRANÇOIS LAFRENIÈRE

cas dans les semaines ayant précédé la déclaration de Birendra qui légalisait les partis politiques. La majorité des Népalais voient dans la monarchie un élément indispensable à l'unité du Népal. La gauche compte toujours des factions anti-monarchistes mais la plupart des grands partis constatent que la monarchie demeure populaire au Népal, surtout chez les populations rurales qui forment plus de 90 p. 100 de l'électorat.

Symbole d'unité dans ce royaume himalayen morcelé suivant les ethnies et les groupes linguistiques, la monarchie du Népal se veut

protectrice de la religion hindoue, mais aussi garante de la souveraineté du royaume. Le palais accusait les partis d'être perméables aux ingérences des deux géants que le Népal a comme voisins. Le *Nepali Congress* était accusé d'être trop près des Indes, et les différents partis communistes, d'être trop influencés par la Chine. Comme il dépend de son voisin du Sud pour son commerce international, le Népal doit sans cesse subir les pressions politico-économiques des Indes qu'irrite tout rapprochement sino-népalais.

Ce sont les populations urbaines (moins de 10 p. 100 des Népalais) de la vallée de Katmandou qui constituaient le gros des forces du mouvement populaire. À quelques semaines du 12 mai 1991, date des premières élections multipartites depuis celles de 1959, le pays tout entier était en proie à une fièvre électorale. Les «recruteurs» des divers partis sillonnaient à pied les villages isolés de ce pays où une toute petite fraction de la population peut être rejointe par la route. Il n'était pas rare de voir des paysans détenir des cartes de partis différents. Le processus démocratique s'est heurté à un passé électoral sans pluralisme politique. Dans bien des cas, les cabales politiques ont provoqué des divisions profondes au sein de toutes petites localités.

La solidarité qui avait lié les divers partis durant la lutte clandestine s'est rapidement effritée dans les mois qui ont suivi, chacun voulant se distancier d'éventuels rivaux électoraux. Le *United Left Front*, par exemple, après s'être premièrement éloigné du *Nepali Congress*, s'est morcelé et compte une dizaine de factions communistes différentes, dominées par le *Male*. Le *Nepali Congress* est à la tête du gouvernement intérimaire multipartite et il a intégré dans ses rangs nombre d'anciens élus (y compris des critiques du régime *panchayat*). Le régime déchu a lui aussi produit un nouveau parti politique, le *National Democratic Party* ; déjà en proie à des luttes intestines, il s'est scindé en deux factions. Il existe également plusieurs partis régionaux, dont le plus important est sans doute celui du *Terai* qui conteste le pouvoir central de Katmandou. Chaque parti est représenté par un signe qui lui est propre (soleil, arbre, etc.), pour faciliter la publicité électorale et le processus de vote chez la population, en grande partie analphabète.

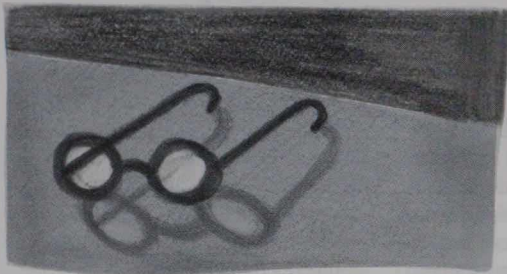
Pour ce qui est des résultats mêmes des élections, les principales surprises en ont été le score étonnamment maigre réalisé par le NCP dans la capitale, l'actuel premier ministre intérimaire et chef du NCP, M. Krishna Prasad Bhattarai, y a perdu son propre siège, et la débâcle plus ou moins complète des factions qui représentaient l'ancien régime *panchayat*. Le NCP a toutefois obtenu une mince majorité au parlement. Il devrait donc être chargé de former le gouvernement. C'est le parti communiste, *Male*, qui constitue le deuxième groupe parlementaire en nombre de députés.

Quant au patriarche Ganesh Man Singh, il a choisi de ne pas se présenter aux élections législatives, mais sa femme et son fils, qui s'étaient présentés à Katmandou sous la bannière du NCP, ont tous deux perdu face à des candidats communistes. Cette famille à l'image quelque peu ternie est maintenant la cible de dessins satyriques qui la représentent comme le père, la mère et le fils de la démocratie.

Les changements que devra inévitablement apporter le nouveau gouvernement suscitent de nombreux espoirs. Il ne sera pas facile de faire face à une population qui réclame les fruits promis de la démocratie (développement économique, alimentation, santé, éducation) sans trop savoir ce qu'ils devraient être, mais en les assimilant avant tout à une amélioration du niveau de vie. □

## NOTE DE LA DIRECTION

*De la démission d'un amiral à la définition d'une politique de défense.*



**A**VEC TOUTES LES PRESSIONS QUI PESAIENT SUR la politique de défense canadienne depuis la parution du Livre blanc en 1987, quelque chose devait finir par arriver. La démission très publique du vice-amiral C. M. Thomas, vice-chef d'état-major de la Défense, a porté certaines questions à la une des journaux, mais il en reste d'autres dans l'ombre.

Ceux et celles d'entre nous qui, depuis un moment, réclament un débat public en profondeur sur la politique de défense pensent qu'il faudrait saisir de façon constructive les ouvertures actuelles. Il est, en tout cas, à espérer que le gouvernement n'essaiera pas une fois encore d'élaborer le «Livre blanc par excellence» ; à savoir : un plan s'étalant sur quinze à vingt ans, avec des programmes de dotation en équipement compliqués, coûtant des dizaines de milliards de dollars. Des Livres blancs annuels, établis sur le modèle de ceux qu'utilisent bien des pays à présent, ramèneraient à de plus justes proportions un processus décisionnel paralysé par sa propre démesure. Par ailleurs, ils seraient assez souples pour qu'on y inscrive des grands achats d'équipement et que l'on puisse rectifier le cadre stratégique.

Les questions clés soulevées aujourd'hui touchent au rôle des forces armées canadiennes dans le contexte de la sécurité internationale. Ce contexte n'est plus «dominé par la rivalité entre l'Est et l'Ouest», comme on l'avait estimé (à tort) dans le Livre blanc de 1987, mais il n'en demeure pas moins important de conserver une politique de défense cohérente. Si une menace militaire importante, d'un type posant un problème de défense fondamental pour la plupart des pays, visait directement le territoire canadien, on peut s'attendre que les États-Unis interviendraient dans la mesure où, par extension, les intérêts vitaux de leur sécurité seraient eux-aussi menacés. Pour notre pays, en matière de défense territoriale, il s'agit encore et avant tout de savoir comment coopérer à cet effort continental et dans quelle mesure.

Depuis 1939, cependant, les Canadiens et leurs gouvernements rejettent une définition étroitement territoriale des intérêts vitaux de la sécurité du Canada et ils acceptent l'idée que ceux-ci nous obligent à participer militairement à des opérations de sécurité collective, avec les Nations Unies, et à des opérations de défense elles-mêmes collectives, avec l'OTAN. Cette philosophie s'est étoffée avec l'apparition des missions de maintien de la paix, dont le Canada a été l'un des principaux architectes et dont il reste un des participants les plus importants.

Si les dimensions et les exigences militaires de l'OTAN diminuent considérablement, en revanche, on continuera d'avoir besoin des missions de

maintien de la paix des Nations Unies. Avec le précédent créé par l'opération contre l'Irak, il est plus probable que l'on verra apparaître de nouvelles formes de sécurité et d'actions coercitives collectives. En outre, les armées sont appelées à jouer d'autres rôles, comme d'aider les autorités civiles à maintenir l'ordre public, intervenir au lendemain de catastrophes naturelles, ou participer à la surveillance côtière et aérienne visant à faire respecter les règlements canadiens sur les pêcheries, la pollution, l'immigration, la contrebande, les narcotiques, et ainsi de suite.

De tout cela, il ressort que de puissance moyenne privilégiée dégagee des obligations les plus contraignantes de la défense militaire, le Canada est transformé en puissance moyenne confrontée à une série de graves défis militaires, dont aucun ne constitue cependant un danger immédiat pour la survie nationale. Dans des contrées moins heureuses aux prises avec des situations extrêmes, les choix militaires sont simplifiés. Les délais d'exécution et les problèmes de temps morts qui accompagnent les grands achats d'équipement et la politique de la répartition régionale des bases et des dépenses, facteurs plus délicats que jamais dans l'état précaire actuel de la fédération canadienne, compliquent davantage encore notre tâche.

**L**A DÉFENSE OCCUPANT TOUJOURS UNE PLACE importante dans la part «discrétionnaire» des dépenses fédérales, il nous faut voir combien les Canadiens dépensent pour la défense et de quelle manière ils dépensent cette somme. Comme l'historien militaire Desmond Morton le faisait remarquer dernièrement :

On leur parle si souvent des maigres moyens alloués à la Défense que les Canadiens sont surpris quand ils découvrent qu'avec un budget de 12 milliards de dollars, leur armée est au sixième rang des pays de l'OTAN pour ce qui est des dépenses militaires. Avec un peu moins d'argent, comme le fait valoir le général Gerry Thériault, les Hollandais ont un corps d'armée bien équipé, une marine modeste mais moderne et une petite force aérienne respectable. Les Canadiens ont l'organisation militaire la mieux payée, la plus encombrée de gradés de l'Alliance.

Il ne nous est plus possible de remettre à plus tard les questions de défense. Le régime sec ne suffisant pas, il va falloir procéder à des amputations, bien que les réponses les plus simples ne soient sans doute pas les meilleures. Il serait aussi bête de proclamer qu'il est temps de quitter l'Europe que de vouloir garder le même cap, mais qu'advient-il alors de nos soldats postés sur un front central qui n'existe plus ? Il est presque certain que des troupes américaines resteront stationnées en Europe pour assurer une dissuasion étendue par le biais de l'OTAN, donc une présence militaire canadienne, même symbolique, pourrait nous rapporter une part des bénéfices politiques et diplomatiques disproportionnés que nous avons longtemps réclamés dans le passé pour des contributions plus importantes.

Ces forces ne devraient sans doute plus essayer de prétendre à un état de préparation permanent afin de faire face à des guerres très intenses. Il suffira peut-être dorénavant de conserver un noyau de troupes sur le terrain, tout en gardant la possibilité de plus vastes déploiements. Le Canada pourrait se «spécialiser» ; par exemple, maintenir en Europe de petits effectifs militaires qui se consacraient à la vérification des accords de limitation des armements, voire à la formation et à la préparation à des fonctions de maintien de la paix qui pourraient émerger des organisations de sécurité embryonnaires que la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe étudie en ce moment.

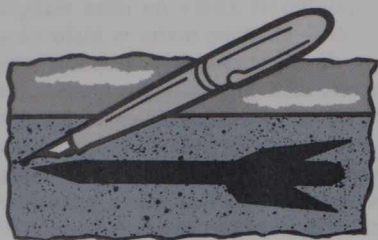
**L** EST PROBABLE QUE L'ON RÉDUIRA LES EFFECTIFS de l'Armée régulière. Le débat dans la correspondance entre MM. Thomas et de Chastelain sur un «corps expéditionnaire» devra être clarifié. De façon réaliste, quels types de formation, dotés de quel nombre de soldats le Canada peut-il envisager d'engager au niveau international, avec quelles armes et avec quels moyens de transport ? Comment combinerait-on les ressources de l'Armée régulière et de la réserve, et qu'en coûtera-t-il ? Contrairement à des idées reçues très répandues, pas plus des formations militaires plus légères, aéroportables, qu'une prédominance des réserves ne constituent des options nécessairement moins onéreuses que ce que nous avons à l'heure actuelle, notamment à court terme.

Quant aux forces maritimes et aériennes, leurs rôles et leur équipement soulèvent des débats fondamentaux au fond desquels il nous faudra aller. Dans sa lettre, l'amiral Thomas exprimait des inquiétudes particulières au sujet de la Marine, notamment sur les processus extraordinairement longs qui caractérisent l'acquisition de bâtiments de guerre, et sur la nécessité d'investir aujourd'hui dans du matériel dont on pourrait avoir besoin d'ici quinze à vingt ans. Or, ces propos viennent au moment même où le Canada met en service la première des six nouvelles frégates commandées. Les contribuables ne se satisferont pas d'un débat simpliste et ému sur des marines «hauturières» ou «côtières».

Les Canadiens ne peuvent se doter des mêmes capacités d'armement «équilibrées» et «combinées» qu'une grande puissance militaire. Ils ne paieront pas pour se les procurer, et ils n'en veulent probablement pas. Cependant, revenir à l'essentiel ne signifie pas forcément adopter une vision étroite de la défense territoriale canadienne, car nous ne sommes plus la maison isolée «à l'épreuve du feu» que nous étions dans les années 1920. En matière de défense, comme dans beaucoup d'autres domaines, pour appliquer une nouvelle politique, il faudra aborder avec beaucoup plus de fermeté l'économie en général, les choix difficiles à faire entre des possibilités concurrentes, et évaluer judicieusement les directions dans lesquelles il convient d'engager l'effort militaire canadien. □

— BERNARD WOOD

## CONDENSÉ SUR LA LIMITATION DES ARMEMENTS



### Les forces conventionnelles en Europe

■ À cause du différend relatif au libellé du Traité sur les FCE (signé en novembre dernier), les négociations sur la limitation des armements sont demeurées dans l'impasse au cours de la période à l'étude. Trois questions ont dominé :

(1) L'Occident (et des pays asiatiques) s'inquiètent du fait que l'URSS a transféré, à la dernière minute, des dizaines de milliers d'éléments visés par le Traité (EVT) à l'Est de l'Oural pour éviter de les détruire en vertu du Traité ;

(2) il existe des divergences entre les estimations des services de renseignement occidentaux et les données fournies par l'URSS sur l'équipement laissé dans la zone où les réductions doivent s'opérer. Toutefois, ces divergences auraient été éliminées pour la plupart après la révision des estimations occidentales et des chiffres soviétiques ; et

(3) élément capital, l'URSS prétend qu'environ 5 457 éléments d'équipement ont été exemptés des limites établies par le Traité, parce qu'elle les avait réaffectés à la «défense côtière», ou parce qu'ils appartenaient à l'infanterie navale, à la Force de fusées stratégiques ou aux unités de défense civile. Tous les vingt et un autres signataires du Traité soulignent le fait qu'en vertu de l'article III du Traité, tous les équipements terrestres (à quelques exceptions près) sont assujettis à ce dernier, quelle que soit l'arme à laquelle ils appartiennent.

À la mi-février, le président Bush aurait proposé un compromis qui permettrait aux Soviétiques de respecter les limites numériques fixées par l'Occident sans pour autant renier leur interprétation de l'accord. Initialement, l'URSS s'était seulement engagée à geler le nombre de ses armes navales basées à terre. Plus tard, elle aurait offert de retirer presque la moitié des armes faisant l'objet du litige, c'est-à-dire celles destinées aux «défenses côtières».

Au début d'avril, après avoir échangé plusieurs lettres avec M. Gor-

batchev, le président américain aurait accepté une proposition soviétique visant le retrait des armes de «défense côtière» basées à l'Est de l'Oural et aussi la destruction d'un nombre égal d'armes plus vieilles dans cette région. M. Bush aurait toutefois insisté pour que les armes d'infanterie navale soient également touchées par ces mesures et que toute destruction d'équipement effectuée en dehors de l'Europe fasse l'objet d'une inspection par l'Occident. En échange, celui-ci n'obligerait pas l'URSS à détruire quelque 1 700 EVT dans la Force de fusées stratégiques et les unités de défense civile, ni à renoncer officiellement à son interprétation du Traité.

Le 25 avril, après s'être réuni avec le secrétaire d'État américain, M. James Baker, le ministre soviétique des Affaires étrangères, M. Bessmertnykh, a annoncé que le litige avait été réglé, et un porte-parole américain a confirmé que le «principal obstacle» avait été levé, apparemment parce que l'Union soviétique avait accepté d'inclure l'équipement d'infanterie navale. Cependant, l'information s'est avérée prématurée, car, le 7 mai, on a appris que M. Gorbatchev enverrait le général Mikhaïl Moïseïev, Chef du Grand état-major soviétique, à Washington pour tenter de résoudre le différend. [Pour en savoir plus sur l'accord sur les FCE, prière de lire les pages 10 et 11.]

### Pourparlers sur la réduction des armes stratégiques

■ Depuis plus d'un an, on dit que seuls des détails «techniques» empêchent la signature d'un accord START, mais aucune des parties ne semble disposée à faire les compromis nécessaires pour conclure une entente finale. Entre-temps, à la mi-mars, le gouvernement américain a fait savoir clairement qu'il ne conclurait pas un traité START tant que le différend sur les FCE ne serait pas réglé. Parallèlement, il a repoussé l'invitation soviétique à tenir un autre sommet des superpuissances et il a bien précisé qu'une telle réunion n'aurait pas lieu tant que la signature d'un traité START ne serait pas imminente.

Témoignant devant le Congrès peu après avoir démissionné de ses fonctions de négociateur en chef du START pour les États-Unis, l'am-

bassadeur Richard Burt a défini cinq des questions encore en suspens : (1) la vérification du nombre des bombardiers lourds et des missiles de croisière air-sol, domaine où les Soviétiques craignent que les États-Unis soient capables de «dépasser» rapidement les limites fixées dans le Traité ; (2) la surveillance et l'inspection des usines de missiles mobiles, aspects qui préoccupent beaucoup les États-Unis ; (3) l'acceptation des données relatives aux essais de missiles, question dont les détails ne sont toujours pas réglés ; (4) la définition du terme «nouveau missile», les Américains soulignant la nécessité d'établir une «distinction très nette entre ce que sont un nouveau système et un ancien», afin de s'assurer que les missiles n'ayant subi que de légères modifications demeurent assujettis aux limites touchant le nombre de têtes explosives qu'ils peuvent emporter ; et (5) la possibilité de permettre à chaque partie de réduire le nombre d'ogives montées sur un type de missile donné afin d'en réduire la concentration et de promouvoir ainsi la stabilité en rendant les missiles moins vulnérables.

Selon M. Burt, ce sont là des «questions de second ordre, mais qui sont importantes» et que l'on pourrait résoudre «dans un avenir proche». L'ancien négociateur craint que l'influence croissante des militaires soviétiques permette à l'URSS de poursuivre la modernisation de ses forces nucléaires au moment même où les États-Unis réduisent les leurs ; il préconise, par conséquent, que l'on redonne la priorité au START.

### Le désarmement de l'Irak

■ La résolution de l'ONU sur le cessez-le-feu dans le Golfe, adoptée le 3 avril et acceptée officiellement par l'Irak trois jours plus tard, prévoit la destruction, l'élimination ou la neutralisation de nombreux éléments militaires du pays, notamment toutes les armes chimiques et biologiques, les missiles balistiques ayant une portée supérieure à 150 km, et toutes les armes nucléaires ou tout matériel susceptible d'entrer dans la fabrication d'engins nucléaires, ainsi que toutes les installations de recherche, de développement, de soutien ou de fabrication relatives à de telles armes. En outre, l'ONU a demandé à tous les États d'empêcher que l'on fournisse à l'Irak tout autre type d'armes, l'instruction et les services d'appui

technique connexes. Au terme de 120 jours, on verra si l'Irak s'est conformé à la résolution et dans quelle mesure la limitation des armements a progressé dans le Golfe. Enfin, l'Irak s'est engagé à ne pas utiliser, concevoir, construire ou acquérir des armes de destruction massive, ou des matériels ou installations connexes dans l'avenir.

Le 18 avril, conformément à la résolution de l'ONU, l'Irak a fourni des renseignements confirmant qu'il possédait cinquante-deux missiles balistiques et cinquante-trois têtes explosives (dont trente chimiques), ainsi que d'importants stocks d'armes chimiques, y compris plus de 10 000 roquettes, obus d'artillerie et bombes aériennes, et plus de 1 000 tonnes de gaz innervants et d'ypérite. Toutefois, il a nié détenir des armes biologiques ou nucléaires ou des articles connexes ; il a également souligné qu'il ne produisait pas d'armes nucléaires, que tous ses matériels nucléaires étaient déjà assujettis aux garanties internationales, et que toutes ses installations de recherche et de développement «pacifiques» en matière nucléaire avaient été détruites par les bombes alliées. La comptabilisation irakienne a été immédiatement et largement dénoncée comme étant incomplète et fautive.

Le 22 avril, répondant à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) qui exigeait des détails supplémentaires sur son programme nucléaire, l'Irak a fourni ce qu'un porte-parole américain a décrit comme étant un rapport extrêmement détaillé sur l'état, l'emplacement et la quantité de toute la matière enrichie. Il a également révélé l'existence de centres de recherche nucléaire et de stocks de matières fissiles que l'Occident ne connaissait pas. Une fois de plus, la liste a été jugée incomplète, car elle ne comprenait pas les laboratoires de mise au point d'armes nucléaires, comme celui d'Al Qaqa.

Conformément à la résolution de l'ONU, le Secrétaire-général, M. Javier Pérez de Cuéllar, formera une commission spéciale qui inspectera sur place les capacités irakiennes au chapitre des armes biologiques et chimiques et à celui des missiles, et elle en supervisera la destruction. L'AIEA inspectera aussi les installations nucléaires et détruira toutes les matières susceptibles de servir à la fabrication d'armes nucléaires. □

- RON PURVER

## CHRONIQUE DE LA DÉFENSE



### Politiques de défense de l'après-guerre du Golfe

Les succès étonnants des forces de la coalition que dirigeaient les États-Unis pendant la guerre du Golfe ont incité de nombreux pays à réévaluer leur politique de défense. En France, les dirigeants comme les critiques ont reconnu que la guerre avait mis en lumière la capacité limitée du pays de déployer des forces classiques munies d'armes hautement perfectionnées dans le théâtre de conflits régionaux. Plus particulièrement, le ministre de la Défense, M. Pierre Joxe, a reconnu publiquement que les opérations des forces françaises avaient dépendu énormément des services de renseignement américains. Selon lui, ce sont les États-Unis qui produisaient, au moment et de la façon qui leur convenaient, les renseignements les plus indispensables à la poursuite de la guerre.

Les Français ne possèdent qu'un satellite à vocation militaire, et celui-ci ne peut transmettre les photographies assez rapidement aux commandants des unités combattantes.

Pour ce qui est des renseignements captés par satellite, les forces anglaises semblaient se fier entièrement aux États-Unis. Le ministre britannique de la Défense, M. Tom King, a annoncé que la révision de la politique de son pays en matière de défense (*Options for Change*) serait reportée jusqu'à ce qu'un bilan de la guerre ait été établi.

À Washington, l'exubérante réaction à la victoire militaire n'a rien changé au projet de réduction des effectifs à long terme. D'ici 1995, l'Armée comprendra dix-huit divisions, comparativement à vingt-huit en 1990, et le nombre d'escadres de chasse de l'Aviation passera de trente-six à vingt-six. De plus, des programmes seront annulés, comme celui du chasseur furtif A-12 ; par ailleurs, les cuirassés *Wisconsin* et le *Missouri*, qui étaient en activité dans le Golfe, seront désarmés.

En dépit de ces réductions, le secrétaire d'État à la défense, M. Che-

ney, a souligné, devant le Congrès, que les forces armées américaines devaient être capables de réagir rapidement aux crises régionales imprévues et aux situations susceptibles de menacer les intérêts du pays. Pour ce faire, les dirigeants accorderont vraisemblablement une attention particulière aux avantages qu'offrent les satellites militaires. Pendant la guerre du golfe Persique, les forces américaines ont compté énormément sur des satellites, conçus à l'origine pour surveiller le territoire soviétique, afin d'assurer leurs communications, de détecter la mise à feu des engins *Scud* et de repérer des objectifs (voir la «Chronique de la défense», numéro du printemps 1991).

Dans les années à venir, comme on accordera plus d'importance aux conflits régionaux, on cherchera à mettre au point des satellites plus petits, plus légers, plus souples, et assez perfectionnés pour pouvoir appuyer les forces expéditionnaires. Ils fourniront une analyse des données adaptée aux besoins des commandants des unités combattantes, faciliteront les communications entre les unités terrestres même si elles sont tout près les unes des autres, et amélioreront le Système de positionnement global (GPS) qui, en plus de permettre aux unités terrestres de calculer précisément leurs propres positions, fournira des données sur les objectifs vers lesquels on lancera les armes à guidage de précision et des renseignements d'une grande exactitude à l'artillerie de campagne.

### Démission d'un amiral canadien

À la fin avril, il est devenu évident que la révision tant attendue du Livre blanc de 1987 sur la défense s'était opérée avant que l'on connût l'issue de la guerre du Golfe. Le 24 avril, le vice-amiral Charles Thomas, Chef du Commandement maritime et vice-chef de l'état-major de la Défense, a remis sa démission, quelques mois avant la date prévue de son départ à la retraite. Dans une lettre au Chef de l'état-major de la Défense, le général John de Chastelain, et plus tard dans des déclarations à la presse, l'amiral Thomas a critiqué le plan de défense couvrant une période de quinze ans, qui avait apparemment été soumis au cabinet fédéral en février, mais qui n'avait toujours pas été approuvé.

La lettre de démission de l'amiral Thomas et la réponse du général de

Chastelain faisaient fréquemment allusion à ce plan. Toutes deux traitaient de certaines des recommandations qu'il contient : le rééquipement d'un «groupe-brigade expéditionnaire» (dont on ne précise ni la nature ni la composition) en tant qu'«investissement primordial» ; l'expansion à long terme des forces navales, sous-entendue dans la lettre de l'amiral Thomas et dans la réponse du général de Chastelain, comprendrait l'acquisition de douze nouvelles frégates, de quatre destroyers de classe *Tribal* modernisés et d'un nombre inconnu de corvettes que l'on construirait au lieu de frégates dans l'avenir (les corvettes ne sont pas décrites dans les lettres, mais il s'agit habituellement de navires de patrouille plus petits que les frégates et possédant des capacités moindres que celles-ci), et de douze dragueurs de mines promis à la Réserve navale, ainsi qu'un «modeste» programme de remplacement des sous-marins classiques «d'ici quelques années».

Les principales objections de l'amiral Thomas concernant cette politique portaient sur les sous-marins et les corvettes. D'après sa lettre, l'achat de corvettes coûterait cher et ne représenterait pas un choix judicieux, puisque les capacités de ces bâtiments de surface sont limitées. En outre, en retardant le programme d'acquisition de sous-marins, le Canada renoncerait à sa souveraineté sous les mers baignant son territoire. L'amiral Thomas a ajouté que la décision d'accorder la priorité au groupe-brigade expéditionnaire était mal à propos, et il a demandé la tenue d'un débat public sur la politique de défense.

Dans sa réponse, que le nouveau ministre de la Défense, M. Marcel Masse, a sanctionnée, le général de Chastelain a vivement dénoncé les propos de l'amiral Thomas sur le nouveau groupe-brigade. Reconnaissant d'une façon inattendue que le Livre blanc de 1987 était déphasé par rapport à l'évolution de la conjoncture géopolitique et que sa mise en oeuvre coûterait trop cher, il a déclaré qu'il fallait donner au gouvernement le plus d'outils militaires possibles pour répondre aux besoins à venir en matière de sécurité. Le général de Chastelain a précisé que sur une période de quinze ans, 40 p. 100 des dépenses en capital

iraient à la Marine, comparative-ment à 33 p. 100 pour l'Aviation et à 27 p. 100 pour l'Armée.

Laissant entendre que la méthode de financement, pour ces quinze ans, suivrait celle qui a été appliquée au cours des dernières années (il révélait, par conséquent, que les plans supposent un budget de défense constant ne prévoyant aucune augmentation des dépenses militaires autre que celle associée à l'inflation), le général de Chastelain a souligné que le programme déposé devant le cabinet pourrait être financé à 95 p. 100 pour la période envisagée. Selon le Budget des dépenses principal de 1991-1992 paru en février, le budget de défense n'avait pratiquement pas augmenté. Si l'on exclut le financement spécial des forces envoyées dans le Golfe et à Oka, les dépenses militaires n'ont augmenté que de 5 p. 100 par rapport à 1990-1991, ce qui reflète un budget plus ou moins constant, une fois l'inflation prise en compte.

### Renouvellement de l'accord du NORAD, et radars à fonctionnement intermittent

Quelles que soient les perspectives d'avenir de la Marine canadienne, l'Aviation, elle, continuera de fonctionner dans le contexte du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD). Le 19 avril, en effet, le gouvernement a annoncé que l'accord du NORAD serait renouvelé pour une période de cinq ans à partir de sa date d'expiration, soit le 12 mai.

Pour la surveillance radar de l'Amérique du Nord, toutefois, il faudra s'accommoder des services considérablement réduits de deux radars *OTH-B* (radars transhorizon à rétrodiffusion troposphérique), qui ont été cédés à l'Aviation américaine par la Société *General Electric* pour la somme de 1,2 milliard de dollars en 1990. La décision initiale de l'Aviation américaine, qui a soulevé la controverse, était de les démanteler, mais au début avril, on en est arrivé à un compromis. L'*OTH-B* de la côte est, installé au Maine, ne fonctionnera que quarante heures par semaine (aux pilotes ennemis de deviner quelles seront ces heures!), et les installations de la côte ouest seront fermées et entretenues par un personnel réduit au strict minimum. □

- DAVID COX

## EN DIRECT DE LA COLLINE PARLEMENTAIRE



### Le monde au lendemain de la guerre du Golfe

■ La guerre du Golfe s'est déroulée à un rythme essouffant. À peine six semaines après le début des opérations militaires offensives déclenchées par la coalition multinationale contre l'Irak, le président des États-Unis, George Bush, en ordonnait l'interruption le 27 février, en déclarant que le Koweït était désormais libre et que l'armée irakienne était vaincue. Le 3 mars, l'Irak acceptait la résolution par laquelle le Conseil de sécurité de l'ONU fixait les conditions d'un cessez-le-feu permanent.

La Chambre des communes avait suspendu ses travaux le 22 janvier, après le vote qui avait autorisé le gouvernement à appuyer les Nations Unies désireuses de mettre fin à l'agression de l'Irak. Elle a repris ses travaux le 25 février, mais entre-temps, un comité spécial mixte relevant des comités permanents des Affaires extérieures et de la Défense nationale s'est réuni régulièrement pour écouter divers ministres et fonctionnaires lui présenter des comptes rendus sur la guerre. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Joe Clark, s'est adressé à lui le 29 janvier, puis les 6, 13, 21 et 22 février, tandis que son collègue de la Défense nationale, Bill McKnight, a fait de même le 31 janvier et les 12 et 20 février.

Le 12 février, le Canada a transmis au Secrétaire général de l'ONU une proposition concernant la tenue, sous l'égide de l'ONU, d'un sommet mondial qui s'intitulait «Les instruments de guerre et les armes de destruction massive». M. Clark a de nouveau abordé cette proposition le lendemain, devant le comité mixte de la Chambre.

Le 6 mars, M. Clark a déposé à la Chambre et à l'ONU le premier rapport annuel du Canada sur les exportations militaires ; il remplissait ainsi un engagement qu'il avait

formulé dans un discours prononcé devant l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 1990, quand il avait insisté sur la nécessité de rendre aussi «transparents» que possible les transferts et les acquisitions d'armes.

M. Clark s'est rendu au Moyen-Orient immédiatement après la guerre, et a fait un compte rendu de son voyage le 15 mars, en chambre. Outre qu'il est allé à Washington, il a été de passage en Jordanie, en Israël, en Arabie saoudite, en Syrie, en Iran et au Koweït. Il a par ailleurs renseigné le Comité des affaires extérieures de la Chambre, le 21 mars, sur ce même voyage. Aux yeux de M. Clark, la paix et la sécurité dans la région dépendent fondamentalement de la question palestinienne ; pour lui, on saura au cours des six à douze prochains mois si la guerre avec l'Irak a véritablement fait virer le cours de l'histoire et marqué l'aube d'une ère nouvelle pour le Moyen-Orient.

Le 20 mars, M. Clark a témoigné devant le Comité de la défense, au sujet des propositions du gouvernement en matière de commerce des armes. Il a alors admis que des représentants du gouvernement avaient des réserves sur la proposition canadienne de tenir un sommet mondial, et il a qualifié de «sceptiques» les réactions d'autres grandes puissances siégeant au Conseil de sécurité. Il a cependant déclaré que le critique libéral pour les Affaires extérieures, Lloyd Axworthy, lui paraissait beaucoup trop sombre et alarmiste quand il évoquait une reprise de la course aux armements dans le Moyen-Orient.

### De nouvelles règles en Chambre

■ Le parlement a interrompu ses travaux le 12 avril après avoir adopté un projet de loi qui modifie le Règlement de la Chambre en limitant à quinze minutes (au lieu de vingt) la durée des discours des députés, en retranchant quarante jours au calendrier de la Chambre et en ajoutant cinq heures à la semaine de travail sur la colline. En outre, les comités des Communes ont été restructurés, de sorte que les vingt comités permanents sont maintenant répartis en cinq groupes : gestion (trois comités) ; ressources humaines (neuf comités, y compris Emploi et Immigration, et Affaires

autochtones) ; ressources naturelles (quatre, dont l'Environnement) ; affaires économiques (cinq, y compris les Affaires extérieures et le Commerce extérieur) ; et affaires ministérielles (cinq, dont la Défense nationale et les Affaires des anciens combattants). Chaque groupe comprendra deux comités législatifs, auxquels le gouvernement pourra demander d'examiner des documents de loi.

La Chambre a été convoquée pour une troisième session avec le discours du trône prononcé le 13 mai.

### Remaniement ministériel

■ Le 21 avril, le premier ministre Mulroney a annoncé un remaniement ministériel important. Ainsi, Joe Clark, secrétaire d'État aux Affaires extérieures depuis 1984, devient ministre chargé des Affaires constitutionnelles et président du Conseil privé ; Barbara McDougall (député de la région de Toronto), le remplace aux Affaires extérieures et laisse le portefeuille de l'Emploi et de l'Immigration à Bernard Valcourt, du Nouveau-Brunswick ; Michael Wilson, autrefois aux Finances, devient ministre de l'Industrie, de la Science et de la Technologie et ministre du Commerce extérieur ; Jean Charest revient au cabinet en qualité de ministre de l'Environnement, et Marcel Masse, qui a été longtemps ministre des Communications, passe à la Défense nationale.

### Rapports des comités

■ Le 21 mars, le Comité des affaires extérieures (Communes) a présenté son septième rapport, qui émanait de son Sous-comité de la dette internationale, présidé par Walter McLean. Le rapport intitulé «Questions sans réponse, espoirs incertains» a paru dans le feuillet 105 des délibérations du Comité. Malgré une allure discrète, il critiquait sévèrement la réponse que le gouvernement avait donnée en novembre 1990 à son rapport de juin 1990, qui s'intitulait «L'avenir du monde et les intérêts du Canada dans le dossier de l'endettement du tiers-monde». «La réponse est décourageante, surtout par son caractère

évasif et par ce qu'elle ne dit pas ... le gouvernement rejette la plupart des recommandations du Comité sans proposer de solutions de rechange.» Le Comité exhorte le gouvernement à formuler des propositions audacieuses et novatrices sur l'allègement de la dette des pays peu développés, des propositions qui rappelleraient l'énergie politique ayant caractérisé la participation du premier ministre au Sommet pour l'enfance et son idée de tenir un sommet mondial sur le commerce des armes.

■ Le 25 mars, le Comité de l'environnement (Communes), sous la présidence de David MacDonald, a déposé son troisième rapport en Chambre. Celui-ci portait sur le réchauffement de la planète et s'intitulait «En rupture d'équilibre : le risque de changements climatiques irréversibles» ; il contenait environ vingt-cinq recommandations qui visaient à modifier l'attitude indifférente des Canadiens et Canadiennes, attitude qui les conduit à mener une vie bien moins efficace, bien plus coûteuse et bien moins économique qu'elle pourrait l'être. Parmi les recommandations figurent les suivantes : i) que le Canada prenne immédiatement des mesures pour réduire sensiblement le taux d'émission des gaz causant l'effet de serre, de manière qu'une réduction de 20 p. 100 des émissions de CO<sub>2</sub> de source humaine (comparativement au niveau de 1988), d'ici l'an 2005, constitue l'objectif provisoire minimal du gouvernement ; ii) que la politique énergétique du Canada mette l'accent en priorité sur une utilisation plus efficace et plus économique de l'énergie ; iii) que le gouvernement lie son aide extérieure et ses accords commerciaux au dossier environnemental de ses partenaires ; iv) que, de concert avec les ministères de l'Environnement et des Finances, le Vérificateur général procède à des vérifications environnementales pour garantir que tous les ministères et organismes fédéraux mettent en oeuvre des procédés d'évaluation environnementale, et pour contrôler l'efficacité des programmes environnementaux. □

— GREGORY WIRICK

## À L'ORDRE DU JOUR DU CONSEIL DE SÉCURITÉ



### La guerre du Golfe

■ Le 11 avril, le président du Conseil de sécurité a remis à l'ambassadeur d'Irak auprès des Nations Unies une lettre annonçant officiellement un cessez-le-feu dans la guerre du golfe Persique. Même si cette lettre marquait la cessation officielle des hostilités, les diplomates étaient divisés, du point de vue historique, sur la date précise à laquelle les armes se sont tues. Certains prétendaient que le cessez-le-feu est entré en vigueur le 27 février, lorsque le président américain, M. George Bush, a commandé à ses forces de mettre un terme aux opérations qui avaient entraîné la défaite écrasante des troupes irakiennes.

Selon d'autres diplomates, toutefois, l'arrêt des combats est officiellement intervenu le 3 avril, lorsque le Conseil a adopté la résolution 687, qui précisait les conditions d'un cessez-le-feu. Conformément à cette résolution, l'Irak devait, entre autres, accepter de détruire toutes ses armes chimiques et biologiques, de même que la plupart de ses missiles balistiques. L'Irak devait, en outre :

- créer une zone démilitarisée le long de la frontière établie en 1963 en l'Irak et le Koweït ;
- créer un fonds destiné à indemniser les personnes qui ont subi des pertes résultant de l'invasion du Koweït, le 2 août. Le fonds serait alimenté moyennant un prélèvement annuel sur les revenus pétroliers de l'Irak, dont le montant exact serait déterminé par le Secrétaire général des Nations Unies ;
- renoncer à toute tentative visant à acquérir ou à fabriquer des armes de destruction massive, qu'elles soient chimiques, biologiques ou nucléaires. Sans pour autant lever les sanctions, le Conseil, en contrepartie, lui permettrait d'importer les denrées et matériels essentiels, décision qui serait révisée tous les soixante jours.

Dans un discours devant le Conseil, l'ambassadeur irakien a exprimé son mécontentement concernant la résolution, et il a déclaré que son pays se réservait le droit de réclamer

des dédommagements pour les destructions que les forces alliées lui ont infligées. Il a accusé ces dernières d'avoir bombardé, sans discernement, des cibles militaires et civiles, et il a ajouté que 88 500 tonnes d'explosifs avaient été larguées sur l'Irak, soit l'équivalent de «sept bombes atomiques».

La résolution 687 a été adoptée par la majorité des membres du Conseil ; Cuba s'est prononcé contre, l'Équateur et le Yémen se sont abstenus. Dans un discours qui reflétait l'opinion de nombreux membres, le délégué soviétique a déclaré que la communauté internationale a tiré de cette guerre une leçon pénible, semblable à celle des années 1930, lorsque l'on avait laissé un agresseur s'emparer d'un petit pays après l'autre. La résolution 687, a-t-il ajouté, mettait le nouveau système de relations internationales à l'épreuve et, en l'adoptant, le Conseil prouvait qu'il était capable de rétablir la paix et la sécurité internationales.

Une activité diplomatique intense a précédé l'adoption de la résolution 687 pour forcer l'Irak à se plier aux demandes des alliés et du Conseil de sécurité. Même avant la fin des hostilités, la coalition internationale, ainsi que l'Irak et ses alliés, avaient tenté de prendre le dessus dans la guerre de propagande.

Le 13 février, les membres du Conseil ont décidé par un vote de se réunir à huis clos pour entendre des déclarations sur la crise du Golfe. Cette décision représentait une victoire pour la diplomatie américaine. Les États-Unis craignaient, en effet, qu'un débat public sur les bombardements et qu'une proposition des États non alignés visant à ordonner un cessez-le-feu puissent placer les alliés arabes dans une situation embarrassante.

Le procès-verbal de cette réunion a été rendu public vingt-quatre heures plus tard. On y a appris que M. Philippe Kirsch, ambassadeur du Canada par intérim, avait résumé la position du Canada en déclarant que les limites de la diplomatie ayant été atteintes, le recours à la force, si décevant et pénible fût-il, était devenu inévitable, et que le Conseil de sécurité était clairement investi de l'autorité juridique et morale pour autoriser ce recours à la force lorsque c'était nécessaire.

La réunion s'est caractérisée, en

outre, par le ton vif de certaines discussions et par l'inimitié qui s'est manifestée entre les membres du Conseil au fil des mois qui ont précédé le conflit. Le représentant irakien a qualifié la réunion de «séance privée pour menteurs, pygmées et hypocrites». Dans une des attaques personnelles les plus vicieuses dont les membres aient été témoins au Conseil, il a parlé du «pygmée» qui siégeait à sa droite en faisant allusion à l'ambassadeur koweïtien.

L'ambassadeur du Zaïre a, par la suite, protesté contre l'emploi péjoratif du terme «pygmée». Il a fait remarquer que son pays compte 400 000 pygmées, et que ce sont des êtres humains à part entière qui ne doivent pas être traités de façon discriminatoire en raison de leur taille.

Le Conseil de sécurité a continué d'exercer des pressions diplomatiques sur l'Irak en adoptant, le 2 mars, la résolution 686. Cuba s'est prononcé contre ; la Chine, l'Inde et le Yémen se sont abstenus. Aux termes de cette résolution, Bagdad devait se plier aux douze résolutions déjà adoptées contre elle.

En vertu de la résolution 686, l'Irak devait, en outre, annuler son annexion du Koweït, accepter la responsabilité des pertes subies par les particuliers, les entreprises et les États à cause de l'invasion irakienne, libérer tous les prisonniers et restituer au Koweït tous les biens volés.

Le 3 mars, quelques jours seulement après la cessation des hostilités, le Conseil a demandé au comité des sanctions de répondre sans tarder aux demandes d'aide humanitaire qu'a engendrées la guerre. De plus, il a envoyé une mission sur place pour évaluer les besoins dans ce domaine.

Le 20 mars, le sous-secrétaire général, M. Martti Ahtisaari, a déclaré que la guerre avait ramené l'Irak à l'«ère préindustrielle», et que la situation risquait d'atteindre des proportions «cataclysmiques». Il a demandé l'envoi de secours humanitaires d'urgence. Dans un autre rapport sur le Koweït, il a souligné que les efforts du gouvernement pour faire face aux besoins fondamentaux et rétablir les services essentiels semblaient en bonne voie.

Le 5 avril, le Conseil a adopté la résolution 688 exhortant l'Irak à mettre un terme à la répression qu'il exerçait contre les Kurdes et d'autres groupes civils à l'intérieur de ses

frontières. Cuba, le Yémen et le Zimbabwe ont voté contre la résolution, tandis que la Chine et l'Inde se sont abstenues. Ces cinq pays estimaient qu'une telle résolution constituait une ingérence dans les affaires internes de l'Irak et que, par conséquent, elle constituait une violation de la charte de l'ONU.

La résolution 688 autorisait aussi le Secrétaire général à utiliser toutes les ressources dont il disposait pour satisfaire aux besoins des réfugiés.

Le 29 avril, le Conseil a lancé un «appel solennel» pour que l'on vienne en aide aux vingt et un pays touchés par les sanctions prises contre l'Irak. Il espérait une réaction favorable, mais il n'a pas donné de précisions à cet égard.

### Autres activités du conseil

■ Le 22 janvier, le Conseil de sécurité a exhorté les parties engagées dans le conflit libérien à continuer de respecter le cessez-le-feu et d'unir leurs efforts à ceux de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest pour restaurer la paix et la sécurité. Dans une déclaration du président, le Conseil a aussi lancé un appel à l'aide humanitaire pour le Libéria.

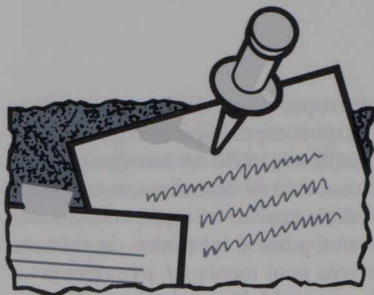
■ Le 30 janvier, le Conseil a prolongé de six mois le mandat de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL). Le lendemain, il a prolongé celui du Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies en Iran-Irak (GOMNUII) jusqu'au 28 février, après quoi ce groupe a été dissout.

■ Le 27 mars, le Conseil a convenu de «déplorer» l'expulsion, par Israël, de quatre Palestiniens des territoires occupés. En outre, ses membres se sont dits extrêmement inquiets de la détérioration de la situation dans les territoires.

■ Le 29 avril, le Conseil a adopté la résolution 690, qui prévoit l'établissement d'une mission des Nations Unies à l'occasion d'un référendum qui aura lieu au Sahara oriental. Cette opération est un autre exemple de la réactivation du rôle onusien dans le maintien de la paix. Cette entreprise coûtera 200 millions de dollars et nécessitera la participation de près de 3 000 militaires et civils. Le Canada sera appelé à y jouer un rôle prédominant, comme dans la plupart des grandes opérations de maintien de la paix. □

— TREVOR ROWE

## NOUVELLES DE L'INSTITUT



■ «Encourager la discussion publique» des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales constitue un volet important du mandat de l'Institut. En fait, c'est la justification d'une grande partie de ses travaux. Les publications, les relations avec les médias, les projets menés conjointement avec d'autres organismes, voilà autant d'aspects qu'il faut classer sous ce grand titre. Un groupe du public reçoit une attention particulière d'un membre de notre personnel, nommément **Bradley Feasey**; il s'agit des élèves et des enseignantes et enseignants des écoles secondaires.

Au début de 1987, l'Institut a rassemblé des enseignants, des administrateurs d'écoles, des représentants de commissions scolaires et des membres d'organismes non gouvernementaux pour discuter avec eux de ce que l'on attendait du système éducationnel relativement aux thèmes de la paix et de la sécurité. Tous ont alors convenu que le personnel enseignant se devait de plus en plus d'aborder ces questions en classe, mais qu'il manquait de documentation conçue expressément pour les jeunes et les élèves.

Comme l'Institut possède des compétences dans les domaines en question, il semblait logique pour lui de tenter de remédier aux lacunes. L'Institut savait (et il en est toujours conscient) qu'en tant que société de la Couronne, il n'était pas autorisé à intervenir dans l'élaboration des programmes d'études; mais il pouvait examiner les lignes directrices régissant les programmes provinciaux existants et produire, en fonction des paramètres y étant énoncés, de la documentation utile aux élèves et aux enseignants. Vu la nature de nos domaines de compétence (le désarmement, la limitation des armements, la défense et le règlement des conflits), il convenait de mettre l'accent sur le niveau secondaire.

Bradley Feasey, membre de l'Institut, a amorcé le travail et il a fait preuve d'une compréhension des

questions et d'une aptitude à communiquer, tant par écrit que verbalement, avec les enseignants et avec leurs élèves. À la faveur d'un heureux concours de circonstances, nous sommes entrés en rapport avec **Geoff Irvine**, professeur d'histoire à la Commission scolaire de Carleton et auteur d'une monographie en sociologie (Ontario). Nous avons pu l'embaucher à contrat.

Ils ont tous les deux rédigé le *Précis de l'enseignant et de l'enseignante sur la paix et la sécurité*. L'ouvrage vise principalement à fournir aux élèves des connaissances de base dans les domaines de la paix et de la sécurité internationales, de manière à les rendre capables de comprendre et d'interpréter la multitude d'informations leur étant transmises. Pour atteindre cet objectif, les auteurs ont réparti l'information et les leçons sous trois grandes rubriques : la politique étrangère, la sécurité, et les conflits internationaux. Dans chaque cas, ils se sont efforcés de faire comprendre aux lecteurs que les sujets sont souvent litigieux et qu'il existe divers points de vue les concernant. Ils se sont aussi souciés de montrer que les politiques du Canada et d'autres pays résultent de décisions prises en fonction de certaines perceptions, valeurs et d'un ordre des priorités.

Comme l'histoire et les sciences humaines (cours auxquels la matière

du *Précis* s'intègre le mieux) ne sont pas obligatoires dans toutes les provinces après un premier cours suivi à l'école secondaire, les auteurs ont conçu l'ouvrage en fonction de ce niveau.

Les auteurs ont rédigé le *Précis* en prenant en compte l'horaire très chargé et les besoins des enseignants et des enseignantes. Chaque thème s'accompagne de stratégies à l'intention du professeur quant à la façon de présenter, d'explicitier, de discuter et d'évaluer la matière. La structure de l'ouvrage permet au professeur de s'en servir comme d'un manuel, ou encore d'y choisir certains éléments seulement, suivant les concepts, les lectures ou les thèmes voulus.

La première ébauche du *Précis* a été rédigée en 1987. Elle a été mise à l'essai dans diverses écoles et présentée à un groupe d'enseignants et d'enseignantes, pendant une conférence tenue au printemps de 1988 à l'Institut des études pédagogiques de l'Ontario. Des professeurs qui avaient mis l'ouvrage à l'essai se sont réunis à l'Institut en juin 1989, et les révisions finales ont été apportées au texte au cours des mois suivants. Le document actuel est paru en juin 1990, et une version française doit être publiée en 1991.

Comme il s'agit d'un classeur à feuilles mobiles, on peut apporter des changements et des ajouts selon les

### Le Précis de l'enseignant et de l'enseignante sur la paix et la sécurité

«... le personnel enseignant se doit de plus en plus d'aborder ces questions en classe, mais il manque de documentation conçue expressément pour les jeunes et les élèves.»

#### Concours «Paix et Sécurité» : procédure et échéancier

■ Pour les compétitions dont les dates limites seront les 30 juin et 30 novembre 1991, et le 30 juin 1992, le Fonds étudiera, en particulier, les demandes de contributions reliées à des projets qui pourraient contribuer à une réflexion sur des questions portant sur la paix et la sécurité internationales lors de la célébration du 125<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération en 1992. Nous croyons qu'à cette occasion, les Canadiens et Canadiennes seront invité(s) par le Parlement à réfléchir, dans leurs champs d'activités respectifs, sur leurs réalisations et sur les défis que présente l'avenir.

le 30 juin, pour la sélection d'octobre

le 30 novembre, pour la sélection de mars

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

#### Numéros antérieurs de P&S sous microforme

■ Le présent magazine est disponible sous microforme. Les volumes antérieurs de cette publication sont disponibles sous microfilm ou microfiche. Pour de plus amples informations, contacter Micromedia Limited, 158, rue Pearl, Toronto (Ontario) M5H 1L3 ou 165, rue Hôtel de Ville, Hull (Québec) J8X 3X2. Tél. (416) 593-5211. 1-800-567-1914.



besoins. Étant donné que nous avons mis l'accent sur les concepts, des faits ponctuels étant employés pour les illustrer, le *Précis* demeure d'actualité en dépit des profonds changements survenus dans les relations internationales depuis sa conception.

La distribution du *Précis* (il se vend 35 \$) se fait par l'intermédiaire de l'Institut; plus les professeurs sont mis au courant de son existence, plus la demande augmente. Bradley Feasey donne des ateliers dans le cadre des journées de perfectionnement professionnel et à des conférences organisées par les professeurs et les élèves. L'Institut a mis au point des guides adaptés à chaque province sur la façon d'employer le *Précis*. Les guides destinés à l'Ontario et au Manitoba sont terminés, et d'autres sont en cours de préparation.

En 1992, l'Institut lancera un programme d'association avec le personnel enseignant, afin de produire chaque année de nouveaux documents didactiques. L'Institut sollicitera des propositions auprès des professeurs à l'échelle du pays, il les examinera toutes, il en choisira une et fera venir l'auteur à Ottawa pour qu'il ou elle travaille avec son propre personnel pendant plusieurs semaines au cours de l'été. Une fois le projet terminé, l'Institut en publiera et en diffusera les résultats pour offrir ainsi aux écoles de la documentation pédagogique nouvelle et novatrice.

Pendant vingt-six semaines de l'année, 130 élèves du niveau secondaire venus des quatre coins du pays viennent à Ottawa passer une semaine ensemble au Centre Terry Fox, dans le cadre d'un programme appelé «Rencontres Canada», à la faveur duquel le Conseil pour l'unité canadienne offre des exposés, des visites guidées, du théâtre, des activités récréatives, des discussions et des débats. Depuis quatre ans, l'Institut prépare et présente chaque semaine une séance de trois à quatre heures sur des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales. Bradley Feasey est le membre pivot de notre personnel dans ce programme; presque chaque semaine, il se rend au Centre Terry Fox où il participe à la discussion, au débat ou aux recherches menés sur des questions internationales. Pendant l'hiver de 1991, l'Institut a

modifié le programme pour prendre en compte la guerre du golfe Persique. Bradley et **Rycharde Brulé** (Fonds «Paix et sécurité» de l'Institut) ont fait des exposés sur la guerre, puis les élèves se sont divisés en groupes pour mener des discussions (animées, à ce que l'on dit), avant de se réunir en plénière pour présenter leurs comptes rendus.

Plusieurs autres projets conjoints de l'Institut sont eux aussi destinés principalement aux élèves et aux professeurs du secondaire; ce sont des entreprises ou des programmes qu'il parraine ou organise avec des groupes de l'extérieur et qui relèvent surtout de **Jill Tansley**. En mai 1989, l'Institut a parrainé, avec le Collège Henson de l'Université Dalhousie, une conférence sur l'éducation concernant la paix et la sécurité, à l'intention des professeurs et des élèves. En 1989 et 1990, l'Institut a réalisé, avec la *London Regional Art Gallery and Historical Museum*, un programme qui a présenté aux élèves une rétrospective sur la guerre; il s'intitulait «*Lest We Forget*». En 1988, 1989 et 1990, l'Institut a contribué au volet de «La science au service de la paix» dans le cadre d'Expo-sciences, une exposition scientifique panquébécoise s'adressant aux élèves et organisée par le Conseil de développement du loisir scientifique.

En travaillant ainsi avec le personnel enseignant et étudiant, l'Institut accroît la connaissance et la compréhension des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales; or, ce sont là des conditions préalables essentielles à l'existence d'un débat public sérieux dans le domaine. À mesure que les élèves grandiront et deviendront des adultes dans le monde interdépendant d'aujourd'hui et de demain, leur aptitude à comprendre les dimensions planétaires de leur monde déterminera fondamentalement leurs actions et leurs réactions. □

— NANCY GORDON

### Programme des prix Barton

L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales a récemment offert neuf bourses d'études (14 000 \$) et deux bourses de recherche (30 000 \$) à des Canadiens ou Canadiennes qui désirent poursuivre leurs études dans les domaines de la paix et de la sécurité internationales. Ces bourses sont accordées chaque année dans le cadre du programme des prix Barton de l'Institut, ainsi nommé en l'honneur de William H. Barton, ancien ambassadeur éminent auprès des Nations Unies, à New York et à Genève.

Les titulaires de ces bourses se spécialisent dans différentes disciplines et ils/elles feront de la recherche dans divers domaines.

#### Titulaires des bourses de recherche

**Simon W. Dalby** habite à Vancouver (Colombie-Britannique) et est titulaire d'un doctorat de l'Université Simon Fraser. Au Centre des études internationales de cette université, il fera des recherches sur les dimensions environnementales de la sécurité internationale dans le Pacifique.

**Elaine M. Holoboff**, de la Colombie-Britannique, terminera son doctorat au *King's College* de l'Université de Londres (Angleterre) avant de commencer des recherches à l'Université York (Toronto) sur les politiques soviétiques de sécurité dans l'Europe d'après la Guerre froide.

#### Titulaires de bourses d'études

**Stephen H. Baranyi** est originaire de Toronto (Ontario). Il est inscrit au programme de doctorat de l'Université York (Toronto) et fait actuellement une étude sur le terrain en Amérique latine. Ses recherches concernent la dialectique de l'évolution panaméenne en matière de défense, de 1968 à 1989.

**Jean-François Bergeron** vient de Québec (Québec) et fait actuellement son doctorat en sciences politiques à l'Université Laval. Ses recherches sont axées sur la transition politique et la démocratisation que les changements politiques réalisés sous la direction de F. W. deKlerk ont entraînés en Afrique du Sud.

**Andrea Chandler** est originaire d'Halifax (Nouvelle-Écosse). Elle fait son doctorat en sciences politiques à l'université Columbia (New York). Sa thèse doctorale porte sur l'édification de l'État soviétique après la révolution, et sur les politiques de l'URSS en matière de surveillance des frontières.

**Garth Barclay Davis**, de Vancouver (Colombie-Britannique), poursuivra ses études à la *School of Advanced International Studies* de la *Johns Hopkins University*, à Washington. Il a l'intention de faire des recherches sur le Canada et la sécurité dans le Pacifique Nord et d'y inclure une analyse des menaces et des recommandations en matière de politiques pour les années 1990.

**Marie-France Desjardins** est originaire de Montréal (Québec). Elle fait son doctorat au département de polémologie du *King's College* de l'Université de Londres (Angleterre) et des recherches sur les mesures propres à accroître la confiance entre les pays européens.

**Olga Hlinovsky** de Hull (Québec) est candidate au doctorat au département de sociologie de l'Université de Montréal. Sa thèse portera sur l'analyse du phénomène guerre à partir de la dimension politique de la société.

**Markus Ludwig Kreuzer**, de Vancouver (Colombie-Britannique), fait son doctorat au département de sciences politiques de l'Université Columbia (New York). Dans sa thèse, il étudie comment la concurrence suscitée par les institutions politiques contribue, de façon ponctuelle et démocratique, au règlement des conflits.

**David R. Mutimer** d'Antigonish (Nouvelle-Écosse) complètera son doctorat au département de sciences politiques de l'Université York à Toronto, par une étude sur l'émergence d'un nouvel ordre de sécurité en Europe.

**Ian Rowlands** est originaire d'Ottawa (Ontario). Il fait son doctorat en relations internationales à la *London School of Economics and Political Science*. Ses recherches portent sur les changements environnementaux à l'échelle mondiale et plus particulièrement sur la coopération internationale qui s'amorce pour régler les conflits possibles engendrés par la dégradation de la couche d'ozone et le réchauffement de la planète.

## TRIBUNE



### Discutable et condescendant

■ Dans votre numéro du printemps de *Paix et Sécurité*, on lit quelques évaluations discutables de débats récents sur les régimes de substitution en matière de défense. D'abord, Chris Smith soutient dans «De la disette à l'abondance» que «jusqu'ici, le débat sur les régimes de substitution en matière de défense s'est en grande partie toujours traduit par des politiques chimériques axées sur la défaite, l'idée étant de laisser les frontières d'un pays ouvertes à l'invasion et de s'assurer que les aspects négatifs de l'occupation du territoire l'emporteraient sur les avantages possibles». Mais M. Smith doit reconnaître que cette idée de laisser les frontières d'un pays ouvertes à l'invasion appartient uniquement au domaine de la défense civile. Ce n'est pas là une notion que partagent les avocats de la défense non provocatrice ou de la défense défensive, régimes dont de nombreux modèles prévoient la défense des frontières et celle du reste du territoire national. En outre, M. Smith soutient que les travaux sur les régimes de substitution en matière de défense minimisent l'importance du recours à la technologie militaire de pointe, mais en fait, nombre de modèles mettent l'accent sur l'emploi de munitions légères, mobiles et à guidage de précision et sur celui de systèmes perfectionnés de défense anti-aérienne. M. Smith se réjouit que les avions *Tornado* et les missiles *Patriot* aient réussi à assourdir l'opinion des «luddistes». Cependant, les *Tornado* ont connu des difficultés (quatre des sept appareils perdus se sont écrasés pendant les quatre premiers jours de la guerre aérienne), et le *Patriot* est un système de défense. Ce «succès» servira sûrement à appuyer la thèse de la défense défensive. Bref, il semble que M. Smith n'ait pas fait de recherches très sérieuses et que le portrait qu'il trace d'un domaine prometteur soit en fait une caricature condescendante.

On note une autre affirmation surprenante dans l'article de Bernard Wood intitulé «Guerre et paix, moralité et ordre». Il écrit que «le débat sur les rôles 'défensifs' et 'offensifs' est hors de propos dans toute zone de guerre. Ce sont les capacités des avions et des équipages canadiens qui déterminent leurs rôles.» Cependant, il est à espérer que M. Wood reconnaît l'importance de la modération politique et de la retenue militaire (même en zone de guerre). L'Irak a eu la présence d'esprit de ne pas utiliser d'armes chimiques ; les Américains ont su s'abstenir d'employer des armes nucléaires ; et les autorités canadiennes auraient facilement pu exiger que les *CF-18* s'en tiennent strictement à des missions défensives, c'est-à-dire à des patrouilles aériennes de combat au-dessus du Golfe.

Le chasseur *CF-18* peut servir tant à des opérations offensives que défensives, mais cela ne signifie pas qu'il faut l'utiliser dans les deux cas. De plus, contrairement à ce qu'écrit M. Wood, ce ne sont certes pas nos avions ni nos équipages qui ont déterminé la réaction militaire du Canada ; c'est notre gouvernement. En outre, tout étrange que la décision d'amorcer les missions de bombardement pendant la dernière semaine de la guerre puisse paraître, peu de représentants canadiens accepteraient de laisser toute latitude à l'«appareil» militaire et technologique sur le terrain.

Nous pouvons nous attendre à diverses interprétations des leçons à tirer de cette guerre. Si l'on se fie à l'analyse de Chris Smith, on conclut que la guerre du Golfe aidera à justifier la poursuite des activités, comme si de rien n'était, et la demande d'une vaste gamme d'armes perfectionnées en vue des guerres de l'avenir. Sur ce point, il se peut que M. Smith ait raison ; certains gouvernements auront recours aux vieilles méthodes. Toutefois, s'adressant dernièrement au Comité permanent de la défense nationale, le ministre Joe Clark indiquait judicieusement que la solution de rechange à ce scénario sinistre sera de promouvoir la retenue militaire, la limitation des transferts d'armes et la défense défensive à un coût moindre. Selon le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le choix est clair.

Comme le fait remarquer Bernard Wood, il est possible que le débat national que nous tenons depuis le 2 août ne nous fasse pas honneur. Et pourtant, le problème ne réside peut-être ici que dans la perspective adoptée. Fait encourageant, seul un très petit nombre d'instituts pour la paix et la sécurité estiment hors de propos les débats sur les régimes de substitution en matière de défense. *H. Peter Langille, Ottawa* □

### Le rôle des médias dans les conflits internationaux

■ Qu'est-ce que la guerre du Golfe nous a enseigné sur le pouvoir des médias ? Quels ont été les rapports entre les journalistes et les forces armées ? Entre les journalistes, les hommes politiques et les diplomates ? Qu'est-ce qui caractérise une nouvelle de guerre par rapport à une autre ? Les journalistes risquent-ils de devenir ou sont-ils devenus parties aux conflits ?

Voici quelques-unes des questions auxquelles tenteront de répondre, lors d'une conférence de deux jours organisée par l'Institut, des invités de marque affiliés aux médias, aux forces armées, aux universités et au gouvernement. Les conférenciers suivants ont confirmé leurs présences :

**Aileen McCabe**

*Southam News*

**Colin MacKenzie**

*Globe and Mail*

**Jim Travers**

*Southam News*

**Akiba Cohen**

Université hébraïque

**Florian Sauvageau**

Université Laval

**Joe Schlesinger**

*CBC*

**Jean Pelletier**

*Journal de Montréal*

**William Solomon**

Université Rutgers

**Jeremy Kinsman**

Affaires extérieures

**John Honderich**

*Toronto Star*

Date :

les 12 et 13 septembre 1991

Lieu :

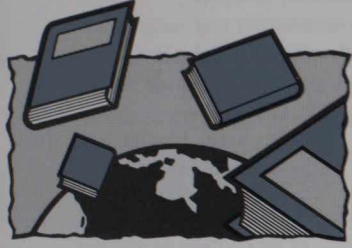
Château Laurier,  
Ottawa, Canada

Frais d'inscription : 80 \$

Pour informations :

Institut canadien  
pour la paix et la  
sécurité internationales  
360, rue Albert, bureau 900  
Ottawa (Ontario) K1R 7X7  
Téléphone : 613-990-1593  
Télécopieur : 613-563-0894

## LIVRES



### Histoire des pays de l'Est Henry Bogdan

Éditions Perrin, Paris, 1990.  
622 pages, 98,95 \$

Il est actuellement difficile de trouver un terme adéquat pour qualifier l'ensemble des pays autrefois connus sous l'appellation « bloc soviétique », « démocraties populaires », « pays communistes » ou « pays de l'Est ». L'évolution qu'ont subie tous ces pays depuis l'automne 1989 n'a pas été de la même ampleur, ni de la même nature. Ce qui les unit après l'effondrement du mur de Berlin, c'est leur indépendance par rapport à l'Union soviétique. Chaque pays est en train de redécouvrir sa spécificité, et le livre de Henry Bogdan, historien au lycée Voltaire à Paris, présente l'histoire tant de l'Albanie que de l'Allemagne de l'Est dans un même volume.

L'auteur fait un survol de l'histoire millénaire de « plus de 140 millions d'habitants, huit États, une bonne douzaine de langues, deux alphabets utilisés, six religions ». La structure du livre est chronologique mais quelque peu déséquilibrée. Le premier chapitre nous amène jusqu'en 1815, le deuxième couvre la période entre 1815 et 1918, le troisième, 1918 à 1945, tandis que le dernier chapitre examine la période proprement « communiste » de ces pays.

Bogdan présente l'histoire de l'Europe de l'Est comme un vaste conflit entre les forces occidentales (les Habsbourgs, les Allemands, les catholiques) et les forces orientales (les Russes, l'Église orthodoxe et, surtout, les Ottomans qu'il appelle souvent les Turcs). L'auteur se solidarise clairement avec les forces occidentales, ce qui résulte en une coloration anti-ottomane et, à un moindre degré, anti-russe. Par exemple, si l'empire des Habsbourgs est « multinational », l'empire ottoman, lui, est présenté comme « des Turcs déferlés sur l'Europe ». L'héritage ottoman serait, sans

équivoque, négatif. Même en parlant de massacres entre Bulgares en 1923, Bogdan ne se gêne guère pour les attribuer au fait que « les moeurs de l'époque ottomane n'avaient pas encore disparu ». Ce sentiment anti-ottoman et anti-turc dont fait preuve l'auteur est enraciné dans l'historiographie européenne dont les effets sont encore perceptibles aujourd'hui (par exemple, le récent rejet de la demande d'adhésion à la Communauté européenne par la Turquie, toute aussi développée que la Grèce et le Portugal).

Bogdan dresse un tableau complexe des mouvements nationalistes au XIX<sup>e</sup> siècle et des origines de la conscience nationale à l'Est de l'Europe. Il met en relief le caractère souvent irréconciliable des nationalismes naissants, dont la force n'est point épuisée aujourd'hui. Il omet cependant de mentionner l'essor du mouvement national juif, dont une branche, le sionisme, a triomphé. Par ailleurs, les Juifs ne sont pour l'auteur que des victimes et il semble ignorer leur rôle parfois essentiel dans la modernisation et l'urbanisation des pays de l'Est.

L'auteur maîtrise bien le matériel historique et n'hésite pas à présenter des paradoxes que l'on tend souvent à oublier. Ainsi, il démontre les effets positifs de la prise du pouvoir par Hitler sur le sort de plusieurs minorités nationales, pas seulement allemandes, en Europe de l'Est. « En 1938, après la mainmise de Hitler sur l'Autriche, la Roumanie et la Yougoslavie donnèrent aux diverses minorités nationales des statuts plus libéraux ». Il montre également la conciliation forcée des conflits entre différents États est-européens pendant la domination soviétique. La libération de ces pays en 1989, rend la lecture de ce livre particulièrement instructive.

Ce bouquin se lit bien malgré les nombreux détails superflus. Cela est d'autant plus regrettable que le livre abonde en fautes de frappe et en imprécisions. Comme beaucoup d'ouvrages publiés en France, le livre n'a ni index de noms, ni index de sujets ; il lui manque également des références, une bibliographie compréhensible et, surtout, des cartes lisibles indispensables afin de suivre les multiples batailles et les modifications de frontière. La bibliographie sommaire présentée à la fin du livre contient un nombre disproportionné

de livres en français et relativement peu de sources dans d'autres langues, ce qui renforce la connotation plutôt provinciale du livre de Bogdan. Il n'en reste pas moins que l'*Histoire des pays de l'Est* est une bonne introduction pour ceux et celles qui veulent mieux comprendre les bouleversements qui secouent actuellement toute la région entre Berlin et Kiev d'un côté, et entre Istanbul et Hambourg, de l'autre.

— Yakov M. Rabkin

Yakov M. Rabkin est professeur titulaire au département d'histoire de l'Université de Montréal.

### Le pouvoir sans visage.

#### Le complexe militaro-industriel Pierre Marion

Éditions Calman-Lévy, Paris, 1990.  
268 pages, 31,55 \$

Pierre Marion a commis un essai sur le complexe militaro-industriel français qui laissera perplexe toute personne familière avec le dossier de la fabrication et du commerce des armes dans les pays industrialisés. Qu'y a-t-il à ajouter au fait qu'en France les industriels protègent leurs intérêts, que des officiers passent directement de l'armée au secteur privé de l'armement ou que des députés des régions productrices d'armes défendent des positions qui suggèrent, à tort ou à raison, la compromission avec les fabricants ? Et nous ne contredirons certainement pas l'auteur lorsqu'il avance qu'à partir d'un certain niveau, le commerce des armes entraîne des effets pervers sur l'économie, la politique et la morale !

D'autre part, certaines des questions que pose Pierre Marion concernant les forces armées françaises, pourraient être reprises un peu partout dans le monde. Elles n'ont donc pas la spécificité que l'auteur leur accorde, en particulier en ce qui concerne les véhicules blindés : ont-ils une valeur stratégique terrestre ou servent-ils à maintenir une certaine activité industrielle et à protéger des intérêts corporatifs ?

L'auteur avance qu'en 1990, la menace vient avant tout de groupes terroristes subversifs (ou affiliés) utilisant des armements légers, voire chimiques. À quoi servent alors les flottes de haute mer ou les avions supersoniques ? L'auteur semble

faire fausse route, car aussi longtemps que la paix ne sera pas garantie, plusieurs pays prendront en compte les probabilités (aussi faibles puissent-elles être) de l'utilisation d'armes lourdes et la possession de moyens permettant d'imposer des blocus maritimes et terrestres ou de contrôler des espaces aériens déterminés.

Toujours selon Pierre Marion, les services secrets français seraient la chasse gardée des militaires qui, faisant partie du complexe militaro-industriel, traitent de certaines questions et choisissent d'en laisser d'autres de côté, comme les secteurs économiques industriels. Cette assertion nous semble contredire celle fréquemment rencontrée dans le même livre accusant ces mêmes militaires d'être imbriqués dans le complexe militaro-industriel français.

Cette contradiction n'est malheureusement pas le seul point faible de l'ouvrage. Nous retiendrons le ton polémique que l'auteur a choisi d'utiliser et qui rend boiteuse une bonne partie de ce qu'il avance. Selon lui, de façon générale, les militaires et la droite seraient responsables de tous les déboires français depuis certains des insuccès de la Première Guerre mondiale jusqu'à la décolonisation. À notre avis, l'auteur oublie de mentionner le fonctionnement politique de la III<sup>e</sup> et de la IV<sup>e</sup> République, sous lesquelles les malheurs qu'il évoque se sont passés.

Son récit saccadé laisse de côté de grands pans d'histoire qui, s'ils avaient été pris en compte, auraient conduit à la révision de nombreux jugements. L'auteur fait passer Pierre Mendès-France pour l'imbécile qu'il n'était certainement pas. Ce premier ministre aurait appuyé la recherche nucléaire, ignorant que la bombe atomique serait l'aboutissement final. Lorsqu'on connaît les coûts et les moyens reliés à une telle entreprise, on se demande si l'auteur est sérieux.

Au total, un livre futile, prétentieux, mal fondé, très loin de celui que le comte Alexandre de Marenches avait écrit avec Christine Ockrent en 1984.

— Serge Bernier □

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

## LETTRE DE BUCAREST PAR VĚRA MURRAY



**Malgré les relents de gaz lacrymogène qui montent jusqu'au balcon de ma chambre, à l'hôtel Intercontinental, je continue à regarder le fascinant spectacle.**

Des policiers armés de boucliers, en rangées serrées, restent immobiles pendant de longs moments, tandis qu'en face d'eux, des manifestants scandent des slogans, gesticulent devant eux, ou essaient de glisser des fleurs dans le revers de leurs uniformes. La provocation dure à n'en plus finir. Tout à coup, l'ordre est donné d'intervenir : pendant quelques instants, la foule est poussée et frappée à coups de matraques «électriques», mais je ne vois jamais personne se faire blesser vraiment. Puis, tout recommence.

La manifestation me semble être à l'image du régime roumain actuel. En ce mois d'avril 1991, quelques jours à peine après la visite de François Mitterrand, premier chef d'État occidental à cautionner ainsi l'équipe au pouvoir, cette dernière a une réputation à protéger, mais elle n'arrive pas vraiment à se défaire des habitudes de répression du passé. Elle symbolise, certes, la chute de Ceaucescu, mais non pas la chute du communisme.

Les étudiants de Bucarest, qui étaient très nombreux à sortir dans la rue à l'occasion de la venue du président français, ont porté des pancartes qui ne pouvaient être plus explicites : «Mitterrand, ta présence légitimise le régime criminel !», «Vive François Marchais», «On n'a pas assez de fric pour vous envoyer des oeufs !» et, en faisant allusion au chef de l'État roumain, Ion Iliescu : «Nous ne voulons plus de président bolchévique !».

La révolution roumaine, commencée par le peuple, a sombré ensuite dans le mensonge et la simulation. Iliescu, un ancien communiste, est arrivé au pouvoir par une intrigue du palais et non pas par suite du soulèvement populaire dont les images nous avaient tellement émus à la télévision. Depuis, il s'est «mis hors la loi en envoyant les mineurs disperser brutalement les manifestants étudiants à Bucarest». Ces paroles émanent de la plue

célèbre des dissidentes sous Ceaucescu, Doina Cornea, toujours dans l'opposition par rapport au régime actuel.

La manifestation que j'observe de mon hôtel est une commémoration du premier anniversaire du début de l'occupation de la Place de l'Université par les étudiants, le 22 avril 1990. Cinquante-trois jours plus tard, le 13 juin, le gouvernement faisait venir à Bucarest des trains entiers de mineurs – de bons travailleurs prêts à tabasser quelques intellos – pour «nettoyer» la place.

Marian Munteanu, président de la Ligue des étudiants, passé à tabac par les mineurs, puis détenu en juin dernier, dit qu'il est encore suivi et placé sur table d'écoutes et que tous les membres de sa famille reçoivent

Certains en profitent pour faire du marché noir. Je vois plusieurs individus vendant des seringues jetables : dans ce pays où il existe chez les enfants de nombreux cas de Sida dus à l'emploi de seringues non stériles, cet article se vend à prix d'or. De l'autre côté de la Place, une ligne formée également de fleurs, marque la limite au-delà de laquelle attend déjà un groupe de policiers. Deux vieux montent la garde près de la ligne, avec des bouts de baguette en guise de fusil. Trois semaines se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur des hausses de prix de 200 à 300 p. 100. Un litre de lait coûte maintenant 10 lei,\* et un kilo de boeuf sans os, 270 lei : le revenu mensuel moyen est de 3 500 lei et l'on s'attend à ce que l'inflation atteigne cette année 150 p. 100. Le montant mensuel d'une pension de retraite ne suffit plus pour acheter une paire de chaussures.

Le ciel de Bucarest est obstrué par des centaines d'énormes oiseaux noirs, des grues qui ne bougent ja-

25 millions d'habitants ; les syndicats eux avancent le chiffre de 1,5 million.

Tous les jours, plusieurs dizaines d'enfants passent la nuit à la Gare du Nord de Bucarest, couchés par terre sur des morceaux de carton ; c'est là une infime partie des 130 000 enfants que l'on dit abandonnés dans le pays depuis la chute de Ceaucescu. Ils survivent en mendiant et en se prostituant, et ils se protègent contre la faim et le froid en reniflant des émanations de vernis. Ces enfants sont le produit de la politique nataliste de contrainte, la plus monstrueuse des inventions du «génie des Carpathes». Dans le cadre de cette politique, les produits de contraception disparurent du marché, et l'avortement devint un acte criminel.

Depuis l'automne dernier, des centaines de couples occidentaux arrivent en Roumanie pour adopter des enfants, qu'ils «achètent» souvent directement chez les parents, dans les campagnes les plus démunies du nord du pays, où les familles continuent à être très nombreuses. Une faune d'intermédiaires gagnent un pactole dans ce commerce.

La Roumanie a en effet très mauvaise presse depuis un an : la découverte de l'imposture de la révolution, les méthodes répressives d'Iliescu et, maintenant, le trafic de bébés. Pour plusieurs intellectuels que j'ai rencontrés à Bucarest, la critique globale de toute l'évolution depuis la chute de Ceaucescu est tout de même injuste. Au moins deux lois «très valables» ont été votées par le gouvernement : elles concernent la réforme de la terre et la privatisation. «Le malheur, disent-ils, c'est qu'à cause de la présence d'Iliescu, trop lié à l'ancien régime, on ne peut pas mesurer le changement».

«La Roumanie, m'a dit en conclusion l'un d'eux, a devant elle un chemin particulièrement ardu à parcourir : nulle part ailleurs dans cette partie de l'Europe, les blessures à l'âme laissées par le communisme ne sont aussi profondes.» □

*Věra Murray est correspondante du magazine québécois L'Actualité à Moscou, et elle s'est rendue en*

---

### «Le meilleur régime pour la Roumanie, dit Marian Munteanu, serait une monarchie constitutionnelle dirigée par le roi Michel.»

---

constamment des menaces. Quelle évolution souhaite-t-il pour la Roumanie ? Venant d'un dirigeant étudiant, sa réponse prouve que les Balkans sont un monde à part que nous comparons à tort avec les pays d'Europe centrale, dont ils ont fait partie pendant quarante ans dans les esprits occidentaux. «Le meilleur régime pour la Roumanie, dit Marian Munteanu, serait une monarchie constitutionnelle dirigée par le roi Michel.» (L'ancien roi vit en exil en Suisse.)

Pour la manifestation commémorative du 22 avril 1991, des centaines de personnes sont rassemblées sur la Place de l'Université dès le début de l'après-midi. Une immense croix formée de fleurs déposées sur le sol rend un hommage aux morts de la révolution et aux blessés de toutes les nombreuses manifestations qui ont eu lieu depuis à cet endroit. Des groupes de gens discutent avec passion tout autour.

mais, symboles de la folie architecturale de Ceaucescu. Le Palais du peuple, un des bâtiments dignes du pire mégalomane du monde, construit dans un pays au bord de la disette, est terminé de l'extérieur, ainsi qu'une partie de l'avenue de la Victoire du socialisme, large de 120 mètres, qui y mène. Au-delà, se trouve un immense quartier fantôme avec des fondations déjà creusées, des bâtiments à moitié construits, d'autres complètement debout, mais avec des fenêtres cassées et les portes arrachées. Selon les statistiques officielles, la construction a reculé de 28 p. 100 dans le pays depuis la révolution, et le produit national brut a chuté de 10 p. 100. Le nombre de chômeurs pourrait atteindre 500 000 cette année pour

\* Il faut environ 200 lei pour acheter 1 \$ US sur le marché noir.