

CAL  
EA720  
A56f  
1992

DOCS

---

Déclaration annuelle du Directeur général  
Janvier 1992

Institut  
canadien pour  
la paix et  
la sécurité  
internationales

# Une époque d'espoir et de crainte

Un nouvel ordre mondial et un nouveau Canada

*Paix et Sécurité, 1991–1992*

---

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.*

**Directeur général :**

Bernard Wood

**Membres du conseil d'administration :**

David Braide, Président

Beatrice Bazar

Lincoln Bloomfield

Robert Cameron

André Donneur

Mardele Lewis Harland

Janine Kriebler

Reginald Lane

Danford Middlemiss

Hélène Pichette

Betty Plewes

Elinor Powell

Gerard Thériault

Bernard Wood

Déclaration annuelle du Directeur général  
Janvier 1992

# Une époque d'espoir et de crainte

Un nouvel ordre mondial et un nouveau Canada

*Paix et Sécurité, 1991-1992*

43-262-567

Dept. of External Affairs  
Min. des Affaires extérieures

APR 24 1992  
AVR

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY  
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

BERNARD WOOD

© L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, 1992.

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

**Graphisme :**

Spencer Francey Peters,  
Toronto

**Version française :**

Sogestran Inc.,  
Denis Bastien

**Imprimé et relié :**

M.O.M. Printing,  
Ottawa

**La Bibliothèque nationale du Canada a catalogué cette publication de la façon suivante :**

*Vedette principale au titre :*

*Déclaration annuelle du directeur général — 1991-1992*

*Annuel*

*Autre édition disponible : Director's annual statement.*

*Livr. de 1991/92 comporte le titre : Une époque d'espoir et de crainte : Un nouvel ordre mondial et un nouveau Canada*

*ISSN 0846-801X*

*I. Sécurité internationale – Périodiques. 2. Paix – Périodiques. 3. Relations internationales – Périodiques.*

*I. Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. II. Titre : Une époque d'espoir et de crainte : Un nouvel ordre mondial et un nouveau Canada*

*JX1974.D5714 327.I'72'05 C90-072190-1*

*ISBN 0-662-97324-0*

## TABLE DES MATIÈRES

Condensé

1

Introduction

7

L'intérêt primordial des Canadiens et des Canadiennes après la Guerre froide

10

Donner une base solide à la démocratie et à la paix

12

a. L'OCDE au coeur d'un nouvel ordre économique mondial 12

b. La sécurité politique et militaire 17

*La limitation et la réduction des armements* 19

*L'OTAN et les régimes de sécurité à venir en Europe* 21

*La politique de défense du Canada* 24

c. Au-delà des frontières poreuses de l'«Europe» 26

*Qu'est-il advenu des «dividendes de la paix»? 28*

*Nous dirigeons-nous vers des affrontements régionaux et Nord-Sud? 30*

Un nouveau Canada dans un nouvel ordre mondial ?

34

a. La politique étrangère : le passé et l'avenir 34

b. Les impératifs de la politique étrangère pour un nouveau Canada 37

Conclusion

42

---

*La Déclaration annuelle du Directeur général paraît vers la fin de chaque année ; l'auteur y met en lumière les grands thèmes et moments de l'année écoulée, ainsi que les grandes questions de l'avenir. Les perspectives d'action du Canada et ses intérêts dans les divers contextes forment le fondement de la Déclaration et des prévisions y étant formulées.*

*La Déclaration est l'oeuvre du Directeur général et il en assume seul la responsabilité. Pour la rédiger, il a énormément compté sur les conseils et le soutien du personnel de l'Institut, qu'il remercie sincèrement. Il tient à remercier d'une façon particulière Madame Nancy Gordon, pour son aide et ses conseils judicieux en matière de rédaction.*

*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*

## CONDENSÉ

Les Canadiens et Canadiennes vont opérer des choix constitutionnels au cours des prochains mois, et il importe de réfléchir sérieusement aux conséquences et incidences de ces choix sur la scène internationale. Quels effets les énormes changements s'étant produits au cours des dernières années ont-ils eu sur l'utilité et l'envergure du Canada dans le monde ? Si le Canada devait sortir diminué du processus constitutionnel, quelle en serait l'incidence sur le reste du monde ? Et comment notre politique étrangère et nos actions sur la scène mondiale nous renseignent-elles sur notre identité et nos valeurs communes ?

### La fin de la Guerre froide

Certains cyniques et certains séparatistes ont profité de la fin de la Guerre froide pour soutenir qu'elle a amené une ère de paix et de tranquillité et rendu inutiles les alliances de sécurité du passé, et encore moins nécessaire l'existence d'un État canadien cohérent.

Toute une paix! Toute une tranquillité!

La fin de la Guerre froide a engendré *plus* d'instabilité, *plus* de menaces pour la sécurité, et *plus* de risques de conflit armé. Il faut aussi dire qu'elle a mis au jour d'extraordinaires possibilités.

Il existe des analogies frappantes entre la situation actuelle et la conjoncture d'après la Seconde Guerre mondiale. Cette dernière a été caractérisée, selon Escott Reid, par la *crainte et l'espoir*. Maintenant *l'espoir l'emporte sur la crainte*; l'espoir est beaucoup plus fort, mais les craintes sont loin d'avoir été toutes dissipées.

### Un nouvel ordre économique en Europe

Lorsqu'il s'agit d'assurer la sécurité dans la nouvelle Europe, l'objectif primordial consiste à créer un contexte où la prospérité, les droits de la personne et les libertés démocratiques pourront s'épanouir. Mais la transition à la démocratie et à la tolérance est doublement difficile au milieu de l'adversité économique extrême, là où la «tarte» de la prospérité et du progrès est plus petite et moins facile à diviser.

Si l'Occident a «gagné» la Guerre froide, ce n'est pas pour laisser les premières victimes du conflit — les peuples de l'empire soviétique — seules et sans espoir au moment même où elles cherchent à épouser ses valeurs et à bénéficier de sa prospérité. Aider à reconstruire l'ancien monde communiste représente une obligation et une mission communes encore plus grandes pour le monde occidental que le fut la reconstruction de l'Europe de l'Ouest dans le cadre du Plan Marshall. Les perspectives de réussite sont sans doute meilleures aussi, pour ce qui est non seulement d'éviter de grands dangers, mais peut-être aussi de relancer avec vigueur l'économie internationale endormie, en répondant aux gigantesques besoins de la région sur les plans économique, social et environnemental.

Ces pays ont besoin et demandent, presque, l'équivalent d'un régime d'occupation. Ceci n'est évidemment pas possible, mais dans des cercles privés au Canada, on a suggéré de créer un «double» de l'OCDE, qui, sous sa forme première, avait eu un rôle important pendant la période du redressement de l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale.

Même les estimations les plus élevées sur les investissements que devraient consentir les pays occidentaux sont dérisoires si on les compare aux budgets militaires du passé, budgets qui ne devraient jamais plus être nécessaires.

### **La sécurité politique et militaire**

Tandis que les pays occidentaux manoeuvrent parmi les écueils dus à l'effondrement soviétique et à la fragmentation de la Yougoslavie, il est devenu clair qu'il est dangereux d'agir trop précipitamment pour accorder sa confiance aux nouvelles autorités. Les instances dirigeantes de l'Ouest n'ont pas été assez fortes ni assez cohérentes pour suivre dans tous les cas une ligne directrice commune. Malheureusement, le Canada et l'Allemagne ont choisi de faire cavalier seul, parmi les pays occidentaux, en réclamant unilatéralement la reconnaissance de l'Ukraine, ainsi que de la Croatie et de la Slovénie, respectivement.

Dans les domaines de la limitation et de la réduction des armements, les années 1990 et 1991 ont sans doute été les plus encourageantes de l'histoire; pourtant et paradoxalement, les choses ont tellement changé, et à un tel rythme, qu'elles ont éclipsé l'évolution positive susmentionnée.



### La politique de défense du Canada

Ottawa a fait un pas en avant, en septembre 1991, quand le ministre de la Défense nationale a présenté sur la défense un énoncé de politique que l'on attendait depuis longtemps. L'énoncé de politique n'aborde pas aussi directement qu'il le devrait le fait que, pour le Canada, les opérations onusiennes de maintien de la paix pourraient représenter des tâches *primordiales* (plutôt que secondaires) pour ses forces armées. Le moment est venu de reconnaître que les opérations onusiennes de maintien de la paix représentent un «secteur à forte croissance» où le Canada se classe au premier rang mondial. Le rôle que les Forces canadiennes assument dans ce domaine suscitent à bon droit de la fierté dans la nation, et le public lui réserve un soutien extraordinaire.

Le Comité consultatif étudiant la question de l'infrastructure n'est pas encore, contrairement à l'instance analogue créée aux États-Unis, mandaté pour formuler des propositions «dépolitisées» sur la rationalisation. En adoptant une telle procédure, on atténuerait les luttes politiques affreuses et mesquines ainsi que les graves dislocations humaines et économiques qu'entraînent des décisions sur la fermeture de bases militaires au Canada.

### Qu'est-il advenu des «dividendes de la paix» ?

Une des raisons qui explique pourquoi le monde n'a pas encore senti les avantages de la «paix», est que les budgets militaires excessifs du passé, financés à même les déficits, ont causé plus de dommages qu'on ne le pensait; en les réduisant, on limitera donc tout d'abord l'étendue des dégâts, et ce ne sera que beaucoup plus tard qu'une amélioration concrète se manifesterá.

La difficulté générale qu'il y a à opérer pareil ajustement économique fondamental est une autre explication. Dans les pays ne s'étant pas encore tout à fait libérés des déprédations bureaucratiques de la planification centrale, les systèmes économiques permettant la réattribution naturelle des ressources sont sous-développés. Beaucoup sont tentés de revenir à leurs anciennes habitudes et d'essayer de planifier la «conversion» de la production militaire en la situant au niveau de l'industrie ou de l'entreprise, au lieu de reconnaître qu'elle doit s'opérer au niveau de l'ensemble de l'économie. Même dans les économies de marché, la réaffectation des capitaux et des technologies et l'adaptation à laquelle doivent s'astreindre

la main-d'oeuvre et les collectivités dépendant de la défense sont graduelles et pénibles, et c'est deux fois pire en période de récession.

«La transformation des épées en socs de charrue», loin d'être un simple transfert, correspondra plutôt à un processus graduel et indirect qui se manifesterà sur plusieurs plans.

### **Les affrontements régionaux et Nord-Sud**

L'effort le plus frappant déployé pour l'établissement de la paix l'a été au Moyen-Orient où Washington, honorant sa promesse faite au moment de la deuxième guerre du Golfe, a mobilisé sans réserves énergie et compétences pour amener les Israéliens, les Palestiniens et divers autres représentants arabes à siéger à la table des négociations et à y rester.

Dans d'autres régions, les programmes de transition parrainés par l'ONU dans le Sahara occidental et le Cambodge ont finalement reçu la sanction des principales parties concernées; bien que fragiles, ils ont généralement suivi leur cours. D'autres progrès vers la paix ont aussi été accomplis en Amérique centrale. Les entretiens entre les deux Corées ont commencé à produire des résultats concrets, ce qui permet d'espérer que le spectre d'une Corée du Nord dotée de l'arme nucléaire disparaîtra.

Dans diverses parties de l'Afrique, entre-temps, les guerres et les séquelles de la guerre continuent d'affliger d'innombrables personnes tant à l'intérieur qu'au-delà des frontières; trop souvent, ces victimes passent inaperçues, car leur agonie dure depuis si longtemps que l'on s'y est presque habitué.

Sur un plan plus général, le tiers-monde est toujours en colère face à l'indifférence relative que l'on a manifestée à l'égard de la plupart de ses problèmes une fois la crise koweïtienne passée; il est cynique au sujet de certains des grands idéaux et objectifs que l'Occident a proclamés à ce moment-là; il éprouve de l'inquiétude devant la disparition du «contre-poids» soviétique face au pouvoir américain; et il craint des interventions, qui passeraient outre à la souveraineté nationale au nom de ce qui est souvent perçu comme étant des valeurs et des intérêts «occidentaux».

### **Un nouveau Canada dans un nouvel ordre mondial ?**

Les Canadiens et Canadiennes doivent trouver un moyen de prendre en compte les enjeux internationaux dans leur équation constitutionnelle. Il

s'agit maintenant de savoir si les conditions vont changer tellement, soit à l'échelle mondiale, soit sur le plan constitutionnel proprement canadien, qu'il faudra dès lors réparer la politique étrangère commune qui fonctionne très bien aujourd'hui.

Si l'État est mort, quel est ce gros objet à l'air prétentieux, constamment secoué par des hoquets juste en face de Windsor ? Comment appeler ces nouvelles entités qui naissent tous les jours en brandissant des drapeaux, et quelle est la principale forme d'organisation politique choisie un peu partout dans le tiers-monde ?

Peut-on sérieusement envisager un «nouvel ordre mondial» qui comprendrait trois blocs fermés rassemblant le quart riche de l'humanité, dont les membres seraient à la gorge les uns des autres et prêcheraient bien gentiment la démocratie, les règles de l'économie de marché et le désarmement à une majorité sombrant toujours davantage dans le désespoir ? Tout cela, dans un monde où les systèmes naturels rompent sous la pression, où les systèmes de valeurs sont dangereusement opposés, où des migrations massives sans précédent dans l'histoire risquent de se produire, et où les armes et les techniques de destruction massive se répandent partout.

Aucun pays n'est aussi bien muni que le Canada, lui qui bénéficie de liens extraordinaires (en Amérique du Nord, dans le G7, l'OTAN et la CSCE, en Asie-Pacifique, dans le Commonwealth, la Francophonie et l'OEA) et qui peut déployer une capacité réelle de leadership sur le plan diplomatique. Tous les témoignages recueillis auprès des étrangers tendent à corroborer l'opinion que le rôle traditionnel du Canada dans le monde (et la réputation d'État pluraliste et tolérant qu'il s'est acquise) demeure aussi constructif et vital que jamais auparavant.

Si la solution constitutionnelle à laquelle nous arrivons entraîne une décentralisation accrue en ce qui concerne les politiques économique et extérieure, la protection des intérêts des Canadiens et l'expression de leurs valeurs dans le monde s'en trouveront, en général, indiscutablement diminuées.

Si le pays se désagrège, aucun gouvernement provincial, ne pourra vraisemblablement prétendre posséder la force et l'influence dont jouit actuellement le Canada en tant que membre des divers conseils internationaux. Même un Canada restructuré sans le Québec serait énormément affaibli. Bien sûr, un Québec séparé aurait beaucoup moins de poids dans

la balance internationale. L'ensemble de la politique étrangère du Canada est, et continuera d'être manifestement plus vaste que la somme de ses parties.

La population canadienne doit se demander sérieusement comment le Canada s'y prendrait pour traiter avec les États-Unis ou tout autre pays ou groupe puissant et bien organisé s'il était composé d'États divisés et chamailleurs, sans structure centrale capable de rassembler tous les pouvoirs de négociation. On parlerait moins, au Canada, des concepts abstraits de souveraineté et de chasse gardée si les États-Unis, peu soucieux des représailles, choisissaient de rompre le pacte de l'automobile, ou si la Communauté européenne décidait de mettre la main sur les pêcheries côtières du Canada ou sur notre part du commerce céréalier international.

À une époque où il faut concilier sans tarder le besoin d'adapter les diversités ethnique, linguistique et régionale et les demandes d'interdépendance et d'intégration, le Canada a toujours été considéré comme l'un des meilleurs modèles. Si les nations du monde voient le dénouement de la crise constitutionnelle comme un échec de l'expérience canadienne en matière de tolérance, d'adaptation et de coopération, les régions moins favorisées du monde mettront sérieusement en doute la capacité des sociétés démocratiques et ouvertes de défendre ces grands principes.

Paradoxalement, c'est souvent de l'extérieur seulement, dans notre politique étrangère, nos réalisations et la réputation dont nous bénéficions dans le monde, que nous voyons toute la force de nos valeurs et de nos intérêts communs. Malheureusement, la plupart d'entre nous n'avons pas assez souvent la chance de «nous voir comme les autres nous voient».

Comme M. Escott Reid l'a déjà écrit, «Mackenzie King recherchait, dans les années 1920 et 1930, la politique étrangère qui nous diviserait le moins. Dans les deux décennies suivantes, St-Laurent et Pearson ont recherché la politique étrangère qui nous unirait le plus.» Cette dernière tradition est celle qu'ont chérie et appréciée des générations de Canadiens et de Canadiennes et, plus que nous pouvons le croire, le reste du monde.

## INTRODUCTION

Tardivement, les Canadiens et Canadiennes ont commencé à régler leur vision de l'avenir, un peu à la manière de l'observateur ajustant les deux lunettes de ses jumelles. D'une part, pendant trop longtemps et impitoyablement, ils ont été obnubilés par des ambitions et des revendications qui les ont divisés (surtout ceux d'entre eux qui appartiennent aux classes politiques), eux qui arrivent au deuxième rang dans le monde pour ce qui est de la qualité de vie.<sup>1</sup> D'autre part, la seconde lunette, celle qui est tournée vers le monde extérieur, s'est ouverte toute grande au cours des dernières années sur une étonnante succession de changements d'envergure mondiale qui, il n'y a pas à en douter, auront de formidables répercussions sur la population d'un des pays les plus «internationaux» de la planète.<sup>2</sup>

En principe, les Canadiens ont bien raison d'essayer d'aligner ces deux perspectives l'une par rapport à l'autre. En soi, rechercher la connaissance et la compréhension représente une louable démarche; en pratique, cependant, il semble que les protagonistes et ceux qui façonnent l'opinion soient en train d'utiliser le débat sur les dimensions internationales de «la crise canadienne» tout simplement comme une arme de plus dans leurs mesquines luttes intestines.

Dans le débat complexe et enflammé mené au pays, on a par trop dressé des analogies entre le Canada et d'autres communautés politiques et économiques en voie d'intégration ou de dislocation (la CE, l'Union soviétique, la Yougoslavie). Des gens sérieux ont évoqué la nécessité d'envisager l'impensable (à savoir que la raison et la non-violence ne l'emporteront pas nécessairement dans l'édification de l'avenir du Canada), dans l'espoir de contribuer ainsi à l'évitement du pire. D'autres ont alors tenté de présenter ce mode de pensée comme des menaces proférées ou esquissées (d'autres munitions pour les ennemis de la tradition canadienne enviable consistant à rechercher le compromis dans la paix). Fort heureusement, le Chef d'état-major de la Défense, le général John de Chastelain, a grandement attiré l'attention, avec ses propos rassurants, sur le respect rigoureux que les Forces canadiennes éprouvent pour les rôles que leur dévolue la Constitution et sur les limites qu'elle leur fixe, et pour la rigueur de leurs fonctions afférentes au maintien de l'ordre.<sup>3</sup>

À l'étranger, les observateurs bien informés constatent que les Canadiens se sont placés dans une situation encore plus précaire que dans le passé. Ils s'étonnent et s'impatientent surtout, car ils savent que le Canada compte parmi les pays du monde traitant le mieux leurs citoyens et citoyennes et que, relativement parlant, il a bien peu d'excuses pour expliquer pourquoi il se retrouve dans un tel guêpier. Certains étrangers s'inquiètent et craignent qu'un des États les plus responsables du monde, et l'un de ceux qui a su le mieux (en dépit de toutes ses lacunes) appliquer un pluralisme tolérant dans un monde ayant besoin de modèles comme lui beaucoup plus aujourd'hui qu'il y a à peine un an, disparaisse, soit diminué, ou encore paralysé.

Aspect digne de mention, cependant, les principaux adversaires dans le débat canadien n'ont pas fait des enjeux internationaux une dimension *clef* de leurs arguments. Certes, ceux et celles qui s'attaquent avec le plus de virulence aux structures canadiennes ne critiquent pas beaucoup la politique étrangère du pays. Ils sont obligés d'admettre, avec la majorité des citoyens et citoyennes, que les intérêts et les valeurs leur tenant à coeur ont, dans l'ensemble, été bien servis sur la scène internationale au cours du dernier demi-siècle, soit depuis que le Canada a acquis son autonomie au sein de la collectivité des nations.<sup>4</sup> D'un autre côté, les avocats du fédéralisme canadien (plus ou moins renouvelé) semblent penser, de concert avec la plupart des politicologues et «façonneurs» traditionnels d'opinion, que les questions internationales n'importent pas autant aux yeux des électeurs et des citoyens que les préoccupations économiques influant sur le quotidien aux niveaux local et national. Par conséquent, les fédéralistes n'ont pas mis l'accent sur les réalisations honorables et dignes de mention du Canada à l'échelle mondiale, car ils pensaient sans doute qu'elles ne pèsent pas beaucoup comme éléments de persuasion dans le débat mené au pays.

Dans un monde de plus en plus interdépendant dont le Canada fait partie, il n'est pas possible cependant de régler au niveau local ou national les problèmes «de base» intéressant l'économie et le bien-être social. Il est vrai que la plupart des citoyens et citoyennes éprouvent de la frustration face à la difficulté qu'ils ont à influencer, voire à comprendre à fond, les forces économiques globales qui façonnent leur vie; au Canada comme ailleurs, les revendications épisodiques de groupes nationaux, régionaux, ethniques ou locaux traduisent en partie la tendance spontanée à résister à cette intégration, ou à essayer de la compenser.

Il ne faut pas accepter automatiquement les principes reçus voulant que les questions «vitalles» concernant la prospérité et le bien-être personnels vont influencer par-dessus tout sur les décisions politiques à prendre. Tant l'histoire passée qu'actuelle de l'humanité montre abondamment que les peuples peuvent être guidés à la fois par leurs valeurs et leurs intérêts matériels, et aussi bien par leurs émotions que par leur raison.

Cette année, la population de tous les coins du pays sera appelée à décider, probablement une fois pour toutes, si un État canadien reconnaissable en tant que tel doit continuer à exister et, dans l'affirmative, comment il sera restructuré et comment il fonctionnera dans l'avenir. Afin d'aider chacun et chacune à faire le point, il convient sans doute d'essayer de prévoir les pressions, perspectives et besoins internationaux à venir et d'examiner comment, à la lumière de l'expérience acquise au Canada et ailleurs, divers scénarios constitutionnels chez nous risquent d'influer sur la paix et la sécurité, lesquelles demeurent les objectifs les plus importants de tous les êtres humains.<sup>3</sup>

## L'INTÉRÊT PRIMORDIAL DES CANADIENS ET DES CANADIENNES APRÈS LA GUERRE FROIDE

Le premier objectif de tout État, et de toute société humaine en général, consiste à garantir à ses membres une sécurité fondamentale contre les menaces susceptibles de peser sur leur vie et leurs propriétés. Pendant quarante ans, la menace dominante d'une expansion idéologique et militaire a imparté un cadre clair et inéluctable aux activités internationales de la plupart des États, et elle a de ce fait monopolisé d'énormes quantités d'énergie, d'ingéniosité et d'argent.

Certains cyniques et certains séparatistes au Canada ont profité de la fin de la Guerre froide pour soutenir qu'elle a amené une ère de paix et de tranquillité et rendu essentiellement inutiles les alliances de sécurité du passé, et encore moins nécessaire qu'ils l'avaient pensé antérieurement l'existence d'un État canadien cohérent.

Toute une paix! Toute une tranquillité!

La fin de la Guerre froide a certes mis fin à l'affrontement qui opposait les deux superpuissances, mais elle a engendré *plus* d'instabilité, *plus* de menaces pour la sécurité, et *plus* de risques de conflit armé. Il faut aussi dire qu'elle a mis au jour d'extraordinaires occasions de faire face à ces problèmes et de les surmonter, mais personne ne peut observer avec indifférence les bouleversements ethno-politiques et les attentes élevées qui ont suivi l'effondrement des empires soviétiques tant intérieur qu'extérieur. Parce que ces changements sont si rapides et si vastes, et qu'ils sont si fondamentaux pour tout l'ordre international, ils retiennent tout d'abord, et à juste titre, l'attention des décideurs et des populations dans des pays comme le Canada, et notre analyse rendra elle aussi compte de cet état de choses. Tout en mettant l'accent sur ce que l'Union soviétique a été et sur l'Europe, il est cependant vital de se rappeler que les changements s'y étant opérés autorisent et nécessitent tout à la fois une restructuration beaucoup plus vaste de tout l'ordre international.

Il existe des analogies frappantes entre la situation actuelle et la conjoncture d'après la Seconde Guerre mondiale. À cette époque, toute une gamme de préoccupations afférentes à la sécurité a engendré une



gigantesque vague de solidarité pour la reconstruction politico-économique de l'Europe occidentale et du Japon et pour l'adoption du Traité de l'Atlantique Nord en guise de substitut partiel et temporaire du système mondial de sécurité collective, concrétisé par l'ONU, dont le veto soviétique bloquait alors le fonctionnement.

De nombreux Canadiens ont oublié que, vers la fin des années 1940, leur pays influait sensiblement sur les mesures prises face aux menaces pressantes qui pesaient sur la sécurité; certains, qui se le rappellent, pensent peut-être qu'un tel rôle pour le Canada n'est désormais plus nécessaire ou justifié. En fait, les réactions adoptées face aux dangers apparus en Europe et ailleurs après la chute du Mur de Berlin importent plus que jamais pour le Canada, et il est possible que la contribution de notre pays dans ce contexte soit elle aussi plus nécessaire que jamais.

Un Canadien, qui comptait parmi les principaux architectes de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, a écrit qu'elle a été conçue et est née à une époque caractérisée par la *crainte et l'espoir*.<sup>6</sup> L'Europe et le monde vivent de nouveau une ère de bouleversements et d'incertitude. La différence entre alors et aujourd'hui, c'est que maintenant *l'espoir l'emporte sur la crainte*; l'espoir est beaucoup plus fort, mais les craintes sont loin d'avoir été toutes dissipées.

Supposons que, comme en 1947-1948, nous faisons face au monde incertain d'aujourd'hui, sans une structure de sécurité transatlantique. Qu'essayerions-nous d'inventer *maintenant*, si l'idée nous venait de tenter de le faire ?

## DONNER UNE BASE SOLIDE À LA DÉMOCRATIE ET À LA PAIX

### a. L'OCDE au coeur d'un nouvel ordre économique mondial

Lorsqu'il s'agit d'assurer la sécurité dans la nouvelle Europe, l'objectif primordial consiste à créer un contexte où la prospérité, les droits de la personne et les libertés démocratiques pourront s'épanouir. Cet objectif est désormais atteint essentiellement en Europe occidentale, mais soudainement, il faut chercher à le réaliser aussi partout en Europe du Centre et de l'Est, où l'issue des débats sur ces questions est plus qu'incertaine. Si le monde ne favorise pas la progression vers ces buts tant dans l'ancien empire soviétique que dans le tiers-monde, l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord devront compter avec des troubles de plus en plus marqués causés par des mouvements incontrôlables de populations et par la prolifération des menaces conventionnelles et autres pour la sécurité.

Nous devons comprendre qu'à long terme, une coopération ouverte sur les plans économique, fonctionnel et humain s'imposera pour atteindre l'objectif fondamental qui consiste à améliorer le bien-être des peuples et la stabilité. Il appartient aux institutions régissant l'économie de marché mondiale (le GATT, le FMI et la Banque mondiale) de fixer les règles au sujet de l'intégration de nouveaux partenaires à ce qui, en fin de compte, doit devenir une plus vaste «communauté pour la sécurité». Dans la région européenne élargie, la CE doit, il n'y a pas à en douter, devenir le principal instrument de croissance et de prospérité, mais il importe de toujours se rappeler qu'aucune main étrangère ne peut jamais parvenir à développer un autre pays.

Le monde extérieur peut et doit ouvrir équitablement ses marchés aux pays de l'Europe centrale et leur fournir de l'assistance technique et des capitaux pour réaliser des projets valables. Pendant la période de transition, de l'aide d'urgence s'imposera également, mais le développement à long terme ne pourra venir que de l'intérieur et qu'à partir de la base. Les règles de l'économie de marché internationale dicteront dans une grande mesure les paramètres économiques en fonction desquels nos anciens adversaires travailleront, mais ces règles ne susciteront pas, comme par magie, les structures économiques internes, les habitudes de travail et les attentes propres à une économie de marché moderne. L'espoir d'une

éventuelle intégration dans la grande collectivité des démocraties ne permettra pas en soi à tous les États nouvellement libérés et formés de l'ancien empire eurasiatique soviétique d'opérer en douceur la transition fort compliquée à la démocratie et au respect des droits de la personne et des minorités. Pareille transition est doublement difficile au milieu de l'adversité économique extrême, là où la «tarte» de la prospérité et du progrès est plus petite et moins facile à diviser.

Quand est évoquée la possibilité de dresser un «nouveau Plan Marshall» pour les républiques eurasiatiques, il convient de se rappeler que l'Europe occidentale et le Japon satisfaisaient encore, au lendemain de la guerre, aux critères fondamentaux du développement. Autre élément tout aussi important ayant contribué au succès de cette historique entreprise : les pays qui avaient été occupés ont accepté sans réserves que des intervenants de l'extérieur (surtout les Américains) exercent chez eux le contrôle économique et politique et le pouvoir pendant la période initiale cruciale de la mobilisation des ressources et de l'établissement des institutions. Au cours de l'étape vitale des premières années, une sorte de «démocratie naissante sous tutelle» était mieux à même de contenir les attentes qu'auraient pu le faire des démocraties sans allégeance sur l'échiquier international.

Certes, il existe de grandes différences entre la situation des anciens pays de l'Axe, qui étaient occupés, et les républiques venant de s'affranchir du joug soviétique. Malgré tout, les citoyens et les dirigeants de ces républiques sont parfois enclins à solliciter à l'étranger intervention et conseils, dans une mesure rappelant la période d'occupation d'après la guerre; ils accepteraient peut-être de céder une partie de leur souveraineté nouvellement acquise à des organismes internationaux valables qui les aideraient à édifier des sociétés viables.

Avec ce contexte pour toile de fond, les anciennes républiques soviétiques et la plupart des autres membres du COMECON continuent de glisser dangereusement, les perspectives étant meilleures, mais toujours très incertaines, pour les États de l'Europe centrale. Les luttes politiques et l'instabilité empêchent la collectivité internationale d'y acheminer ne serait-ce qu'une fort modeste assistance technique ou autre ayant été promise, et elles rendent peu probables pour un bon moment les investissements privés importants. Il faut beaucoup de temps pour établir de nouvelles structures économiques, et le processus s'avère difficile et pénible, tandis que les anciennes perdent rapidement toute substance et sont en train de s'effondrer. La forme d'apport socio-économique la plus

digne de mention de la part du monde extérieur semble être les sermons sur les principes économiques fondamentalistes émanant périodiquement des pontifes du Fonds monétaire international, sermons qu'il faut combiner aux propos durs qu'ils tiennent sur la nécessité d'acquitter les dettes du passé.

Parallèlement, le monde a assisté à des retards bureaucratiques immoraux ainsi qu'à des rivalités internationales et institutionnelles tout aussi indécentes, ce qui représente l'antithèse de la coordination et réduit encore plus la valeur de l'aide limitée qui parvient effectivement aux nouvelles démocraties. Le problème sous-jacent le plus grave réside sans doute dans la concurrence transatlantique débilatante opposant certains Européens de l'Ouest, qui ne semblent pas disposés à laisser un rôle important aux États-Unis dans l'Europe d'après la Guerre froide, bien qu'ils soient incapables d'affronter les défis sans ces derniers, et les Américains, déchirés entre les tendances à l'activisme et à l'isolationnisme.

La «réaction» venue de l'extérieur face aux pays qui, tout compte fait, n'ont à peu près plus d'économie a pris une qualité surréaliste, mais celle-ci ne semble pas avoir frappé les gouvernements occidentaux; en revanche, elle va de plus en plus frustrer les dirigeants désespérés de ces pays et provoquer leur colère. L'Occident doit maintenant voir à ses propres intérêts et à ce qu'il lui incombe moralement de faire pour que l'issue favorable de la Guerre froide procure de réels avantages aux populations «libérées». La non-coopération au chapitre de la limitation des armes nucléaires et autres et à celui des technologies s'y rapportant risque rapidement de devenir un des rares leviers encore à la portée de ces dirigeants harcelés de toutes parts. Il n'est pas extravagant de rappeler l'utilité classique d'un «ennemi extérieur» pour les chefs politiques en difficulté, ou pour ceux aspirant à les remplacer. Ce qui saisit encore plus, par son caractère si immédiat, c'est la perspective d'immenses souffrances et de migrations massives à travers l'Europe, à moins que l'on garantisse à court terme les nécessités vitales et que l'on suscite un espoir réel pour l'avenir à moyen et à long terme.

Si l'on exclut l'équivalent opérationnel d'un régime d'occupation, que peut-on faire pour reconstruire ces pays et y favoriser l'utilisation efficace de l'assistance extérieure et, un jour, des investissements étrangers ? Les grandes règles macro-économiques du FMI et du GATT, les ressources acheminées via la Banque européenne de reconstruction et de développement, un réseau compliqué de discussions bilatérales, et les

vastes dialogues sur la politique et la sécurité menés par l'entremise du nouveau Conseil de coopération de l'Atlantique Nord et de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), tout cela est bien beau mais ne suffira pas.

Il faut adopter une attitude réaliste face aux relations économiques régionales, par suite de l'effondrement du COMECON, et s'en tenir strictement à une perspective à long terme quant à une réorganisation fondamentale des échanges commerciaux à destination de l'Europe occidentale et d'autres marchés. À cet égard et à quelques autres, des idées radicales et iconoclastes ont germé récemment chez quelques Canadiens suivant le dossier de près; il conviendrait qu'elles soient examinées dans des milieux plus vastes.

Personne ne nie que le COMECON ait jamais constitué une formule rationnelle, équitable et efficace pour régir les relations commerciales entre ses membres, mais on aurait tort, et ce serait dangereux, de supposer qu'il faut carrément abandonner ces relations et la structure dont elles étaient issues, ou encore qu'il soit possible de le faire. Voilà qui est particulièrement vrai si l'on reconnaît que même les accords d'association relativement privilégiés récemment conclus entre les trois pays d'Europe centrale (Pologne, Tchécoslovaquie et Hongrie) et la Communauté européenne étaient couvés d'assez d'exceptions pour n'offrir qu'un modeste espoir de réorientation vers l'Ouest.

Il importe d'adopter d'urgence de nouvelles règles et pratiques à l'égard des relations économiques entre les membres de l'ancien COMECON et au sujet de la coopération dans des domaines tels que les transports et les communications, l'énergie, l'environnement et les migrations démographiques. Conformément aux normes du GATT et de la Communauté européenne, et pour favoriser une pleine intégration à ces institutions, il faudra bien veiller à ce que toute nouvelle structure mise en place dans ce contexte soit perçue comme un moyen de faire sortir de leur ancien isolement les économies de ces pays; elle ne doit en aucune façon perpétuer cet isolement. Pour aider à instituer un cadre économique régional acceptable, et aussi un centre de réflexion et de coordination sur les politiques économiques et l'aide technique qui rendraient possible un programme semblable au Plan Marshall, on a formulé une idée dans des cercles privés au Canada : il s'agirait (avec l'aide de l'Organisation de coopération et de développement économiques) de créer un «double» de cette dernière et de lui confier un rôle tel que celui qu'avait assumé

l'organisme l'ayant précédé (l'OECE) pendant la période du redressement de l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale.

Le «jumelage» à un organisme existant, possédant la structure, les compétences et le mandat voulus, présente beaucoup d'attraits, d'autant plus que ses membres comprennent toutes les économies de marché établies, dont celle du Japon. Il arrive trop rarement que ce dernier participe pleinement aux dialogues avec les nouvelles démocraties; or, tout le monde reconnaît que l'intervention japonaise est essentielle à tout effort sérieux de reconstruction. Le recours à une structure comme l'OCDE pourrait aussi contribuer à éliminer la concurrence nuisible existant entre la Communauté européenne et les États-Unis, et à ménager les susceptibilités possibles des pays «bénéficiaires». En effet, l'OCDE est déjà bien établie et elle est respectée comme «médiatrice» fournissant la coordination nécessaire et les conseils parfois durs que les gouvernements auraient du mal à appliquer.

Il existe peut-être des arguments puissants contre l'idée d'essayer d'appliquer une structure apparentée à l'OCDE, ou encore contre la notion qu'un cadre axé sur une autre organisation existante (comme le Groupe des 24, la BERD, ou la Communauté européenne) pourrait assumer une telle mission élargie et un rôle de coordination. Ce qui est clair et net, c'est que les conditions nécessaires à une reconstruction fondamentale n'ont pas encore été remplies; en outre, l'Ouest tergiverse (et les institutions occidentales jouent du coude), tandis que l'Europe de l'Est est déjà en proie aux flammes.

Si l'Occident a «gagné» la Guerre froide, ce n'est pas pour laisser les premières victimes du conflit — les peuples de l'empire soviétique — seules et sans espoir au moment même où elles cherchent à épouser ses valeurs et à bénéficier de sa prospérité. Aider à reconstruire l'ancien monde communiste représente une obligation et une mission communes encore plus grandes pour le monde occidental que le fut la reconstruction de l'Europe de l'Ouest dans le cadre du Plan Marshall. Les perspectives de réussite sont sans doute meilleures aussi, pour ce qui est non seulement d'éviter de grands dangers, mais peut-être aussi de relancer avec vigueur l'économie internationale endormie : en effet, il s'agit ni plus ni moins de répondre aux gigantesques besoins de la région sur les plans économique, social et environnemental. Même les estimations les plus élevées sur les investissements que devraient consentir les pays occidentaux sont dérisoires si on les compare aux budgets militaires du passé, budgets qui ne devraient jamais plus être nécessaires.

## b. La sécurité politique et militaire

Le cadre international choisi pour établir des relations économiques rationnelles et intégrer l'ancien bloc de l'Est à l'économie mondiale ne suffira pas à lui seul pour instaurer et garantir la stabilité politique démocratique dans une région qui ne l'a jamais connue auparavant. Avec la fin de la Guerre froide ont refait surface, intacts, de nombreux «virus» nationalistes, ethniques et raciaux qui avaient été maîtrisés artificiellement dans les sociétés de l'empire soviétique, et d'autres se sont manifestés en plus. Tout comme pour le véritable développement économique, le principal moteur du développement politique démocratique et du respect des droits de la personne doit absolument résider dans les sociétés et, sans la mise en place d'une autorité équivalente à un régime d'occupation, l'Occident connaîtra sûrement des frustrations, des revers et des déceptions à mesure que le processus évoluera dans des conditions difficiles.

Heureusement, les principes énoncés en 1975 en vertu de l'Acte final d'Helsinki (lequel a tenu lieu par la suite de norme maîtresse pour mettre un terme à la Guerre froide) peuvent et doivent offrir un axe pour la définition des paramètres de comportement politique, surtout que l'Acte a été renforcé dans la Charte de Paris en novembre 1990. Le respect des droits de la personne et des minorités; l'autorité de la loi et les processus démocratiques; le renoncement au recours à la force pour modifier les frontières, ou à la menace d'y recourir; et l'acceptation des démarches entreprises pour limiter et réduire les armements, voilà autant de *conditions nécessaires* pour que l'évolution politique se poursuive dans la paix dans toute l'Europe.

Malheureusement, ces grands principes n'offrent pas les *conditions suffisantes*, et les actions et choix de certains pays occidentaux, dans le contexte turbulent du changement politique, n'ont pas aidé. Il faut définir un ensemble de normes claires que toutes les autorités devront respecter, et veiller à ce que ces normes soient interprétées uniformément et appliquées systématiquement par tous les États faisant partie des conseils occidentaux, à commencer par le Groupe des sept, l'OTAN et la Communauté européenne, et en intégrant ensuite au processus les démocraties établies parmi les trente-huit membres de la CSCE.

Tandis que les pays occidentaux manoeuvraient parmi les écueils dus à l'effondrement soviétique et à la sanglante fragmentation de la Yougoslavie, il est devenu clair qu'il est dangereux d'essayer d'éviter tous les risques ou d'y passer outre indéfiniment. D'un autre côté, il est dangereux

également d'agir trop précipitamment pour accorder sa confiance aux nouvelles autorités et les faire bénéficier de l'acceptation politique. Les instances dirigeantes de l'Ouest n'ont pas été assez fortes ni assez cohérentes pour suivre dans tous les cas une ligne directrice commune, ce qui est primordial pour dissiper les différences entre les intérêts nationaux ou harmoniser les sentiments publics.

Malheureusement, le Canada et l'Allemagne ont choisi de faire cavalier seul, parmi les pays occidentaux, en réclamant unilatéralement la reconnaissance de l'Ukraine, ainsi que de la Croatie et de la Slovénie, respectivement. À leur décharge, les gouvernements canadien et allemand ont bien souligné qu'en reconnaissant un État, on n'approuve pas nécessairement de ce fait la conduite de ses dirigeants; ils croient en outre qu'ils seront mieux à même d'exercer une influence en établissant et en entretenant des relations diplomatiques avec les nouveaux États et en coopérant concrètement avec eux. On est par ailleurs justifié de se demander si la reconnaissance diplomatique peut effectivement être employée, même par la majorité des États agissant de concert, pour garantir, de la part d'un nouvel État, le respect des frontières, des droits de la personne ou des minorités, ou des engagements pris au chapitre de la limitation des armements. Vu la conjoncture différente qui existait alors, l'empressement du Canada à reconnaître l'Ukraine a eu des conséquences beaucoup moins graves que la décision allemande de reconnaître la Croatie et la Slovénie, malgré les conseils de l'ONU et des «agents de la paix» qui cherchaient à fonctionner au milieu d'une guerre tentaculaire et embrouillée. La collectivité internationale savait depuis longtemps que la Yougoslavie d'autrefois ne survivrait pas, mais les mesures prises pour reconnaître les nouveaux pays ont compliqué la tâche de ceux qui oeuvraient pour mettre un terme aux hostilités, et suscité le faux espoir de voir des forces extérieures intervenir aux côtés d'un des deux camps.

Il est à espérer que ces cas ne vont pas devenir des précédents illustrant que les tactiques employées par les gouvernements et les mouvements sécessionnistes pour semer la division peuvent réussir, et annonçant le retour à des interventions extérieures sélectives et incendiaires dans les nombreuses situations explosives risquant de surgir dans l'ancienne Union soviétique et dans les parties centrale et orientale de l'Europe. Pour ce qui est d'accepter le changement politique, même une démarche exigeante et conservatrice à l'excès sera préférable à toute formule qui ferait renaître les jeux politiques dangereux et fatals d'autrefois, quand des conflits locaux inévitables ont dégénéré au-delà de toute prévision par suite d'une intervention extérieure.



Dans la longue transition qui nous mènera au moment où l'intégration économique et fonctionnelle de l'ancien bloc de l'Est lui apportera prospérité et sécurité, il importera de se prémunir contre les luttes politiques, nationalistes ou ethniques excessives et contre une éventuelle concurrence militaire qui pourrait dérailler le progrès et même engendrer de nouveau chaos et carnage en Europe et dans le monde.

Quels dangers, alors, menacent la *sécurité*, et quelles sont les meilleures façons d'y faire face ? Que nous voulions le croire ou non, la pire éventualité réside toujours dans le danger classique d'un déséquilibre sur le plan militaire. Comme Robert Schuman l'a dit pendant le débat sur la ratification du Traité de l'Atlantique Nord en 1949,

Le sentiment d'insécurité n'est pas toujours dû à une menace bien définie, ou à une agression visiblement préméditée. La simple existence de forces supérieures chez le plus fort, sans qu'il y ait de garanties internationales valables en faveur du plus faible, suffit à créer l'insécurité.<sup>3</sup>

#### *La limitation et la réduction des armements*

Dans les domaines de la limitation et de la réduction des armements, les années 1990 et 1991 ont sans doute été les plus encourageantes de l'histoire; pourtant et paradoxalement, les choses ont tellement changé, et à un tel rythme, qu'elles ont éclipsé l'évolution positive susmentionnée. Dans certains sens bien réels, celle-ci a peut-être même été oubliée. Nous avons assisté à des progrès formidables sur ce plan : on a convenu, en novembre 1990, de réduire sensiblement les forces conventionnelles, et cette étape a été confirmée en juin 1991 quand les parties ont réglé les derniers différends; en juillet 1991 a été signé l'accord START (Traité sur la réduction des armements stratégiques) qui entraînait la première diminution véritable des arsenaux nucléaires stratégiques; par ailleurs, d'autres négociations entreprises il y a longtemps sur la limitation et la réduction des armes ont progressé. En septembre 1991, le président Bush a annoncé unilatéralement des coupes considérables dans les arsenaux nucléaires américains et une réduction de leur état de préparation opérationnelle; une semaine plus tard, le président Gorbatchev lui a emboîté le pas en prenant des mesures semblables et en présentant en outre d'autres offres.

La volte-face par rapport au passé, où les négociations sur la limitation des armements s'éternisaient à n'en plus finir a consacré, à toutes fins utiles, la fin de l'affrontement politique entre l'Est et l'Ouest, mais elle a traduit aussi un sentiment d'urgence face à de nouveaux problèmes.

Soudainement, dans le domaine de la limitation des armements, on a cessé de chercher à gérer une relation compliquée, axée sur la dissuasion, entre adversaires lourdement armés, pour se soucier plutôt de *contrôler* au sens strict du terme et, préférablement, d'éliminer des armes risquant autrement de tomber aux mains de parties insoupçonnées au comportement imprévisible. Le changement de stratégie à l'égard des réductions rapides des arsenaux s'est produit trop tard pour enrayer toute une série de problèmes très graves au sujet de la gestion des forces nucléaires et autres dans le contexte de l'écroulement de l'Union soviétique. Personne ne sait au juste comment les accords conclus dans le passé seront mis en oeuvre et vérifiés dans ces conditions radicalement nouvelles.

En outre, on a tout lieu de s'inquiéter sur la possibilité que, pour des motifs commerciaux, des armes de tous types et des compétences militaires passent de l'ancien empire soviétique, littéralement ruiné, à d'autres parties du monde, ce qui renforce les craintes existantes au sujet de la prolifération des armes. Dans le sillon des deux guerres du Golfe, et après que l'on eut appris l'existence des programmes irakiens d'acquisition d'armes perfectionnées, les efforts visant à limiter les transferts d'armes (notamment à destination du Moyen-Orient) ont progressé quelque peu en octobre, avec l'entente à laquelle les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (ce sont aussi de grands exportateurs d'armes) sont parvenus sur l'adoption de lignes directrices pour régir ces transferts. En décembre, l'Assemblée générale de l'ONU convenait en outre d'élaborer un régime de l'enregistrement des armes, ce qui témoignait aussi d'un grand souci pour la question, que les représentants canadiens avaient d'ailleurs étudiée activement, surtout depuis que le premier ministre avait évoqué personnellement et avec insistance la question des transferts d'armes auprès de ses homologues du G7 et d'ailleurs, en février 1991. Parallèlement, on avait beaucoup de mal à s'entendre sur des normes qui restreindraient vraiment l'action des grands fournisseurs d'armes; de plus, les tensions ne se sont atténuées suffisamment que dans quelques-unes des régions enclines au conflit qui représentent des clients importants de ces fournisseurs. Une aliénation plus généralisée du Sud par rapport au Nord et un antagonisme plus marqué entre les deux hémisphères continueront sans doute de rendre très difficile la conclusion d'autres accords dans ces régions et peut-être même le renouvellement du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 1995.

*L'OTAN et les régimes de sécurité à venir en Europe*

Si nous tentions aujourd'hui d'inventer de toutes pièces un régime de sécurité d'envergure, nous poursuivrions quatre grands objectifs, dont deux ne figuraient pas vraiment à notre programme d'action en 1949.

1. Conserver, parmi les pays de l'OCDE, une force militaire de dissuasion composée surtout d'éléments non menaçants pour faire échec à tout agresseur possible, dans un système qui irait de Vladivostock à Vancouver et au-delà.
2. Établir un cadre solide pour coordonner nos efforts de défense et en répartir la charge, et pour coordonner et poursuivre les régimes de limitation et de réduction des armements, afin d'accroître la sécurité militaire. Un des volets de ce cadre serait l'imposition de paramètres rigoureux pour limiter la prolifération des armes modernes.
3. S'assurer que, même parmi nos alliés, il existe un partage tel des responsabilités et des moyens militaires qu'aucun partenaire ne se sente surchargé ni exclu de la prise des décisions essentielles.
4. Le désastre actuel en Yougoslavie souligne la nécessité de renforcer les mécanismes internationaux de prévention et de règlement pacifique des conflits. De tels efforts doivent passer par l'ONU, au niveau mondial, puis s'étendre au niveau régional, où il faut développer davantage les processus d'Helsinki et de la CSCE, de manière à s'en inspirer pour édifier des structures régionales de sécurité et de coopération partout dans le monde. Parmi les moyens nécessaires de prévention, il faudrait des stratégies beaucoup plus sérieuses pour le recours efficace à des sanctions non militaires, y compris pour leur emploi comme éléments de dissuasion.

Dans un tel programme d'action intéressant la sécurité militaire internationale, des rôles (certains nouveaux, d'autres non) existent pour divers réseaux et institutions, y compris l'Alliance atlantique et, pour quelques années encore, l'OTAN (la distinction à faire entre l'engagement politique sous-jacent de l'Alliance et son instrument militaire représenté par les forces et les structures de commandement de l'OTAN en est une qui acquerra sans doute de plus en plus d'importance dans les années à venir).

Il existe assez d'instruments et assez de tâches à remplir avec eux, mais ce serait une erreur que d'essayer d'en utiliser certains pour exécuter des travaux pour lesquels ils ne sont pas faits, afin d'en justifier l'existence.

L'Alliance atlantique *ne peut pas* être l'instrument clef dont on se servirait pour élaborer un grand plan destiné à promouvoir les solutions économiques et politiques aux problèmes sous-jacents intéressant la sécurité de l'Europe du Centre et de l'Est. Nostalgie et rêverie ne peuvent plus redonner vie à l'«article canadien» du Traité de l'Atlantique Nord (l'article II sur la coopération socio-économique), car trop d'instruments mieux adaptés existent désormais. Vu la tâche à accomplir, les structures clefs sont le GATT, le FMI, peut-être l'OCDE avec un nouveau volet oriental, la CSCE et la CE.

À court et à moyen terme, *seule* l'OTAN est à même de favoriser la structure de sécurité ainsi que la stabilité et le dialogue militaires qui permettront au processus de se poursuivre. Il nous faut encore un bon «chien de garde», ou une police d'assurance solide (même si l'on en modifie sensiblement les clauses de protection). L'OTAN doit pouvoir, sous la gouverne des dirigeants politiques, gérer les crises, dissuader quiconque d'employer les armes d'importance existant encore un peu partout en grand nombre, faire face à divers conflits risquant de dégénérer en affrontements d'envergure, et contrebalancer l'action de tout grand État dont l'influence risquerait de dominer la nouvelle Europe unifiée. Si une telle organisation n'existait pas déjà, nous voudrions l'inventer et nous tiendrions encore à ce que ce soit une association entre l'Europe et l'Amérique du Nord, avec probablement aussi une participation solide du Japon.

Comme les pays de l'ancien Pacte de Varsovie l'ont tous accepté, *seule* l'Alliance atlantique sera, pour un bon moment encore, à même d'offrir le cadre voulu pour le dialogue et la coopération essentiels en matière de sécurité militaire, deux éléments qui vont désormais remplacer de plus en plus l'affrontement militaire. Sans ce dialogue sous-jacent, les composantes clefs des relations politiques et économiques risquent bien davantage de subir des dégâts graves. Il faut d'abord entretenir et renforcer ce dialogue entre les alliés d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord eux-mêmes (fait paradoxal, il s'avérera sans doute plus nécessaire pour eux de communiquer entre eux et de coordonner leur action tandis que la menace militaire s'atténue qu'au moment où elle grandissait sans cesse).

Bien que ce soit là une priorité moins conventionnelle, il faut maintenant ouvrir ce dialogue au Japon, et le faire d'une façon tout à fait nouvelle. L'ensemble des valeurs «occidentales» inclut maintenant sans réserves le partenaire clef du Pacifique. Dans le passé, le dialogue avec le Japon en matière de sécurité n'a pas été assez intense, ce qui a entraîné de graves conséquences. Dans l'avenir, l'apport du Japon, dans *tous* les domaines, sera essentiel pour édifier une sécurité durable dans l'ancien empire soviétique (qui est aussi voisin du Japon); pour cette raison et pour d'autres tout aussi pressantes, l'Alliance atlantique doit maintenant se soucier en priorité de solidifier ses rapports consultatifs *particulièrement* privilégiés avec le Japon. Même si celui-ci manifeste des réticences, l'Alliance doit voir là un objectif primordial à atteindre.

Ensuite, l'Alliance doit, comme elle compte maintenant le faire, rendre régulier et plus intense son dialogue sur les questions militaires avec les nouvelles démocraties et ses anciens adversaires. À l'ordre du jour de ce dialogue figurent la mise en application et la vérification des accords existants de limitation et de réduction des armements, l'étude de nouvelles ententes, des échanges sur la doctrine militaire et les relations civilo-militaires, et toute une gamme d'autres thèmes que l'OTAN a définis au sommet de Rome, en novembre 1991, y compris la mise sur pied du Conseil de coopération de l'Atlantique Nord.

Il est très clair que l'Alliance peut et doit maintenant parvenir à instaurer un meilleur équilibre entre les partenaires européens et nord-américains, et que les États-Unis sont désormais tout à fait en faveur d'un renforcement de l'identité européenne au chapitre de la défense, identité qui raffermira le pilier européen de l'Alliance.

La plupart des Canadiens et Canadiennes sont sans doute d'accord pour que leur pays continue à contribuer modestement à la défense de l'Europe. Autre option moins conventionnelle et plus controversée, le Canada pourrait favoriser d'une façon bien spéciale l'instauration d'un partenariat plus équilibré, en demandant à ses alliés européens de l'aider à répondre à certains de ses besoins permanents en matière de défense, à supposer que des accords de limitation des armements ne viennent pas les réduire rapidement. À titre d'exemples, citons la surveillance aérospatiale et la protection de la souveraineté du Canada dans ses territoires et eaux arctiques.

L'Alliance peut et doit jouer le rôle du «bon policier», mais dans une certaine limite. En fait, nous avons vraiment besoin d'un «bon policier»

à ce stade-ci, et nous en avons inventé un : la CSCE. Il doit prendre toute sa place, et le plus rapidement possible, dans divers domaines dont le règlement pacifique des différends, la prévention des conflits, la promotion vigoureuse des droits de la personne, la démocratie et la protection des minorités.

Si les États membres de la CSCE (ou un autre groupe de pays européens) voulaient se charger d'opérations de maintien de la paix, ils auraient beaucoup à apprendre sur les réalités du «métier». L'agent du maintien de la paix est neutre, et il assume un rôle étroit et circonscrit, avec le consentement des parties après l'arrêt des hostilités. Fournir des secours humanitaires ou intervenir sous d'autres formes, sans le consentement des parties, voilà un défi totalement différent et présentant, à de nombreux égards, des dangers bien plus grands! Si l'on veut commencer à légitimer ce type d'intervention en Europe, il faudra le faire avec l'appui indéfectible de toute la communauté des États. Autrement, ce qui est perçu comme une noble innovation risque de constituer une répétition des erreurs interventionnistes de l'histoire.

#### *La politique de défense du Canada*

Ottawa a fait un pas en avant, en septembre 1991, quand le ministre de la Défense nationale a présenté sur la défense un énoncé de politique que l'on attendait depuis longtemps; il a alors exprimé la position nationale face au monde transformé de 1991, position qui différerait radicalement de celle que le gouvernement avait définie dans son dernier Livre blanc sur la défense, en 1987. Le document de 1991 annonce peut-être l'intention d'Ottawa de recourir à des déclarations plus régulières et plus fréquentes comme principal moyen pour articuler et mettre à jour la politique de défense, au lieu de réviser le Livre blanc tous les dix ou quinze ans, travail qui, dans le passé, a été tellement difficile à terminer et à adapter en fonction des réalités qui changeaient rapidement.

Nécessairement, le document en reste encore à un niveau assez général, et il faudra donc le raffiner et le détailler à de nombreux égards, mais dans ces pages, le gouvernement a clarifié son intention de conserver des forces armées compétentes et souples et de s'assurer que le pays jouera un rôle actif dans l'évolution historique de l'Europe.

Une question importante n'a sans doute pas encore été réglée : maintenant que les menaces et les effectifs militaires ont diminué, le Canada doit-il cesser d'envisager le déploiement d'une gamme de moyens

militaires sur terre, sur mer et dans les airs ? D'un autre côté, le Canada risque-t-il de devoir accepter de renforcer des secteurs particuliers de son savoir-faire en matière de défense, pour contribuer ainsi aux efforts nécessaires afin de garantir la paix et la sécurité internationales ?

L'énoncé de politique n'aborde pas aussi directement qu'il le devrait le fait que, pour le Canada, les opérations onusiennes de maintien de la paix (et peut-être aussi les missions de pacification) pourraient représenter des tâches *primordiales* (plutôt que secondaires) pour ses forces armées. On peut maintenant supposer avec assez de certitude que, dans l'avenir, l'ONU devra constituer des forces de maintien de la paix et d'observation à peu près avec la fréquence que l'on a vue au cours des trois dernières années (cinq opérations ont été organisées), plutôt qu'au rythme moyen des quarante-trois années précédentes (quatorze opérations en tout). Vu le leadership sans égal du Canada dans ce domaine, les nouvelles exigences, et la possibilité grandissante de faire participer plus de pays à ce travail, il incombera sans doute au gouvernement canadien de définir une stratégie spéciale relativement aux opérations de maintien de la paix et de la stabilité organisées par l'ONU. Ottawa devra être prêt à bien préciser, aux Canadiens et à d'autres, les moyens que le pays peut effectivement aligner; comment il peut utiliser son expérience et sa réputation pour favoriser une participation plus efficace de la part d'autrui; et comment il réagira face à certaines des nouvelles idées et stratégies qui fument actuellement de toutes parts relativement au «maintien de la paix».<sup>9</sup>

Le moment est venu de reconnaître que les opérations onusiennes de maintien de la paix représentent un «secteur à forte croissance» où le Canada se classe au premier rang mondial. Le rôle que les Forces canadiennes assument dans ce domaine suscitent à bon droit de la fierté dans la nation, et le public lui réserve un soutien extraordinaire, alors que dans de nombreux autres pays, les gouvernements ont du mal à justifier l'existence des militaires aux yeux de l'électorat et des contribuables. Il importe que les instances chargées d'élaborer la politique étrangère et la politique de défense réfléchissent sérieusement au choix le plus indiqué à faire pour gérer ce talent canadien unique au cours des prochaines années.

Vu la conjoncture nouvelle, mais encore imprévisible, existant en Europe, les réductions annoncées par le gouvernement (un contingent de 1 100 membres restera là-bas, avec des renforts aériens et un soutien naval en cas de besoin) ont été perçues par la plupart des Canadiens, les analystes et les alliés comme débouchant sur un équilibre acceptable. Dans les mois à venir, il faudra définir les paramètres de la mission de ce contingent et

faire face à la tâche considérable que représenteront la réinstallation, la réaffectation et la réduction des forces existantes.

Parmi les aspects qu'il reste encore à définir, après la déclaration gouvernementale de septembre, citons les suivants : la possibilité de fournir des forces navales à l'ONU; les rôles militaires à assumer dans l'avenir pour affirmer et protéger la souveraineté du Canada dans l'Arctique; examiner et préciser d'autres rôles «non traditionnels» pour les Forces canadiennes.

Ce qui est encore plus vital, quant à l'efficacité des forces armées réduites de notre pays, c'est l'engagement pris par lui d'accroître la part du budget réservée à l'achat d'équipement. Ne perdons cependant pas de vue que la réalisation de cet objectif dépendra d'une certaine réduction de l'infrastructure de la Défense. Et sur ce plan, le gouvernement n'a pris que des mesures préliminaires et provisoires, sans doute à cause des bouleversements sociaux et politiques allant de pair avec la fermeture d'autres bases excédentaires. Le Comité consultatif étudiant cette question n'est pas encore, contrairement à l'instance analogue créée aux États-Unis, mandaté pour formuler des propositions «dépolitisées» sur la rationalisation, dans les rapports qu'il adresse au ministre. Avec un tel mandat, le processus de rationalisation s'améliorerait de façon spectaculaire; si l'on ajoutait à cela des stratégies sérieuses d'ajustement, on atténuerait les luttes politiques affreuses et mesquines ainsi que les graves dislocations humaines et économiques qu'entraînent des décisions aussi difficiles au Canada.

### **c. Au-delà des frontières poreuses de l'«Europe»**

Le peuple canadien a toujours pensé qu'en matière de sécurité, l'Alliance atlantique, l'OTAN, la CSCE et d'autres groupes en Europe agissent en fonction des objectifs de la Charte des Nations Unies et en vertu des dispositions du Chapitre 8, qui encourage les organismes régionaux de sécurité à faire valoir ces objectifs.

Un peu partout, on suppose depuis longtemps que l'ONU ne sera jamais amenée à remplir un rôle direct en Europe dans le domaine de la sécurité, mais il ne faut pas exclure pareille intervention. Les voisins disposent probablement de tous les moyens voulus pour aider à régler les différends, servir d'intermédiaires pour mettre fin aux conflits, ou préserver la paix, mais ils risquent parfois d'être *trop près* pour offrir aux adversaires l'objectivité et la neutralité nécessaires. En pareilles circons-



tances, comme ce fut le cas dans des opérations antérieures de l'ONU, le «bâtitteur» de paix venant de loin aura peut-être un rôle spécial à jouer (songeons à Cyrus Vance en Yougoslavie), et il est également possible que l'éloignement procure certains avantages aux forces de maintien de la paix.

En dehors de la région couverte par l'Alliance de l'Atlantique Nord, la principale responsabilité de tous les États consiste aujourd'hui à soutenir l'ONU et à l'encourager à assumer ses fonctions en matière de sécurité. Avec la fin de la Guerre froide, nous *avons*, d'une certaine façon, réinventé les Nations Unies. Aujourd'hui, la collectivité mondiale voudra peut-être les reconstruire un peu différemment, et il nous faudra probablement s'attaquer à la difficile tâche de la rénovation pour moderniser l'institution et rafraîchir sa légitimité à l'échelle de la planète.

Les pays occidentaux ne doivent jamais oublier que l'Alliance de l'Atlantique Nord n'était perçue que comme un pis-aller nécessaire, la Guerre froide ayant alors paralysé le système de sécurité mondial et la primauté du droit. Mais les choses ont changé. Pour la première fois depuis 1945, il existe de bonnes chances pour que l'ONU puisse enfin jouer les rôles qu'on lui destinait à l'origine; le Canada et d'autres pays occidentaux peuvent et doivent être ses premiers partisans dans cette démarche. Le processus de sélection d'un nouveau Secrétaire général n'a pas tout à fait suivi les recommandations visant à en augmenter la crédibilité, à l'aube d'une nouvelle ère pour une ONU «redessinée», mais les propositions de réforme organisationnelle, formulées par le «Groupe Wilensky» d'ambassadeurs, s'inscrivent maintenant dans un climat très favorable. Le Secrétaire général Ghali s'est dit parfaitement conscient du fait que ses toutes premières décisions et actions influenceront beaucoup sur les chances de l'ONU de fonctionner efficacement dans les années à venir. Le ralliement extraordinaire des membres du Conseil de sécurité, au niveau supérieur, met en lumière les nouvelles perspectives d'avancement.

Quoi qu'il en soit, nous devons nous préparer à contribuer de façons plus efficaces et plus équilibrées aux opérations militaires de l'ONU; par ailleurs, les pays occidentaux ont acquis l'habitude de travailler ensemble dans l'OTAN, et cela continuera de représenter un atout opérationnel important pour l'ONU. Il faut aussi demeurer prêt à agir en vertu des dispositions de la Charte sur la légitime défense et la défense collective, si les membres de l'ONU ne parviennent pas à s'entendre sur un plan d'action.

Jusqu'ici, le souci des pays occidentaux de travailler à l'intégration pacifique de leurs anciens adversaires n'a pas entraîné, comme beaucoup l'avaient craint dans le monde en développement, le détournement massif de l'aide aux dépens des régions où subsistent toujours des besoins critiques. On ne peut cependant nier que ces nouveaux défis ont monopolisé l'attention des publics et des décideurs occidentaux et que l'aide financière accordée par les gouvernements doit, en fin de compte, suivre l'ordre des priorités établi. Parallèlement, il est clair que les ministères des Finances ont de plus en plus de mal à justifier l'aide extérieure officielle, telle qu'elle existe dans ses formes traditionnelles, peu importe qu'il s'agisse de transferts Nord-Sud ou Est-Ouest. Par conséquent, les ouvertures commerciales et la capacité d'attirer des capitaux et des technologies de l'étranger représenteront plus que jamais les clefs de l'amélioration économique tant dans l'Est qu'au Sud. Dans les deux cas, la rationalisation économique interne et intra-régionale suscitera probablement des avantages plus rapides et plus tangibles que n'importe quelle *largesse* attendue de l'Occident.

*Qu'est-il advenu des «dividendes de la paix» ?*

Une autre question vitale demeure en ce qui concerne la conjoncture radicalement changée afférente à la sécurité militaire et la nécessité primordiale de renforcer la sécurité grâce à des améliorations économiques. Et elle se libelle comme suit : «Qu'est-il advenu des dividendes de la paix auxquels on s'attendait ?» Beaucoup avaient espéré que la réduction des tensions militaires entre l'Est et l'Ouest aurait débouché rapidement sur des avantages considérables pour les économies nationales concernées et la santé de l'économie mondiale. Les grands dépensiers militaires ont déjà coupé sensiblement leurs budgets (10 p. 100 en URSS en 1990, 6 p. 100 aux États-Unis, et 5 p. 100 à l'échelle du globe<sup>10</sup>), mais le monde n'en a pas encore ressenti des avantages positifs dignes de mention.

Cela s'explique de bien des façons. Disons tout d'abord, en épousant entièrement l'opinion voulant que la réduction des dépenses militaires profite à l'économie, que les budgets militaires excessifs du passé, financés à même les déficits, ont causé plus de dommages qu'on ne le pensait; en les réduisant, on limitera donc tout d'abord l'étendue des dégâts, et ce ne sera que beaucoup plus tard qu'une amélioration concrète se manifestera.

Ainsi, une part importante de la dette accumulée aux États-Unis (dont l'économie demeure le principal moteur de l'économie internationale prise dans son ensemble) l'a été par suite des énormes budgets militaires adoptés au début et au milieu des années 1980. Cette prodigalité a donné un bon coup de fouet artificiel à l'économie pendant qu'elle durait, mais elle a aussi causé des déformations socio-économiques durables et contribué à aggraver des problèmes mondiaux, avec des déséquilibres entre les taux d'intérêts et de change et des pressions protectionnistes nuisibles. En outre, le lourd fardeau des déficits du passé limite énormément la capacité de Washington ou d'autres gouvernements de faire appel aux stimulus keynésiens pendant la phase descendante du cycle, dont l'acuité est intensifiée par des ajustements structurels généralisés dans la répartition de la main-d'oeuvre à l'échelle internationale.

Les tensions économiques internes créées par la course aux armements en URSS et dans les économies est-européennes étaient bien pires, et elles ont contribué à aggraver et à révéler la pourriture dévastatrice dans l'ensemble du système que Mikhaïl Gorbatchev allait courageusement dévoiler au monde et démanteler finalement. Comme les anciennes économies du bloc de l'Est dépendaient davantage des dépenses militaires, et que cela les déformait d'autant plus, il leur a été encore plus difficile qu'à l'Occident de s'adapter à la réduction des budgets de défense.

Toutefois, la difficulté générale qu'il y a à opérer pareil ajustement économique fondamental compte aussi parmi les principaux éléments expliquant pourquoi la réduction des dépenses militaires a procuré si peu d'avantages dans les pays. La résistance aux coupes budgétaires est évidemment virulente (et le mot n'est pas trop fort dans le cas de certains pays) chez les cadres militaires eux-mêmes et dans les régions, localités et industries risquant le plus d'être directement touchées. Dans les pays ne s'étant pas encore tout à fait libérés des déprédations bureaucratiques de la planification centrale, les systèmes économiques permettant naturellement la réattribution des ressources sont sous-développés. Beaucoup sont tentés de revenir à leurs anciennes habitudes et d'essayer de planifier la «conversion» de la production militaire en la situant au niveau de l'industrie ou de l'entreprise, au lieu de reconnaître qu'elle doit s'opérer au niveau de l'ensemble de l'économie.<sup>11</sup> Même dans les économies de marché, la réaffectation des capitaux et des technologies et l'adaptation à laquelle doivent s'astreindre la main-d'oeuvre et les collectivités dépendant de la défense sont graduelles et pénibles, et c'est deux fois pire en période de récession.

Cela ne signifie aucunement que la réduction des dépenses militaires et la récolte d'avantages socio-économiques n'auront pas lieu aux paliers national et international; ce qui importe, c'est de conserver l'acquis et de maintenir le rythme des réductions des arsenaux et d'exercer de façon soutenue des pressions en faveur d'autres objectifs socio-économiques. Cette progression montre bien que «la transformation des épées en socs de charrue», loin d'être un simple transfert, correspondra plutôt à un processus graduel et indirect qui se manifesterà sur plusieurs plans. Dans le tiers-monde, l'ensemble des dépenses militaires a augmenté légèrement en 1990, mais seuls quelques États sont responsables de cet état de choses, car règle générale, les budgets ont diminué dans la plupart des pays. On ne dispose pas encore de données fiables pour 1991; il n'est donc pas possible de dire si la baisse des dépenses militaires due aux pressions économiques s'est poursuivie. On ne sait pas encore au juste non plus si les «leçons» de la deuxième guerre du Golfe ont incité plus de gouvernements à essayer de moderniser leurs capacités militaires, ou à renoncer à cette ligne d'action futile pour consacrer plutôt leurs ressources à d'autres fins.

Certains gouvernements, bien sûr, ne voient d'autres options que celle de continuer à investir beaucoup dans le secteur militaire, car ils se sentent menacés tant de l'intérieur que de l'extérieur. La progression vers la démocratie devrait en fin de compte réduire le rôle des armées dans le contrôle des populations civiles, mais pareil cheminement risque d'être lent et inégal, et les revers ne sont pas à exclure. Les événements survenus en 1991, dans des endroits aussi dispersés que le Tibet, Haïti, le Timor oriental, Myanmar et la Corne de l'Afrique, nous rappellent que des dirigeants oppresseurs continuent toujours à recourir à la force armée.

*Nous dirigeons-nous vers des affrontements régionaux et Nord-Sud ?*

Entre-temps, bien peu de régions ailleurs dans le monde s'inspirent des processus régionaux de coopération et de renforcement de la confiance ayant favorisé la fin de l'affrontement Est-Ouest. L'effort le plus frappant déployé pour l'établissement de la paix l'a été au Moyen-Orient où Washington, honorant sa promesse faite au moment de la deuxième guerre du Golfe, a mobilisé sans réserves énergie et compétences pour amener les Israéliens, les Palestiniens et divers autres représentants arabes à siéger à la table des négociations et à y rester. Ce qui est devenu clair à tous ceux et celles qui ne s'y attendaient pas déjà, c'est que le processus de négociation et les étapes préliminaires seraient laborieux, remplis d'amertume et vulnérables aux attaques de nombreux intervenants et à l'action de

divers facteurs. Le Secrétaire Baker et ses collègues auront du mal à maintenir leur investissement à long terme, d'autant plus que la période des élections présidentielles a déjà commencé.

Aux yeux de la plupart des observateurs, cependant, il est désormais évident que le gouvernement et le peuple américains tiennent à trouver au problème une solution durable et juste; il est peu probable que l'obstructionnisme, peu importe sa provenance, les fasse dévier de leur objectif, maintenant que l'influence négative de la Guerre froide s'est finalement dissipée de la région. À l'Assemblée générale de l'ONU, on a réussi à révoquer la résolution de 1975 qui qualifiait le sionisme de mouvement raciste; c'est là une autre étape importante vers la confirmation du sérieux, de la profondeur et de la légitimité de l'aspiration à la paix dans la région par toute la collectivité internationale.

Ailleurs au Moyen-Orient, les tristes séquelles de la deuxième guerre du Golfe hantent, menaçantes, la région même et obscurcissent les diverses visions d'un nouvel ordre mondial. Le bilan humain de la guerre en soi, et des sanctions qui se poursuivent contre l'Irak, rappelle l'affreuse réalité : l'architecte de l'agression et l'opresseur du peuple irakien est toujours au pouvoir. En outre, on sait désormais qu'il avait progressé beaucoup plus loin qu'on ne l'avait craint vers l'acquisition d'armes de destruction massive. La coalition dirigée par les Américains avait pris la décision juridique et politique de ne pas se rendre jusqu'à Bagdad pour déposer Saddam Hussein; pareille décision concorde mal avec le besoin toujours présent de faire obstacle, au nom de l'humanité, aux massacres et aux persécutions dont les Kurdes irakiens et les Chiites musulmans innocents sont victimes. D'un autre côté, certaines mesures préliminaires prises pour endiguer le flot d'armements arrivant dans la région font naître une lueur d'espoir. La libération de la plupart des otages étrangers dans la région et les signes connexes annonçant une attitude plus pragmatique face aux relations internationales de la part des autorités dominantes en Iran constituent aussi des motifs d'espoir.

Dans d'autres régions, les programmes de transition parrainés par l'ONU dans le Sahara occidental et le Cambodge ont finalement reçu la sanction des principales parties concernées; bien que fragiles, ils ont généralement suivi leur cours. D'autres progrès vers la paix ont aussi été accomplis en Amérique centrale. Malgré les énormes obstacles qui subsistent toujours, les entretiens entre les deux Corées ont commencé à produire des résultats concrets, ce qui permet d'espérer que le spectre d'une Corée du Nord dotée de l'arme nucléaire disparaîtra, de même que

la nécessité éventuelle d'instaurer là-bas une structure semblable à l'OTAN pour contenir pareille menace.

En Asie du Sud, tous les efforts faits pour instaurer des régimes régionaux de coopération et de sécurité ont échoué, à toutes fins utiles, efforts par lesquels on cherchait à atténuer les nombreuses tensions inter-États qui, conjuguées aux haines sécessionnistes, communales et partisans, engendrent des situations très explosives. L'assassinat de Rajiv Gandhi par des militants tamouls, semble-t-il, et la violence qui se poursuit au Cachemire, soulignent à quel point il est urgent de désarmer les conflits dans l'Asie du Sud.

Dans diverses parties de l'Afrique, entre-temps, les guerres et les séquelles de la guerre continuent d'affliger d'innombrables personnes tant à l'intérieur qu'au-delà des frontières; trop souvent, ces victimes passent inaperçues, car leur agonie dure depuis si longtemps que l'on s'y est presque habitué. Pour que l'Afrique du Sud se libère de l'*apartheid* et qu'elle devienne, comme on l'espère, une force dynamique pour la régénération du continent, le pays doit d'abord survivre à des négociations difficiles et à la violence chronique interne qui le secoue.

Sur un plan plus général, le tiers-monde est toujours en colère face à l'indifférence relative que l'on a manifestée à l'égard de la plupart de ses problèmes une fois la crise koweïtienne passée; il est cynique au sujet de certains des grands idéaux et objectifs que l'Occident a proclamés à ce moment-là; il éprouve de l'inquiétude devant la disparition du «contre-poids» soviétique face au pouvoir américain; et il craint des interventions, qui passeraient outre à la souveraineté nationale au nom de ce qui est souvent perçu comme étant des valeurs et des intérêts «occidentaux». Il est clair que la réaction du monde à l'agression irakienne contre le Koweït, bien qu'elle fût une condition nécessaire au remplacement de la Guerre froide par un nouvel ordre mondial, était loin d'être suffisante aux yeux de la majorité des peuples du tiers-monde. La plupart des questions cruciales sous-jacentes aux relations Nord-Sud, que nous avons évoquées dans les déclarations des deux dernières années, sont demeurées sans solution; à tout moment, un vent néfaste risque de transformer en brasier le feu qui couve.

Si les peuples de l'Ouest ont tendance à s'asseoir sur leurs lauriers, ou à oublier que d'affreux conflits Nord-Sud risquent toujours d'éclater, la conférence mondiale sur l'environnement et le développement, qui doit se tenir au Brésil en juin 1992 (le «sommet de la Terre»), secouera

peut-être leur léthargie quelque peu. Cette conférence se prépare depuis des années, sous la gouverne de Maurice Strong, éminent canadien qui en assumera la présidence; elle a pour objet d'amener toutes les nations à faire face à la menace grandissante que la détérioration de l'environnement représente pour toute la planète. Il semble désormais certain que ces préoccupations, qui comptent parmi les plus pressantes aux yeux des populations du monde industrialisé, déchaîneront la colère des gouvernements et des peuples du tiers-monde, eux qui se sentiront privés des avantages du développement et incapables ou non désireux de consentir d'autres sacrifices disproportionnés au profit de la minorité privilégiée du monde.

Contrairement à la crise énergétique des années 1970, cet affrontement incitera-t-il les dirigeants du monde industrialisé à se pencher sérieusement sur les problèmes du tiers-monde et à encourager dans la paix l'application de mesures durables d'amélioration ? Ou l'inertie l'emportera-t-elle de nouveau, les «riches» attendant que l'aliénation du monde en développement atteigne les proportions d'une crise inéluctable ? Les marées toujours plus considérables de migrants désespérés ne sont que les premiers signes montrant comment les souffrances du tiers-monde peuvent échouer sur les rives du «premier» monde; or, dans un monde interdépendant, personne ne sera à l'abri des catastrophes écologiques, de la stagnation économique, ou des tempêtes idéologiques hostiles qui pourraient bien engendrer de nouvelles vagues envahissantes de violence généralisée ou sélective.

## UN NOUVEAU CANADA DANS UN NOUVEL ORDRE MONDIAL ?

### **a. La politique étrangère : le passé et l'avenir**

Tout emportés qu'ils seront dans le monde turbulent et rempli de défis des années 1990 et du vingt et unième siècle, les Canadiens et Canadiennes doivent trouver un moyen de prendre en compte les enjeux internationaux dans leur équation constitutionnelle. Pour plusieurs raisons, c'est là une tâche difficile.

Au cours des cinquante dernières années, c'est dans le domaine des affaires étrangères que le Canada a agi le plus clairement dans l'unité et qu'il l'a fait dans l'efficacité et l'honneur. Dans les relations que le Canada a entretenues avec le monde extérieur, sa diversité et toute la gamme de ses juridictions constitutionnelles ont transparu, et on les a généralement respectées (comme cela s'imposait dans un monde qui continuait à fonctionner en vertu d'un régime formel de relations entre États souverains). Il s'agit maintenant de savoir si les conditions vont changer tellement, soit à l'échelle mondiale, soit sur le plan constitutionnel proprement canadien, qu'il faudra dès lors réparer la politique étrangère commune qui fonctionne très bien aujourd'hui.

D'après certains, la réalité des blocs régionaux a déjà dépassé la vision ayant depuis toujours caractérisé la politique étrangère canadienne, soit celle d'une puissance moyenne appliquant un multilatéralisme à la Pearson. Quand Mackenzie King a opté pour une communauté de l'Atlantique Nord en 1948, il cherchait notamment à éviter la constitution d'une région de libre-échange avec les États-Unis. Quarante ans plus tard, les pires craintes de certains nationalistes canadiens ont revêtu un caractère beaucoup plus pressant avec l'application officielle de l'Accord canado-américain de libre-échange.

Entre-temps, petit à petit et péniblement, les Européens de l'Ouest édifient leur propre communauté fonctionnelle, bien qu'ils aient maintenant un choix fort difficile à opérer : faut-il y admettre d'autres membres, ou au contraire, approfondir les liens entre les membres actuels ? Pour certains, le processus européen équivaut à la fin de l'État. Ce point de vue, si l'on s'y tient, représente un autre motif de faire valoir que les rôles



assumés par le Canada en tant que puissance moyenne ne correspondent, somme toute, à rien de plus qu'une notule historique intéressante.

Cette régionalisation signifie-t-elle que le multilatéralisme est lui aussi chose du passé ? Si l'on prend en compte les résultats probables de la conjoncture et ce qui sera tolérable (et souhaitable, il va s'en dire) dans l'ordre mondial en train de poindre, les Canadiens doivent écarter la perspective de funérailles pour le multilatéralisme des puissances moyennes, et songer plutôt à organiser des noces. Depuis la fin de la Guerre froide surtout, le pouvoir se divise, et les conflits se multiplient; certaines interdépendances s'intensifient, et la mondialisation, ce n'est plus du boniment. Au lieu de renoncer au multilatéralisme, ou de le reléguer aux cases secondaires de l'échiquier international, nous devons reconnaître que jamais moment n'a été plus indiqué pour élargir et approfondir le concept sur de nombreux plans : la sécurité collective, la gestion économique, les nouveaux régimes de sécurité à instaurer, et la justice sociale internationale.

Si l'État est mort, quel est ce gros objet à l'air prétentieux, constamment secoué par des hoquets juste en face de Windsor ? Comment appeler ces nouvelles entités qui naissent tous les jours en brandissant des drapeaux, et quelle est la principale forme d'organisation politique choisie un peu partout dans le tiers-monde, où la majorité de l'humanité ne peut nourrir aucun espoir fervent d'entrer gentiment dans le sein d'une communauté supra-nationale prospère ?

On ne sait toujours pas si des blocs régionaux, hermétiques et exclusifs se formeront dans l'hémisphère nord, ou s'ils seront ouverts et responsables sur la scène internationale pour favoriser, et non entraver, la progression vers l'ordre mondial. Le Japon résiste encore aux pressions de ceux qui voudraient le voir réagir, en brandissant sa propre menace, au danger des blocs régionaux fermés, mais les pressions grandissent chaque jour. Tout comme les Canadiens, les Japonais savent qu'il leur faut une garantie régionale de remplacement, au cas où l'ordre multilatéral ouvert (assuré, en particulier, par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) s'effondrerait. Tout comme les Canadiens également, ils savent qu'un monde de blocs régionaux fermés représenterait un mauvais pis-aller.

Peut-on sérieusement envisager un «nouvel ordre mondial» qui comprendrait trois blocs fermés rassemblant le quart riche de l'humanité, dont les membres seraient à la gorge les uns des autres et prêcheraient bien gentiment la démocratie, les règles de l'économie de marché et le désar-

mement à une majorité sombrant toujours davantage dans le désespoir ? Tout cela, dans un monde où les systèmes naturels rompent sous la pression, où les systèmes de valeurs sont dangereusement opposés, où des migrations massives sans précédent dans l'histoire risquent de se produire, et où les armes et les techniques de destruction massive se répandent partout.

Au sortir de la Guerre froide, nous n'avons pas encore défini la forme du nouvel ordre mondial. Cette tâche sera tout aussi cruciale qu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, quand une génération extraordinaire de Canadiens et de Canadiennes a conçu une formule pour laquelle le monde est peut-être aujourd'hui enfin prêt. Le *multilatéralisme* signifie plus maintenant que jamais dans le passé (car même les Américains ont compris qu'il leur était nécessaire); les Canadiens doivent cependant se rappeler que «multilatéralisme sérieux» n'est pas synonyme de «multilatéralisme non discriminatoire» lequel ne ferait que fausser le processus. Il existe en fait de bonnes chances pour que le régime de la *sécurité collective* soit appliqué par l'entremise de l'ONU et de divers autres mécanismes. Le *fonctionnalisme* revêt plus de sens que jamais auparavant, en tant que moyen de gérer les problèmes mondiaux avec réalisme et de renforcer la collectivité internationale. Le *principe fonctionnel canadien de la représentation* possède lui aussi une plus grande signification que jamais dans le passé, comme formule pour répartir équitablement le fardeau, et pour concilier les réalités du pouvoir disparate et la nécessité d'une participation universelle.

Peut-être que même la notion d'efficacité et de vision chez les puissances moyennes prend une signification tout à fait nouvelle : de nombreux pays vont désormais aspirer à ce statut, et ce pourrait être de nouveaux alliés aussi, eux qui viennent d'échapper aux entraves de blocs opposés (Est et Ouest, Nord et Sud). La plupart de ces États nourrissent en commun un intérêt pour les relations internationales axées sur des règles plutôt que sur le pouvoir, ce qui favorise une intégration intelligente, mais non dictée par les plus forts. Ces pays tendent aussi à partager une capacité spéciale dans les domaines de l'établissement et du maintien de la paix, deux fonctions dont la cote est de toute évidence à la hausse à l'échelle mondiale.

Aucun pays n'est aussi bien muni que le Canada dans ce secteur bien particulier, lui qui bénéficie de liens extraordinaires (en Amérique du Nord, dans le G7, l'OTAN et la CSCE, en Asie-Pacifique, dans le Commonwealth, la Francophonie et l'OEA) et qui peut montrer la voie sur le

plan diplomatique parmi un vaste groupe de nations soucieuses de travailler à l'amélioration de l'ordre mondial. Il est clair aussi que la plupart des Canadiens et des Canadiennes partout au pays acceptent au moins tacitement qu'une telle politique étrangère protège leurs intérêts et exprime bien leurs valeurs. Tous les témoignages recueillis auprès des étrangers tendent à corroborer l'opinion que le rôle traditionnel du Canada dans le monde (et la réputation d'État pluraliste et tolérant qu'il s'est acquise) demeure aussi constructif et vital que jamais auparavant et que, tout compte fait, il importe de le renforcer.

#### b. Les impératifs de la politique étrangère pour un nouveau Canada

Même si rien, sur la scène internationale, n'indique qu'il faille changer fondamentalement le caractère et le rôle du Canada dans le monde, et même si, en général, rien ne porte à croire que la population préconise un tel changement, il semble improbable que le *statu quo*, si acceptable soit-il, suffise. Reste à savoir quels effets l'éventail de changements constitutionnels qu'élaborent actuellement les éminences grises et les groupes de pression aurait sur les valeurs et les intérêts internationaux de la population cosmopolite du Canada, forte de 26 millions d'habitants.

Peu importe l'issue du débat constitutionnel, un climat international de paix et de sécurité sera toujours vital pour notre population. En outre, le commerce international restera le gagne-pain des Canadiens, qu'ils continuent, ou non, de faire partie de la septième économie nationale du monde et du septième pays, aussi, pour ce qui est du commerce. Les moyens d'existence de tous les Canadiens dépendront toujours du respect des règles internationales régissant l'économie, des exportations, des importations, des investissements et de la circulation des technologies, de leur pouvoir de négociation et de leurs aptitudes à soutenir la concurrence. Ce n'est pas tout. Les Canadiens continueront d'accorder une grande valeur à leurs liens familiaux et culturels, qui s'étendent maintenant sur toute la planète, et de les favoriser.

L'une des valeurs collectives auxquelles les Canadiens tiennent encore remarquablement au moment où ils envisagent diverses options constitutionnelles est leur adhésion continue à une identité commune (et, d'après un sondage Gallup mené en décembre 1991, la grande fierté qu'ils en tirent<sup>12</sup>). Beaucoup insistent pour que leur identité distincte soit reconnue clairement et concrètement (qu'ils soient Québécois de langue française, autochtones ou autres) *dans le contexte* d'un ordre constitutionnel canadien, mais seuls les séparatistes les plus acharnés et les plus intransi-

geants croient encore que leur propre identité peut supplanter celle du Canada sur la scène internationale. Déjà, la politique étrangère du pays tient compte amplement des efforts énergiques que les provinces déploient pour s'attribuer des compétences et défendre leurs intérêts, et ces précédents pourraient bien s'appliquer à d'autres domaines.

En tant qu'individus, les habitants du pays semblent apprécier les privilèges allant de pair avec la citoyenneté (ils détiennent le passeport le plus convoité qui soit), l'identité et la réputation canadiennes dans le monde. Les dirigeants politiques, à tous les niveaux, présentent également les avantages que présentent l'action collective et le pouvoir de négociation pancanadiens, même si le jeu politique les oblige parfois à protester vivement lorsque leurs propres priorités doivent être compromises.

Dans les systèmes fédéraux,<sup>13</sup> l'expérience permet de définir une variété de possibilités en matière de gestion de la politique étrangère, quoique dans tous les cas, on considère que le gouvernement central d'une fédération doit avoir la primauté dans ce domaine (si cet État veut assurer sa viabilité). Si les États membres d'une fédération participent, de quelque façon que ce soit, à l'élaboration de la politique étrangère, leurs activités doivent s'harmoniser.

Aujourd'hui, la présence du Canada dans le monde est plutôt décentralisée, le gouvernement du Québec et d'autres provinces jouant un rôle international d'envergure dans certains domaines, aux côtés du gouvernement fédéral. Toutefois, cette réalité ne diminue pas, pour le moment, l'importance ou les réalisations du Canada à l'échelle internationale, car les activités de tous les gouvernements du pays sont liées entre elles en un tout homogène qui représente bien, en général, les intérêts nombreux et variés du pays à l'étranger. Récemment, par exemple, dans des énoncés de politique, le gouvernement du Québec a laissé entendre que, malgré ses multiples opérations à l'étranger et la grande importance qu'il accorde à une participation directe aux affaires internationales, ses entreprises sont menées parallèlement à celles d'Ottawa, et non à l'opposé.

Aux Nations Unies, à l'OTAN, dans d'autres organisations multilatérales et dans ses rapports bilatéraux, le Canada est considéré comme un État bien structuré et efficace, bien que plutôt complexe. Le monde voit le Canada comme une unité politique, représentée principalement par ses ambassadeurs nationaux et les équipes de travail qui relèvent d'eux. Des représentants des gouvernements provinciaux, de l'industrie ou de groupes de pression peuvent être membres de délégations canadiennes, mais

En outre, on se pose de sérieuses questions, dans le contexte des débats constitutionnels, sur la façon dont le pouvoir de négociation des régions et des provinces canadiennes et l'adaptation de leurs économies dans le monde seront touchés par les différentes options qui se présentent : le renouvellement d'un système fédéral axé sur la coordination; des systèmes politique, social, monétaire et budgétaire plus décentralisés; ou la désagrégation complète du Canada que nous avons connu. Si la solution constitutionnelle à laquelle nous arrivons entraîne une décentralisation accrue en ce qui concerne les politiques économique et extérieure, l'envergure et les résultats des activités des Canadiens dans le monde s'en trouveront, en général, indiscutablement limités. Si Ottawa est privée de ses «pouvoirs internationaux», elle sera de peu d'utilité dans les débats portant sur la coordination des politiques économiques entre les grands pays à économie de marché.

En outre, en admettant que les efforts déployés pour résoudre la très sérieuse crise constitutionnelle échouent et que la désagrégation du pays s'ensuive, aucun gouvernement provincial, pas même l'Ontario ni le Québec, ne pourra vraisemblablement prétendre posséder la force et l'influence dont jouit actuellement le Canada en tant que membre des divers conseils internationaux. Même un Canada restructuré sans le Québec serait diminué énormément des points de vue économique, politique, militaire et moral. Bien sûr, un Québec séparé aurait beaucoup moins de poids dans la balance internationale. L'ensemble de la politique étrangère du Canada est, et continuera d'être manifestement plus vaste que la somme de ses parties.

Dans son analyse de la position et de l'avenir des États-Unis dans le monde, intitulée *Bound to Lead* et publiée en 1990, M. Joseph Nye a rendu hommage au gouvernement du Canada pour son efficacité dans les négociations sur le libre-échange, contrairement à certains Canadiens qui prétendent que même la position concertée du fédéral dans ces négociations et (ou) les politiques adoptées subséquentement ne sont pas assez énergiques pour protéger les intérêts des Canadiens.<sup>14</sup> Ces deux opinions devraient pousser les Canadiens à se demander sérieusement comment le Canada s'y prendrait pour traiter avec les États-Unis ou tout autre pays ou groupe puissant et bien organisé s'il était composé d'États divisés et chamaillants, sans structure centrale capable de rassembler tous les pouvoirs de négociation. On parlerait moins, au Canada, des concepts abstraits de souveraineté et de chasse gardée si les États-Unis, peu soucieux des

représailles, choisissaient de rompre le pacte de l'automobile, ou si la Communauté européenne décidait de mettre la main sur les pêcheries côtières du Canada ou sur notre part du commerce céréalier international.

## CONCLUSION

Il convient de souligner qu'en raison des normes internationales relatives à la stabilité politique, économique et sociale, même la pire des issues de la crise constitutionnelle (quelle que soit la façon dont on la définit) risquerait fort peu d'entraîner une déstabilisation internationale dangereuse. Mais l'instabilité politique et l'introspection paralysante qui en résulteraient dans la partie septentrionale de l'Amérique du Nord auraient des conséquences néfastes très réelles.

On ne peut pas comparer un Canada démocratique et respectueux des lois aux « fédérations » soviétique et yougoslave qui se dissolvent. Depuis 200 ans, toutes les régions du Canada se conforment à des normes et se plient à des contraintes démocratiques bien établies, et le pays est l'un de ceux qui respectent le plus les droits de la personne. Toute unité politique plus petite que le Canada actuel subirait probablement beaucoup plus que maintenant les contraintes et la domination économique, stratégique et culturelle du plus puissant État du monde, son voisin.

Les Américains auraient peu de raisons concrètes de craindre l'éclatement du Canada. De fait, les Canadiens de toutes les régions risqueraient davantage de voir diminuer leur autonomie et le caractère distinctif de leurs sociétés nationales et constitutives. En outre, pour beaucoup d'Américains ouverts sur l'extérieur et d'autres personnes dans le monde, l'échec et la dissolution d'un des modèles de société démocratique pluraliste seraient très regrettables, ainsi que la fin d'une autre contribution nord-américaine, souvent distincte, aux affaires internationales.

Les Canadiens sous-estiment fréquemment l'une des dernières réalités qui relie le climat international changeant aux efforts visant à régler la crise constitutionnelle canadienne, mais tous nos partenaires dans le monde s'y intéressent. À une époque où il faut concilier sans tarder le besoin d'adapter les diversités ethnique, linguistique et régionale et les demandes d'interdépendance et d'intégration, le Canada a toujours été considéré comme l'un des meilleurs modèles, et pour cause, quel que soit le critère objectif adopté. La Communauté européenne elle-même progresse dans ce sens, après avoir accepté l'intégration économique et des normes communes dans des domaines aussi importants que les droits de

la personne, pour se diriger vers le genre de communauté politique que le Canada a déjà mise au point.<sup>15</sup>

Si les nations du monde voient le dénouement de la crise constitutionnelle comme un échec de l'expérience canadienne en matière de tolérance, d'adaptation et de coopération, les régions moins favorisées du monde mettront sérieusement en doute la capacité des sociétés démocratiques et ouvertes de défendre ces grands principes. Avec la valeur directe accordée à la présence et à la participation du Canada dans le règlement des problèmes internationaux, c'est là un élément de l'évolution canadienne auquel s'intéressent beaucoup les partenaires internationaux les plus proches du Canada et d'autres nations du monde.<sup>16</sup>

De toute évidence, ce n'est pas une identité ethnique ou tribale commune qui a maintenu ou maintiendra l'unité du Canada. Notre pays constitue une entité beaucoup plus audacieuse et fragile parmi les nations : c'est en fait un ensemble diversifié de valeurs et d'intérêts communs. Paradoxalement, c'est souvent de l'extérieur seulement, dans notre politique étrangère, nos réalisations et la réputation dont nous bénéficions dans le monde, que nous voyons toute la force de nos valeurs et de nos intérêts communs. Malheureusement, la plupart d'entre nous n'avons pas assez souvent la chance de « nous voir comme les autres nous voient ».

S'ils regardaient autour d'eux, les Canadiens et les Canadiennes se rendraient compte, en outre, qu'ils auraient avantage à oublier la vaine illusion qu'un divorce national rendrait soudainement la coexistence et la coopération soit inutiles, soit faciles. Après le divorce, avec toute la douleur, l'amertume et les revers économiques qui en résulteraient inévitablement, ils seraient encore obligés de vivre et de travailler ensemble. Il faudrait cependant qu'ils passent alors par les mécanismes primitifs des relations internationales plutôt que par les institutions nettement supérieures, quoiqu'encore imparfaites, de la fédération canadienne.

Notre crise nationale n'a rien de nouveau, ni ses rapports avec notre politique étrangère. Une dose d'introversiion et de pusillanimité achèverait le patient, tout comme une politique étrangère qui s'attacherait à la forme, et non au fonds. Les Canadiens connaissent leurs propres intérêts et valeurs et ils savent que leur politique étrangère, hormis quelques faux pas, les a bien servis, quelles que soient leur allégeance politique, leur langue maternelle, leur région d'origine ou leur culture.



Le monde continuera de changer, et le Canada aussi, et il vaut la peine de se rappeler l'évolution de notre politique étrangère jusqu'à nos jours. Comme M. Escott Reid l'a déjà écrit, «Mackenzie King recherchait, dans les années 1920 et 1930, la politique étrangère qui nous diviserait le moins. Dans les deux décennies suivantes, St-Laurent et Pearson ont recherché la politique étrangère qui nous unirait le plus.»<sup>17</sup> Cette dernière tradition est celle qu'ont chérie et appréciée des générations de Canadiens et de Canadiennes et, plus que nous pouvons le croire, le reste du monde.

## NOTES

1. *Human Development Report*, PNUD, Oxford University Press, New York, 1991, p. 15.
2. En 1967, Barbara Ward, a dit du Canada que c'était le premier pays international. Voir William Kilbourn (sous la dir. de), *A Guide to the Peaceable Kingdom*, Macmillan of Canada, Toronto, 1970.
3. Voir l'*Ottawa Citizen*, 30 décembre 1991, p. A9.
4. À l'issue de nombreux témoignages fournis par des étrangers, on a pu obtenir, de peine et de misère, une telle concession de Francine Pelletier, Canadienne comptant parmi les critiques les plus cyniques de la politique de son pays, à une Conférence sur la politique étrangère du Canada, tenue à Toronto, les 10 et 11 décembre 1991.
5. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a bien agi en diffusant, en décembre 1991, un «mémoire-cadre» mis à jour sur la politique extérieure du Canada, lequel a souligné les concepts de sécurité coopérative, de prospérité durable, de développement démocratique et de droits de la personne.
6. Escott Reid, *Time of Fear and Hope: The Making of the North Atlantic Treaty*, McClelland & Stewart, Toronto, 1977.
7. Le concept énoncé par Karl Deutsch, relativement aux relations entre États indépendants qui ne craignent pas l'usage de la force dans leurs rapports mutuels et qui ne s'attendent pas à ce que l'on y recoure, correspond bien à ce que nous cherchons maintenant à édifier.

## Une époque d'espoir et de crainte

8. Cité dans Alfred Grosser, *The Western Alliance*, Vintage Books, New York, 1982, p. 154.
9. Voir *Survival*, vol. XXXII de mai/juin 1990, et Robin Hay, *Aspects civils des opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, Document de travail n° 36 de l'ICPSI, octobre 1991.
10. Saadet Deger, «World Military Expenditure», *SIPRI Yearbook 1991*, Oxford University Press, New York, p. 115.
11. Pour lire une analyse intéressante de l'effort de «conversion» en Union soviétique, voir Karen Ballentine, *La réforme de l'industrie de défense soviétique : les problèmes de conversion dans une économie non convertie*, Exposé n° 36 de l'ICPSI, juillet 1991. Pour lire une analyse américaine, voir aussi Betty G. Lall et John Tepper Marlin (sous la dir. de), *Building a Peace Economy*, Westview Press, Boulder, 1992.
12. Le *Toronto Star*, 30 décembre 1991, p. 1.
13. Dans la section qui suit, la matière est tirée, en grande partie, des travaux de recherche préparatoire et des ouvrages de M. Roger Hill, ancien directeur de la recherche et chargé de recherche principal à l'Institut, et nous lui en sommes très reconnaissants.
14. *Bound to Lead*, Basic Books Inc., New York, 1990, p. 198. M. Gordon Ritchie, ancien sous-chef de la délégation canadienne a récemment publié des critiques sur les conséquences de la position relativement délicate du Canada dans les négociations (de même que sur les choix d'Ottawa en matière de politiques). *Globe and Mail*, 17 décembre 1991, page B1.
15. Trop de comparaisons fausses et tendancieuses entre le Canada et la Communauté européenne ont été débitées par les deux camps dans le cadre des débats constitutionnels. L'une des analyses les plus sérieuses et les plus objectives est celle de M. Peter Leslie, dans un ouvrage intitulé *The European Community: A Political Model for Canada?*, Bureau des relations fédérales-provinciales, Ottawa, 1991. Il n'est pas généralement reconnu que la Communauté européenne a supprimé plus d'obstacles internes au commerce et à la mobilité que les provinces canadiennes, et elle n'a toujours pas de politiques monétaires communes. Les institutions politiques de démocratie au niveau de la Communauté européenne sont encore beaucoup moins développées que les institutions fédérales canadiennes, tout comme la politique étrangère et la politique de défense au niveau de la Communauté.

16. Une partie des propos antérieurs ont été publiés plus tôt en 1991 pour des auditoires internationaux en tant que contribution de l'auteur à l'ouvrage paru sur le Canada, sous la gouverne de Joseph Nye et coll., et intitulé *Global Cooperation after the Cold War*, The Trilateral Commission, New York, Paris et Tokyo, juillet 1991.
17. Escott Reid, *Radical Mandarin*, University of Toronto Press, Toronto, 1989, p. 267.

The first part of the book deals with the early years of the Republic, from the signing of the Constitution to the end of the War of 1812. It covers the presidencies of Washington, Adams, and Madison, and the development of the federal government and the nation's economy.

The second part of the book covers the period from 1812 to 1848, including the presidencies of Monroe, Adams, Jackson, and Van Buren. It discusses the expansion of the United States, the rise of the Democratic Party, and the growing tensions between the North and the South.

The third part of the book covers the presidencies of Taylor, Fillmore, Fremont, and Fremont, and the events leading up to the Civil War. It discusses the Compromise of 1850, the Kansas-Nebraska Act, and the Dred Scott decision.

The fourth part of the book covers the Civil War and Reconstruction, from 1861 to 1877. It discusses the presidencies of Lincoln, Johnson, Grant, and Hayes, and the struggle for civil rights and the rebuilding of the South.

The fifth part of the book covers the presidencies of Grant, Hayes, and Garfield, and the events leading up to the Gilded Age. It discusses the rise of industrialization, the growth of the middle class, and the corruption of the political system.

The sixth part of the book covers the presidencies of Cleveland, Harrison, and Cleveland, and the events leading up to the Progressive Era. It discusses the rise of the Populist Party, the Progressive Movement, and the reforms of the early 20th century.

The seventh part of the book covers the presidencies of Taft, Roosevelt, and Taft, and the events leading up to World War I. It discusses the Progressive Era, the rise of the Republican Party, and the outbreak of the war.

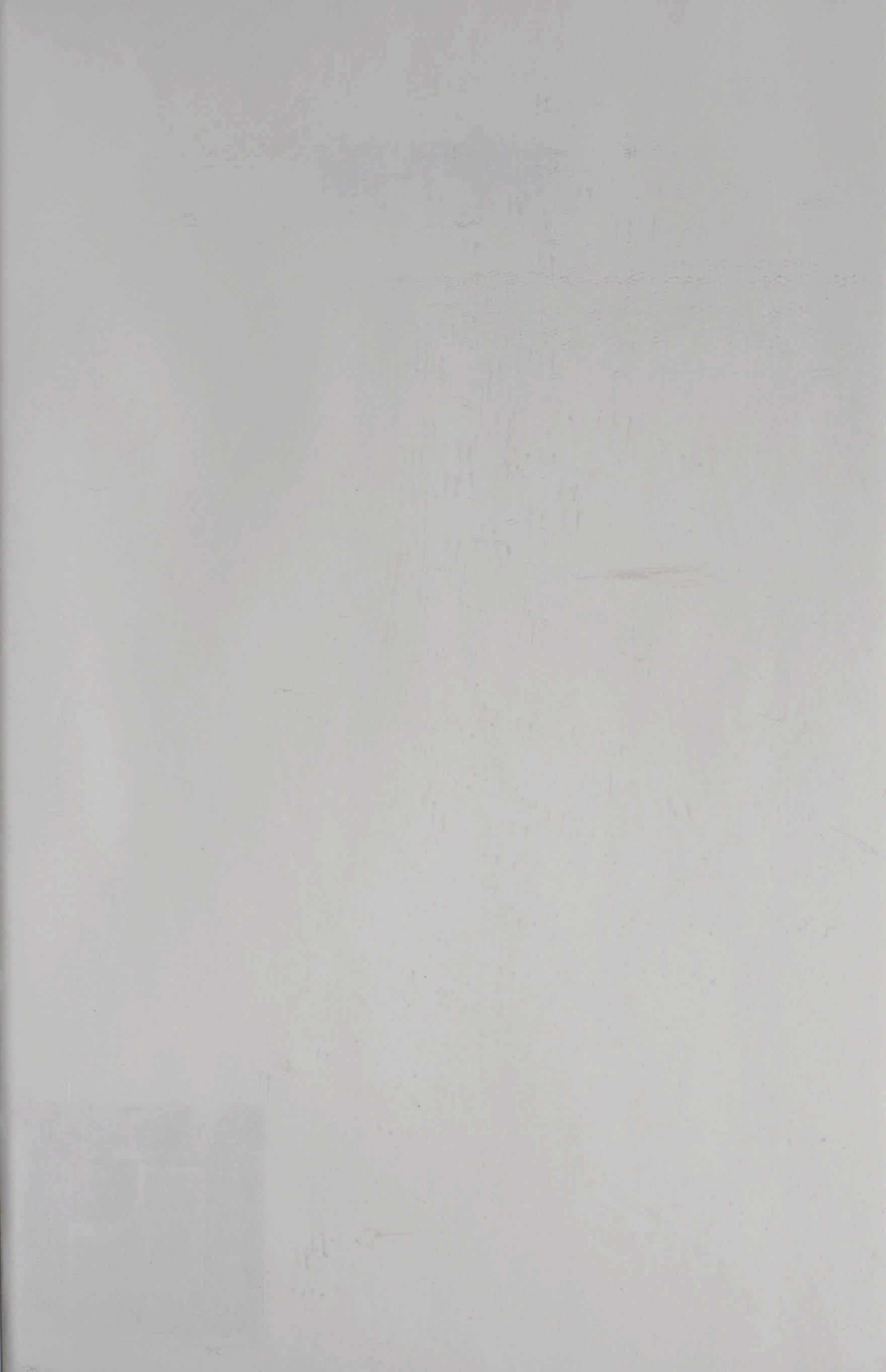
The eighth part of the book covers World War I and the presidencies of Wilson, Harding, Coolidge, and Hoover. It discusses the war, the League of Nations, and the economic boom of the 1920s.

The ninth part of the book covers the presidencies of Hoover, Roosevelt, and Truman, and the events leading up to the Cold War. It discusses the Great Depression, the New Deal, and the onset of the Cold War.

The tenth part of the book covers the presidencies of Eisenhower, Kennedy, Johnson, Nixon, and Ford, and the events leading up to the Vietnam War. It discusses the Cold War, the Vietnam War, and the Watergate scandal.

The eleventh part of the book covers the presidencies of Carter, Reagan, and Bush, and the events leading up to the end of the Cold War. It discusses the Iran-Iraq war, the Soviet Union's collapse, and the end of the Cold War.

The twelfth part of the book covers the presidencies of Clinton, Bush, and Obama, and the events leading up to the present day. It discusses the end of the Cold War, the 9/11 attacks, and the current political climate.





60984 81800

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01029704 5



**UNE ÉPOQUE D'ESPOIR ET DE CRAINTE**  
**UN NOUVEL ORDRE MONDIAL ET UN NOUVEAU CANADA**

PAIX ET SÉCURITÉ, 1991-1992

Les Canadiens et Canadiennes vont opérer des choix constitutionnels au cours des prochains mois, et il importe de réfléchir sérieusement aux conséquences et incidences de ces choix. Quels effets les énormes changements s'étant produits au cours des dernières années ont-ils eu sur l'utilité et l'envergure du Canada dans le monde ? Si le Canada devait sortir diminué du processus constitutionnel, quelle en serait l'incidence sur le reste du monde ? Et comment notre politique étrangère et nos actions sur la scène mondiale nous renseignent-elles sur notre identité et nos valeurs communes ?

Il existe des analogies frappantes aujourd'hui avec la conjoncture d'après la Seconde Guerre mondiale. Cette dernière a été caractérisée, selon Escott Reid, par la *crainte et l'espoir*. Maintenant l'*espoir l'emporte sur la crainte*; l'espoir est beaucoup plus fort, mais les craintes sont loin d'avoir été toutes dissipées.

BERNARD WOOD

M. Bernard Wood est Directeur général de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales depuis le 1<sup>er</sup> février 1989. Il était auparavant Directeur de l'Institut Nord-Sud, organisme indépendant qu'il avait fondé en 1976 et qui fait des recherches et diffuse de l'information sur le développement international.

Institut canadien pour la paix et  
la sécurité internationales  
360, rue Albert, bureau 900  
Ottawa (Ontario) K1R 7X7