



DÉCLARATION

94/2

SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

NOTES POUR UNE ALLOCUTION

DE

L'HONORABLE ANDRÉ OUELLET,

MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,

À L'OCCASION DU

DÉBAT PARLEMENTAIRE SUR LE MAINTIEN DE LA PAIX

OTTAWA (Ontario)

Le 25 janvier 1994

Monsieur le Président,

Lors de son voyage en Europe, on a demandé au Premier ministre si le gouvernement maintiendrait les troupes canadiennes dans l'ancienne Yougoslavie au printemps. Le Premier ministre a répondu qu'aucune décision ne serait prise avant que la question ne soit débattue dans cette Chambre.

C'est que la question est trop importante pour ne pas faire l'objet d'une consultation sérieuse des élus du peuple. Notre décision, quelle qu'elle soit, aura des conséquences très importantes pour notre rôle à venir dans le domaine du maintien de la paix, pour notre politique étrangère et pour notre politique de défense. Nous devons être bien conscients que notre position aura aussi des conséquences pour nos relations avec des pays proches et amis.

La position du gouvernement, sur la question générale de la place du maintien de la paix dans la politique étrangère et la politique de défense du Canada, est bien connue. Nous avons déclaré publiquement notre intention de «renforcer le rôle de chef de file du Canada dans les opérations internationales de maintien de la paix». Dans nos examens des politiques en matière d'affaires étrangères et de défense, nous allons prochainement étudier divers moyens de le faire, y compris plusieurs des moyens expliqués dans le «Livre rouge». Même si tous les députés connaissent bien le Livre rouge, ce dont je suis persuadé, je citerai pour mémoire quelques exemples : réexamen de la notion de forces de réserve pour le maintien de la paix; étude sur la formation des soldats de la paix; et révision de nos politiques d'approvisionnement.

Dans tout débat sur le maintien de la paix, il faut commencer par situer la question dans le cadre de la contribution historique du Canada dans ce domaine et des immenses bouleversements qui affectent la nature des opérations de paix.

Depuis l'initiative prise en 1956 par l'ancien Premier ministre, alors ministre des Affaires extérieures, M. Lester B. Pearson, le Canada est intimement associé dans l'esprit des Canadiens ainsi que dans celui des citoyens des autres pays au leadership et à l'expertise qu'il a démontrés dans le domaine du maintien de la paix. Pendant longtemps, nous avons participé à toutes les opérations de maintien de la paix mandatées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies. Nous continuons, aujourd'hui, à contribuer à la plupart des missions, y compris les plus difficiles. Comme vous le savez, le gouvernement a énoncé très clairement sa conviction que le maintien de la paix est une composante très importante de la contribution canadienne au système multilatéral et à la préservation de la paix dans le monde.

Les Canadiens ont toujours cru à l'importance de promouvoir des mécanismes multilatéraux de sécurité et de gestion des crises.

Le maintien de la paix est l'un de ces mécanismes les plus importants. Aussi, notre approche à cet égard s'inscrit dans une perspective plus large, où il s'agit de favoriser la prévention des conflits et la résolution pacifique de ceux qui ont déjà éclaté.

Au fil des années, le Canada a développé des lignes directrices guidant sa participation aux opérations de maintien de la paix. J'en résume les grandes lignes : il faut un mandat clair et réalisable provenant d'une autorité politique compétente comme le Conseil de Sécurité; il faut que les parties au conflit s'engagent à respecter un cessez-le-feu et acceptent la présence de troupes canadiennes; l'opération de paix doit soutenir un processus de règlement politique du conflit; le nombre de troupes et la composition internationale de l'opération doivent être appropriés au mandat; l'opération doit être adéquatement financée et son organisation logistique doit être satisfaisante. Dans le passé, le niveau du risque encouru par nos soldats était rarement un problème. Cela n'est plus le cas et le facteur risque est devenu un élément essentiel dans nos prises de décisions.

Si ces lignes directrices demeurent valables, le contexte international dans lequel les opérations de maintien de la paix se déroulent a changé radicalement depuis 1989 et continuera, à mon avis, d'évoluer. Je voudrais connaître les vues de la Chambre à ce sujet. Il semble clair que traditionnellement, les opérations de maintien de la paix ont été lancées lorsque les parties à un conflit avaient conclu que la réalisation de leurs objectifs ne serait pas servie par la continuation d'un conflit armé mais plutôt par un règlement négocié avec l'aide d'une tierce partie. Ces opérations étaient par conséquent déployées avec la permission des protagonistes pour vérifier un cessez-le-feu ou le retrait de troupes hors de zones disputées.

Puis, en 1989-1990, des opérations beaucoup plus considérables ont vu le jour, visant à aider les parties à un conflit à mettre en vigueur un règlement négocié de ce conflit. Au Cambodge, par exemple, les Nations Unies ont eu pour mandat de désarmer des factions et d'assurer la sécurité à travers le pays, rapatrier des réfugiés, faire respecter les droits de la personne, superviser les ministères clés d'une administration nationale et organiser des élections provisoires. Une composante civile très importante s'est alors ajoutée au traditionnel volet militaire.

En Bosnie et en Somalie, un nouveau concept a vu le jour : celui de l'intervention humanitaire. Nos soldats n'ont pas été envoyés dans ces pays pour y maintenir un cessez-le-feu ou une paix qui de toute évidence n'existait pas; leur mandat était de faciliter l'acheminement de convois humanitaires. L'exemple de la Somalie montre que ce type d'intervention peut avoir des résultats très positifs. Malgré les problèmes que l'on sait et qui affectent

essentiellement Mogadiscio, la crise humanitaire a largement été surmontée dans le reste du pays.

Le Secrétaire général des Nations Unies a reconnu cette évolution dans son *Agenda pour la paix*, qui part du principe que la gestion des conflits exige toute une gamme d'outils dont, entre autres, le maintien de la paix. Les objectifs de la communauté internationale sont devenus plus ambitieux : prévenir les conflits, consolider ou rétablir la paix par des moyens diplomatiques comme la médiation ou les bons offices, maintenir la paix ou encore assumer la reconstruction politique et sociale de sociétés effondrées.

Certaines opérations reflètent un mélange de ces divers éléments. Le terme «maintien de la paix» a pris un caractère quelque peu élastique; on s'éloigne bien souvent du concept des forces d'interposition que l'on a connu à Chypre, par exemple.

Il est important de noter le contexte international qui a permis cette évolution. La fin de la confrontation entre les deux superpuissances a permis - au moins jusqu'ici - un degré de consensus sans précédent au sein du Conseil de Sécurité. Ce dernier a donc pu, ces dernières années, exercer une autorité qui lui est reconnue par la Charte des Nations Unies mais qui était restée sans effet jusque-là.

Il faut reconnaître, Monsieur le Président, que cette évolution chamboule nos idées préconçues sur la nature du maintien de la paix et sur la façon dont la communauté internationale doit répondre. Sans vouloir faire de la sèche terminologie, je pense qu'il est important de souligner que les nouveaux concepts utilisés par le Secrétaire général dans l'*Agenda pour la Paix* ne sont pas interchangeables. Le terme «rétablissement de la paix», se réfère à des activités essentiellement diplomatiques employées pour résoudre un conflit alors que celui «d'imposition de la paix» caractérise les situations où la communauté internationale utilise résolument la force contre un État membre, comme dans le cas de la guerre du Golfe. Ce qui complique les choses, c'est qu'un élément de force est de plus en plus souvent introduit dans les résolutions du Conseil de Sécurité mandatant des opérations de maintien de la paix. C'est le cas en Somalie ainsi qu'en Bosnie.

Les conséquences de cette évolution pour les Nations Unies sont évidentes : l'organisation se retrouve soudain obligée de gérer des opérations comprenant plus de 68 000 soldats à travers le monde. Cette augmentation a eu un grand impact sur le coût du maintien de la paix. Les quotes-parts du Canada au maintien de la paix, par exemple, sont restées stables, à 3,11 p. 100 du budget total de maintien de la paix de l'ONU depuis cinq ans. En termes absolus, cependant, les contributions du Canada sont passées de 10 ou 12 millions de dollars en 1991-1992 à environ

130 millions de dollars en 1993-1994. L'ONU n'a évidemment pas les ressources humaines, financières et techniques que demande cette tâche.

Pour compenser ce déficit, l'ONU compte de plus en plus sur des organisations régionales telles que la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe [CSCE], l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord [OTAN], l'Organisation des États américains ou l'Organisation de l'unité africaine. Cette coopération entre l'ONU et les organisations régionales était prévue dans la charte des Nations Unies, mais l'ampleur qu'elle a prise en pratique est inusitée. La Chambre voudra bien nous faire connaître ses vues sur les répercussions de cette tendance.

La multiplication du nombre de missions de paix engendre de nombreux défis. Défis politiques d'abord : la communauté internationale assume de plus en plus la responsabilité de situations qui, il y a peu de temps, étaient considérées comme étant uniquement de la compétence interne des États. Défis militaires ensuite : la demande, pour des militaires suffisamment entraînés et équipés pour des missions aussi dangereuses que complexes, ne cesse de croître. Et bien sûr, défis financiers posés par des opérations où le personnel s'élève à des dizaines de milliers, plutôt que les quelques milliers que comptaient les opérations de jadis.

Pour faire face à ces nouveaux défis, les Nations Unies ainsi que les pays membres devront revoir de fond en comble la façon dont on gère les opérations de maintien de la paix. Sur le plan national, il nous faudra être de plus en plus critique dans l'examen de nos engagements. Au niveau international, il est urgent de renforcer la capacité des Nations Unies de répondre professionnellement et vite aux crises qui demandent son attention. Le Canada répond généreusement aux demandes des Nations Unies et des organismes régionaux pour les experts qui lui manquent. Le conseiller militaire du Secrétaire général est un Canadien, le général Baril, et bien d'autres Canadiens ont été mis à la disposition des Nations Unies et de la CSCE. Nous payons nos contributions financières en entier et à temps, et nous avons soumis au Secrétaire général des recommandations sur la façon de rendre la structure onusienne plus efficace. Nous sommes déterminés à accroître cet effort et à exercer le leadership que les autres pays attendent de nous en ce domaine.

Monsieur le Président, les Canadiens et les Canadiennes qui servent sous la bannière des Nations Unies sauvent des vies et soulagent la misère. Nous avons tous à l'esprit les images poignantes de ces soldats qui sont venus en aide à des victimes sans défense dans un hôpital de Bosnie.

Il est également évident que leurs conditions de vie sont de plus en plus risquées. Je pense à une autre image, celle des

11 soldats canadiens menacés par des troupes serbes près de Sarajevo le mois dernier.

Les événements de Bosnie sont donc très médiatisés. Les images puissantes des souffrances du peuple bosniaque et des défis que doivent relever nos troupes font désormais partie intégrante des nouvelles du soir. Néanmoins, nous devons regarder au-delà de ces images et nous occuper des questions plus vastes que pose la Bosnie. Celles-ci se divisent en deux catégories : d'une part l'avenir de notre contribution aux efforts de l'ONU dans ce pays, et d'autre part les répercussions de cet épisode particulier sur notre politique générale de maintien de la paix.

Voilà les questions auxquelles le gouvernement doit maintenant s'atteler. L'opinion des députés, mais aussi celle du grand public, sont d'une importance cruciale pour nos délibérations.

N'oublions pas, dans le débat sur les événements de Bosnie, certains facteurs qui ont guidé notre action jusqu'ici. Mais reconnaissons tout d'abord que les deux opérations en cours dans l'ancienne Yougoslavie sont, bien que toutes deux placées sous l'égide de la Force de protection des Nations Unies, la FORPRONU, relativement distinctes l'une de l'autre sur le plan des activités qu'elles supposent et des dangers qu'elles font courir.

L'opération des Nations Unies en Croatie est plutôt classique : deux factions ont convenu de respecter une ligne de cessez-le-feu stable en attendant la négociation d'un règlement permanent de leurs différends. Pendant que les négociations progressent, elles ont demandé à l'ONU de fournir une force internationale pour contrôler le cessez-le-feu et patrouiller le long de cette ligne. Quoique relativement stable, la situation est largement tributaire des événements qui surviennent en Bosnie, et les risques auxquels sont exposées nos troupes sont faibles. Voilà le type d'opération de maintien de la paix qui nous est familier et que nous pratiquons depuis des décennies.

En Bosnie, en revanche, la situation est radicalement différente. Il n'y a pas de cessez-le-feu et certainement pas de ligne de démarcation. Même le désir de négocier semble faire défaut. Dans ces circonstances, le Conseil de sécurité de l'ONU a donné pour mission à nos forces de prêter leur concours à la prestation de secours humanitaires aux civils pris dans ce conflit et d'offrir une protection grâce à une présence militaire modeste à Srebrenica, désignée «zone sûre» par l'ONU. Notre action dans cette zone, Monsieur le Président, illustre parfaitement l'évolution du maintien de la paix dont j'ai parlé tout à l'heure. Dans ce contexte, les soldats de la paix doivent encore demander la permission des parties au conflit pour accomplir leurs fonctions. Par ailleurs, notre mandat à Srebrenica comprend certains éléments d'action coercitive, bien qu'ils soient mal définis.

La tâche à accomplir en Bosnie est infiniment plus difficile et plus dangereuse que celles auxquelles étaient habitués nos soldats. Outre les dangers qu'occasionne le simple fait d'opérer en zone de guerre, nous devons tenir compte du fait que les belligérants ne veulent pas toujours laisser passer l'aide humanitaire.

Malgré tous ces dangers, certains maintiennent que la contribution de la force onusienne est essentielle. Le Haut-commissariat pour les réfugiés et la Croix-Rouge ont confirmé que l'aide parvient à des gens qui, sans cela, seraient morts aujourd'hui. À cet égard, les troupes canadiennes ont joué - et continueront de jouer - un rôle vital.

Mis à part l'effort humanitaire, on fait souvent observer que notre présence en Bosnie sert également à prouver l'engagement permanent que nous avons pris de collaborer, avec nos alliés de l'OTAN, à la promotion de la sécurité en Europe. Elle montre également au monde que le Canada est prêt à assumer ses obligations internationales dans des conditions difficiles, alors que d'autres se contentent de donner leur avis en coulisse.

Au demeurant, nous devons nous poser de sérieuses questions dans ce débat sur la poursuite de notre participation à la FORPRONU. Y a-t-il, dans un avenir proche, des perspectives raisonnables de progrès vers la paix? Pourrions-nous continuer de faire passer une aide humanitaire suffisante? À quel niveau de danger la présence de nos troupes et les avantages qu'elle procure ne seront-ils plus justifiés?

Au dernier sommet de l'OTAN, la question des dangers auxquels nos troupes sont exposées a fait l'objet d'un long débat. En particulier, les médias ont accordé une large place à l'éventualité d'attaques aériennes visant à atténuer ces dangers. Étant donné la confusion qui semble régner dans le public à ce sujet, je voudrais profiter de cette occasion fort opportune pour éclaircir la position du gouvernement à propos des attaques aériennes et notre interprétation des procédures autorisant aujourd'hui un tel recours.

Les attaques aériennes relèvent de deux scénarios bien distincts. Dans le premier, les troupes de l'ONU sont directement attaquées. Dans ce cas précis, l'OTAN a convenu en juin que le commandant de la FORPRONU demanderait au Secrétaire général de l'ONU d'autoriser une attaque aérienne pour venir en aide aux troupes. Étant donné les considérations politiques hautement délicates qui entoureraient cette décision, le Canada a insisté pour que le Secrétaire général en soit l'ultime responsable. Le temps constituant un facteur essentiel, aucun débat n'aurait lieu au sein de l'OTAN avant l'intervention.

Dans le second scénario, l'attaque aérienne aurait pour objet de lever un obstacle que rencontrerait la FORPRONU dans l'accomplissement de son mandat et sans que les troupes ne soient directement menacées. L'intervention perdrait alors de son urgence et le commandant de la Force soumettrait une requête au Secrétaire général, qui devrait l'autoriser. La requête serait également discutée au Conseil de l'Atlantique Nord de l'OTAN, qui, à son tour, aurait à l'appuyer.

Étant donné, Monsieur le Président, que le Conseil de l'Atlantique Nord fonctionne par consensus, aucune décision de lancer une attaque aérienne ne serait prise dans ce cas sans le consentement de tous les alliés. La position du Canada à ce sujet est bien connue et guiderait notre représentant au Conseil.

En ce qui concerne la deuxième grande question qui nous occupe, celle des répercussions que les événements de Bosnie auront sur notre politique générale de maintien de la paix, la situation illustre clairement ce que j'ai dit de la tournure que prennent ces opérations. Nous devons admettre que les décisions sur la poursuite de notre engagement onusien en Bosnie doivent être envisagées dans un contexte plus large : sommes-nous prêts à intervenir dans la gamme croissante des activités de maintien de la paix?

Mes remarques, Monsieur le Président, sont destinées à soulever plusieurs questions, notamment sur l'avenir du maintien de la paix en général et sur celui de notre présence en Bosnie en particulier. Dans l'immédiat, le gouvernement doit prendre une décision quant à l'avenir de notre engagement en Bosnie et nous voulons connaître les vues de la Chambre à ce sujet. À plus long terme et en général, sur la politique canadienne en matière de maintien de la paix, nous voulons consulter les Canadiens dans le cadre des examens en cours de nos politiques touchant les affaires étrangères et la défense.

En conséquence, Monsieur le Président, je suis heureux de présenter, avec l'appui de mon collègue, le ministre de la Défense nationale, cette motion visant la tenue d'un débat sur les opérations de maintien de la paix. Le gouvernement voudrait en particulier connaître l'opinion des députés sur deux grandes questions : l'avenir de nos opérations de maintien de la paix et celui de notre engagement en Bosnie.

Merci, Monsieur le Président.