

Politique étrangère du Canada après les événements du 11 septembre

Changer de priorités dans un monde en changement

Lorenz Friedlaender
Chef de la Planification des politiques
Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

Introduction

Il est impossible de dissocier les changements attribuables aux attentats terroristes commis le 11 septembre aux États-Unis et les enseignements tirés de ces événements tragiques. Le premier enseignement que nous avons peut-être tous à en tirer, c'est l'urgence de reconnaître à quel point le monde avait changé avant le 11 septembre, à quel point il a changé depuis et à quel point il change encore, d'une part, et la nécessité de nous adapter, d'autre part. Les leçons tirées de ces événements et les ajustements que nous faisons font partie des répercussions du 11 septembre.

Menaces asymétriques

D'abord et avant tout, la tragédie du 11 septembre a mis fin à l'idée de l'invulnérabilité de l'Amérique du Nord; elle a rendu fausse la supposition que notre continent était à l'abri, bien protégé et impénétrable. Les attentats contre les États-Unis ont révélé un monde où un petit nombre d'extrémistes bien organisés et déterminés peuvent échapper à la surveillance, se servir des lois nationales pour prendre de fausses identités en toute légalité, acquérir des connaissances spécialisées auprès d'établissements réputés et se déplacer librement pendant longtemps, tout cela dans le but de commettre un acte de destruction d'une ampleur relevant jusque-là de l'imagination.

Depuis les événements du 11 septembre, bien qu'elles aient toujours figuré parmi nos premières préoccupations, les menaces asymétriques attirent sérieusement l'attention sur le plan politique. Pour contrer ces menaces non conventionnelles, il faut trouver un mode de pensée lui aussi non conventionnel, nouveau, et

aussi une réponse qui tient compte de nos positions militaire, économique, juridique, diplomatique et humanitaire. C'est pourquoi la campagne contre la terreur dans le monde et la promotion de la sécurité et de la sûreté figurent aujourd'hui comme une priorité mondiale dans la politique étrangère du Canada.

La politique étrangère du Canada et ses principes fondamentaux

Le choc causé par la tragédie du 11 septembre nous a amenés à réfléchir aux réactions stratégiques qui s'imposaient, surtout dans le domaine de la sécurité nationale et internationale, aux relations avec nos alliés et à notre façon de réagir aux menaces internationales.

Le cadre général que le gouvernement du Canada s'est donné pour conduire ses relations internationales et les principes fondamentaux de sa politique étrangère énoncés dans son document de 1995 *Le Canada et le monde*, restent valables. On énonce dans ce document « trois piliers » auxquels nous nous consacrons : la promotion de la prospérité du Canada, la protection de notre sécurité et la diffusion de nos valeurs et de notre culture dans le monde.

Sécurité et défense

Bien entendu, la principale mesure que nous avons prise depuis les événements du 11 septembre a été le déploiement de troupes en Afghanistan. Nous avons pris un engagement de taille envers la campagne mondiale contre le terrorisme, entre autres en menant des opérations de combat pour la première fois depuis la guerre de Corée. Dans le monde interdépendant où nous vivons, pour garantir la sécurité dans notre propre pays, nous savons qu'il faut prêter attention aux conflits et aux menaces dont le monde est témoin, de crainte qu'ils ne se transforment en danger immédiat.

Depuis les attentats terroristes, le gouvernement du Canada a consacré 7,7 milliards de dollars de plus à la mise en oeuvre de son plan antiterroriste, qui comporte cinq grands objectifs : empêcher les terroristes d'entrer au Canada, protéger les Canadiens contre les actes terroristes, mettre en place des moyens d'identifier, de poursuivre, de condamner et de châtier les terroristes, garder la frontière canado-américaine sûre et ouverte

aux échanges commerciaux légitimes, et oeuvrer avec la communauté internationale pour traduire les terroristes en justice.

Le Canada et les États-Unis

À part de nous être concentrés sur la lutte contre le terrorisme international, l'ajustement le plus important que nous ayons fait pendant l'année écoulée a été d'accorder une attention accrue au renforcement de nos relations avec les États-Unis. Les mesures adoptées sur le plan de la sécurité intérieure et dans le monde ont mis en évidence l'interdépendance qui existe entre le Canada et les États-Unis, et la vulnérabilité de nos deux pays. Parce que le Canada et les États-Unis sont liés dans tous les domaines (économie, politique, sécurité et environnement), la gestion de nos relations revêt une importance capitale pour la politique étrangère et intérieure du Canada.

La guerre au terrorisme a conduit les États-Unis, « hyperpuissance » incontestée dans le monde, à repenser ses responsabilités mondiales. Par voie de conséquence, le Canada doit lui aussi examiner ses valeurs et ses intérêts qui sont distincts des valeurs et des intérêts américains, et revoir ses relations avec les États-Unis. À n'en pas douter, celles-ci continueront de revêtir une importance suprême pour la prospérité et la sécurité de notre pays. Faire en sorte que notre frontière commune demeure ouverte et sûre est pour nous un sujet prioritaire.

Partager les responsabilités, que ce soit à l'intérieur du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) ou le long de la frontière, ne signifie pas pour autant abandonner notre capacité d'agir en toute indépendance ou perdre quelque peu notre identité ou notre souveraineté. C'est justement parce que nous ne nourrissons aucun doute quant à notre identité et à la force de nos valeurs et de notre culture distinctes que nous pouvons entretenir des relations aussi étroites avec les États-Unis. Le plus difficile pour le Canada sera d'utiliser tous les moyens à sa disposition pour canaliser les énergies libérées par les attentats du 11 septembre au profit d'un engagement véritable envers la coopération bilatérale et internationale.

Approche multilatérale du Canada

Depuis plus d'un demi-siècle, le Canada maintient l'équilibre entre ses liens bilatéraux et son orientation multilatérale. Il a toujours reconnu qu'il existe, sur l'échiquier politique et économique mondial, des enjeux en dehors de ceux des trois ou quatre principaux acteurs. Le monde devient de plus en plus interdépendant, et le rythme du changement continue de s'accélérer. Nous devons, plus que jamais, être prêts à affronter l'incertitude et les perturbations.

Les traités et les accords multilatéraux sont la meilleure solution à long terme à opposer aux menaces non conventionnelles à venir. Si nous voulons vraiment qu'ils produisent des résultats, nous devons améliorer le partage du renseignement entre pays clés, et resserrer la coopération entre les organismes chargés de la sécurité publique, des douanes et de la sûreté. C'est particulièrement essentiel si nous voulons empêcher les terroristes de mettre la main sur les armes et les substances de destruction massive.

Il nous faut travailler avec les pays qui n'ont pas encore les moyens de lutter contre les réseaux terroristes internationaux. Nous nous sommes servis de notre année de présidence du G8 comme catalyseur et de l'entremise des Nations Unies pour aider les États membres incapables d'honorer leurs obligations à renforcer leurs capacités.

Nous devons continuer de travailler à l'intérieur des organisations internationales traditionnelles. Nous devons aussi admettre que la coopération internationale donne ses meilleurs résultats quand elle est ciblée sur une question en particulier et quand il y a volonté d'agir, comme on le voit actuellement avec les mesures internationales pour prévenir le terrorisme. Toutefois, comme un consensus mondial est de plus en plus difficile à atteindre, les pays préfèrent souvent agir sur une base régionale ou en formant des coalitions pour pouvoir exercer plus d'influence ou être plus efficaces. Il deviendra vraisemblablement plus difficile d'obtenir une véritable coopération multilatérale si l'on a l'impression que les États-Unis poursuivent, en matière de politique étrangère, la voie de l'unilatéralisme.

Coordination de la politique étrangère

Nous savons que notre programme de politique étrangère devient plus long et plus complexe. Il nous faut examiner de plus près comment la sécurité, le développement et la diplomatie se recoupent. Cela fait plus de dix ans que la guerre froide a pris fin, et les pays en développement changent : certains s'en tirent bien et

deviennent des concurrents économiques tandis que d'autres, les États en déroute, sombrent encore plus bas. Nous avons de plus en plus la preuve, de l'Indonésie aux Balkans en passant par l'Afrique centrale, que les organisations terroristes peuvent utiliser comme terrains d'entraînement les pays dont la croissance économique est le jouet des cycles de violence ethnique ou dont le gouvernement, comme en Afghanistan, peut en fait être acheté. Nous ne pouvons nous payer beaucoup d'autres Rwanda, Kosovo ou Afghanistan. Il nous faut réfléchir sérieusement à la façon de nous organiser pour mieux prévenir les conflits et éviter qu'ils ne se déclarent.

Conclusions

En partie à cause des attentats du 11 septembre et en partie à cause des changements qui se produisaient déjà avant, la politique étrangère du Canada devra tenir compte d'un certain nombre d'éléments dans les années à venir :

Nos approches concernant la politique étrangère, la sécurité, l'aide, le commerce et l'immigration devront être plus cohérentes et mieux coordonnées.

La sécurité intérieure et extérieure demeurera un sujet de préoccupation extrême. Nous devons, en particulier, faire en sorte que la frontière que nous avons en commun avec les États-Unis demeure sûre, ouverte et efficace.

En plus de rester déterminé à combattre le terrorisme dans le monde et de prévenir la prolifération des armes de destruction massive, le Canada doit continuer à faire avec un monde marqué par les changements et la mouvance d'alliances; par une interdépendance économique nord-américaine accrue à laquelle s'ajoute un changement des structures de sécurité parce que les États-Unis cherchent à défendre leur territoire; et par une accentuation des rivalités dues au rayonnement du Canada et de ses idées à l'étranger, là où d'autres pays exercent déjà leur influence.

Nous devons nous pencher sur d'autres problèmes urgents, susceptibles de devenir des menaces à la sécurité et de conduire des pays, des régions, des États en déroute et des États parias à l'instabilité. Citons, entre autres, la criminalité organisée qui pourrait, en fait, devenir une menace à notre sécurité aussi grave que

le terrorisme, les maladies infectieuses, la dégradation de l'environnement, l'immigration illégale, la pauvreté, les droits de la personne, la nécessité de relever les normes de la gouvernance et les autres obstacles à la prospérité, au commerce et à la croissance.

Par sa volonté politique et son activité diplomatique, le Canada jouera un rôle important en facilitant la coopération sur un grand nombre de ces questions et sur d'autres questions d'importance mondiale, tant à l'intérieur d'organisations multilatérales comme l'ONU et le G8 que par ses relations avec les États-Unis et ses autres grands partenaires.

Nous devons continuer à élargir le réseau de nos relations dans le monde en travaillant à la création de partenariats avec des acteurs régionaux comme la Chine, l'Inde, le Brésil et le Mexique.

Nous devons chercher à jeter des ponts entre les civilisations et les religions, en particulier en approfondissant notre connaissance du monde musulman et en améliorant la communication avec lui.

Nous devons nous assurer que nos programmes d'aide concordent avec les nouvelles priorités géographiques et avec les buts du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), et qu'ils s'attachent davantage à la prévention et à l'atténuation des conflits.

Enfin, nous devons être sûrs d'avoir la capacité de tenir l'engagement que nous avons pris de jouer un rôle efficace dans un monde de plus en plus interdépendant, et mettre beaucoup d'ardeur à rechercher les intérêts du Canada et à promouvoir nos valeurs à l'étranger.