

La politique du gouvernement Mulroney à l'égard de l'Afrique du Sud : précurseur de la « sécurité humaine durable »

David Black

Volume 31, Number 2, 2000

Nécessité ou innovation ? Vers une redéfinition de la politique étrangère Canadienne 1984-1993

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/704154ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/704154ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Black, D. (2000). La politique du gouvernement Mulroney à l'égard de l'Afrique du Sud : précurseur de la « sécurité humaine durable ». *Études internationales*, 31(2), 291–310. <https://doi.org/10.7202/704154ar>

Article abstract

The Mulroney government's South Africa policy and the specific measures through which it was implemented broke with long-standing norms and practices of Canadian foreign policy in several significant ways. They foreshadowed the more expansive and intrusive conception of foreign policy associated with Lloyd Axworthy's notion of « human security », but which was already taking shape under Mulroney in the early 1990s. In this connection, the Tories' South Africa policy can be seen as an important, albeit incomplete, bridge from the post-Second World War to the post-Cold War eras in Canadian foreign policy. In support of this argument, three key dimensions of Canadian policy towards South(ern) Africa in the 1985-90 period are analyzed: sanctions; diplomatic activity in support of change; and aid to « victims and opponents of apartheid » inside South Africa. To illustrate the incompleteness of this foreign policy transition or departure, a brief consideration will be given to the contentious issue of security assistance to Mozambique in response to South Africa's ruthless campaign of destabilization during this time.

La politique du gouvernement Mulroney à l'égard de l'Afrique du Sud : précurseur de la « sécurité humaine durable »

David BLACK*

RÉSUMÉ : La politique du gouvernement Mulroney à l'égard de l'Afrique du Sud et les mesures privilégiées pour sa mise en œuvre ont rompu de manière importante avec les normes et les pratiques canadiennes de politique étrangère depuis longtemps établies. Elles ont de ce fait été les éléments précurseurs des politiques plus intrusives que l'on associe volontiers à la notion de « sécurité humaine durable » défendue aujourd'hui par Lloyd Axworthy, concept déjà présent à l'époque Mulroney. La politique conservatrice à l'égard de l'Afrique du Sud peut en conséquence être considérée comme un pont, quoique incomplet entre les politiques étrangères canadiennes d'après-guerre et celles de l'après-guerre froide. L'analyse de trois dimensions capitales de la politique canadienne envers l'Afrique australe permet de conclure en faveur de cet argument. Par contre, le caractère incomplet de la politique est bien illustré par l'appui aux mesures de sécurité rendues nécessaires au Mozambique à cause de l'impitoyable campagne de déstabilisation que le gouvernement sud-africain y menait.

ABSTRACT : The Mulroney government's South Africa policy and the specific measures through which it was implemented broke with long-standing norms and practices of Canadian foreign policy in several significant ways. They foreshadowed the more expansive and intrusive conception of foreign policy associated with Lloyd Axworthy's notion of « human security », but which was already taking shape under Mulroney in the early 1990s. In this connection, the Tories' South Africa policy can be seen as an important, albeit incomplete, bridge from the post-Second World War to the post-Cold War eras in Canadian foreign policy. In support of this argument, three key dimensions of Canadian policy towards South(ern) Africa in the 1985-90 period are analyzed: sanctions; diplomatic activity in support of change; and aid to « victims and opponents of apartheid » inside South Africa. To illustrate the incompleteness of this foreign policy transition or departure, a brief consideration will be given to the contentious issue of security assistance to Mozambique in response to South Africa's ruthless campaign of destabilization during this time.

Il est aujourd'hui largement accepté, certains en font pratiquement un axiome, que le gouvernement progressiste conservateur de Brian Mulroney a exercé un leadership exceptionnel dans la campagne internationale visant le démantèlement du régime d'apartheid en Afrique du Sud¹. En ce sens, il est clair que la politique du gouvernement Mulroney à l'égard de l'Afrique du Sud s'est clairement démarquée des politiques canadiennes antérieures en la

* Professeur au Département de science politique de l'Université Dalhousie, Halifax, Canada. Blackd@is.dal.ca

1. Voir Linda FREEMAN, *The Ambiguous Champion, Canada and South Africa in the Trudeau and Mulroney Years*, Toronto, University of Toronto Press, 1997, p. 3.

matière, un phénomène encore plus nettement observable au cours des premières années de son mandat. De plus, le Canada est demeuré, parmi les pays occidentaux, l'un des meneurs des activités contre l'apartheid tout au cours de la période cruciale comprise entre 1985 et 1990. Enfin, les nouveaux décideurs canadiens en matière de politique étrangère s'étaient engagés, sous la houlette du Premier ministre, à travailler à la résolution de ce problème de façon plus régulière et avec plus d'insistance que ne l'avaient fait leurs prédécesseurs.

Nous avons déjà conclu dans un autre article, que, lorsque cette nouvelle orientation de politique est comparée à ce que d'autres pays ont fait, la politique canadienne semble bien moins exceptionnelle qu'on ne l'a prétendu², que ce soit à cause de l'étendue de la portée du leadership international exercé par le Canada ou à cause du faible degré de divergence que cette initiative présente par rapport au modèle traditionnel de l'activisme canadien international. Bien que, parmi les gouvernements occidentaux, le Canada demeurait dans le peloton de tête quant à la position qu'il défendait à l'encontre de l'apartheid, il se situait souvent derrière plusieurs de ces derniers quant aux aspects spécifiques de sa politique et orchestrait ses tentatives de leadership sur une base collective, c'est-à-dire de concert avec les autres États meneurs. De plus, bien que la politique gouvernementale conservatrice marque nettement une nouvelle orientation par rapport aux politiques sud-africaines précédentes, sa réaction activiste sur cette question était généralement similaire (à la fois en termes de détermination et de restriction) à d'autres initiatives qui ont été prises, avant elle³ comme après, comme l'illustrent l'initiative de paix de Pierre Trudeau ou celle contre les mines antipersonnel de Lloyd Axworthy.

Néanmoins, il faut reconnaître que les postulats qui ont étayé la politique sud-africaine du gouvernement Mulroney et les mesures spécifiques grâce auxquelles elle a été appliquée, tranchent avec les normes et pratiques établies depuis longtemps en matière de politique étrangère canadienne et ce, à maints égards et de façon significative. En fait, ils annoncent une conception plus expansionniste et plus interventionniste de la politique étrangère, conception qui se reflétera dans la notion de sécurité humaine défendue par Lloyd Axworthy, mais qui commençait déjà à prendre forme sous Mulroney, au début des années 1990, à travers les défis lancés par les chefs de gouvernement aux notions traditionnelles de souveraineté, leur approche plus ferme vis-à-vis des incertitudes politique et économique, et leur désir d'intervenir immédiatement dans les « urgences humanitaires⁴ ». Dans ce contexte, la

2. David BLACK, « How Exceptional? Reassessing the Mulroney Government's Anti-Apartheid 'Crusade' », conférence présentée au colloque *Diplomatic Departures/Nouvelles orientations diplomatiques*, Hull, Québec, du 18 au 20 novembre 1999.

3. Bernard WOOD, « Canada and Southern Africa: A Return to Middle Power Activism », *The Round Table*, 315, 1990, p. 286.

4. Au sujet de l'approche changeante de la politique étrangère au cours des dernières années du gouvernement Mulroney, voir Tom KEATING et Nicholas GAMMER, « The 'new look' in Canada's Foreign Policy », *International Journal*, XLVIII, 4, Autumn 1993. Sur la « sécurité humaine durable » du gouvernement Chrétien, voir Lloyd AXWORTHY, « Canada and Human Security: the Need for Leadership », *International Journal*, 1997, et William W. BAIN, « Against Crusading: The Ethic of Human Security and Canadian Foreign Policy », *Canadian Foreign Policy*, 6, 3, Spring 1999.

politique sud-africaine des conservateurs peut donc être considérée comme un pont important, bien qu'incomplet, entre les énoncés de politique étrangère canadienne de la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale et ceux faits aux lendemains de la guerre froide. Cette politique n'était pas la seule de son genre⁵, mais sa mise en évidence et l'aura de succès qui la nimbait, particulièrement au moment de l'effondrement des structures formelles de l'apartheid au début des années 1990, ont contribué à consolider, au cours de cette période, un nouveau « bon sens » en matière de politique étrangère.

Nous étayerons notre démonstration en établissant le cadre d'intervention puis en analysant quatre aspects de la politique canadienne anti-apartheid. Nous analyserons en premier trois dimensions clés de la politique canadienne concernant l'Afrique du Sud durant la période de 1985 à 1990, soit les sanctions, l'activité diplomatique soutenant le changement de régime et l'aide aux victimes et opposants de l'apartheid en Afrique du Sud même. Afin d'illustrer le caractère incomplet de cette nouvelle orientation de la politique étrangère nous mentionnerons brièvement la litigieuse question de l'aide à la sécurité au Mozambique en réaction à l'impitoyable campagne de déstabilisation que l'Afrique du Sud y menait.

I – Trois dimensions clés de la politique canadienne anti-apartheid

L'approche favorisée par le gouvernement de Mulroney, nouvelle et plus activiste, pour forcer le changement de régime politique en cette Afrique du Sud dirigée par une minorité raciale, établissait clairement comme point de départ qu'il y avait des circonstances où une intervention délibérée et systématique dans les affaires internes d'un État souverain étaient justifiées. Les fondements normatifs de ce postulat étaient également significatifs : le régime de l'apartheid, à travers sa défense répressive du racisme institutionnalisé, constituait un grave affront aux principes les plus fondamentaux des droits humains, d'où une menace pour la sécurité autant de ses propres citoyens que de ceux des pays avoisinants. Cela en faisait donc une cible légitime pour des sanctions punitives et des interventions « positives » ayant pour objet ses processus politiques internes.

Dans le cas de l'Afrique du Sud, un tel interventionnisme a été légitimé au cours des ans, sur le plan international, grâce à l'accent qui a été mis sur la nature exceptionnelle de l'apartheid. Cette action s'est de plus appuyée sur l'adoption, par les Nations Unies, de conventions distinctes qui ont rendu illégaux « toute forme de discrimination raciale » (1969) et « le crime de l'apartheid » (1976)⁶, ainsi que par les campagnes des Mouvements transnationaux

5. Un ancien agent du service extérieur qui a participé à la conférence sur les *Diplomatic Departures/Nouvelles orientations politiques* a souligné que, par exemple, certaines des techniques les plus intrusives utilisées dans le cas sud-africain étaient aussi utilisées en Europe de l'Est au cours de la même période.

6. Voir Jack DONNELLY, *International Human Rights*, Boulder, Westview Press, 1993, pp. 69-76.

contre l'apartheid. Pour les responsables canadiens de l'élaboration des politiques, il était logique que l'approbation internationale de réponses interventionnistes à ce fameux problème pourrait légitimer, *de facto*, des actions similaires dans d'autres cas où il y aurait violation insigne des droits ou dans des situations où il y a de grandes souffrances humaines.

A — Les sanctions

Alors que la résistance et la répression s'intensifient en Afrique du Sud et que la campagne de déstabilisation de Pretoria contre ses voisins bat son plein, l'argument libéral traditionnel (entériné par les intérêts occidentaux et les élites anglophones de la classe d'affaires de l'Afrique du Sud) qui veut que ce sont des relations commerciales sans entraves qui éroderont les fondations de l'apartheid, se fait entendre de plus en plus fort. Dans ce contexte, le mouvement transnational contre l'apartheid, de concert avec le Congrès National Africain (CNA) en exil, a de mieux en mieux réussi à démontrer que la mise en œuvre de sanctions constituait *le test ultime* de l'engagement et de la crédibilité d'un pays dans sa lutte contre l'apartheid. C'était sur ce point que la dérogation aux pratiques canadiennes antérieures, par le gouvernement Mulroney, était la plus évidente. De plus, l'application des sanctions contre l'Afrique du Sud laissait présager une augmentation significative de leurs usages depuis la fin des années 1980, que ce soit dans le cas de la Birmanie, dans celui de la Chine, de l'Indonésie, du Nigeria ou d'autres⁷.

Au fil de l'histoire, les gouvernements canadiens successifs ont inmanquablement refusé toutes demandes de sanctions économiques, que ce soit envers l'Afrique du Sud ou envers d'autres pays, excepté lorsqu'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies les y obligeaient. Clarence Redekop a identifié cinq fondements traditionnels pour expliquer cette position. Premièrement, la santé de l'économie canadienne reposait sur le commerce international. Deuxièmement, le gouvernement souhaitait éviter de créer des précédents qui auraient pu susciter des demandes de sanctions sur d'autres questions; seul un mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies permettait d'éviter les problèmes de « sélectivité morale ». Troisièmement, les bénéfices en matière de politique étrangère que pouvaient procurer les sanctions étaient perçus comme étant minimes et de courte durée. Quatrièmement, on estimait que les sanctions étaient inefficaces pour favoriser les changements désirés, inquiétude d'autant plus présente dans le cas de sanctions imposées unilatéralement ou par un petit regroupement d'États. Finalement, les gouvernements canadiens ont généralement perçu les sanctions comme étant « inapplicables⁸ ». Le maintien d'une telle politique a certes été remis en question, dans le cas de l'Afrique du Sud, au moment de l'insurrection à Soweto en 1976 et de

7. Pour en savoir plus sur les sanctions dans la politique étrangère canadienne, voir Kim Richard NOSSAL, *Rain Dancing*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.

8. Voir Clarence REDEKOP, *Canada and Southern Africa, 1946-75: The Political Economy of Foreign Policy*. Thèse non publiée, University of Toronto, 1977, pp. 782-788. Voir aussi FREEMAN, *The Ambiguous Champion*, *op. cit.*, pp. 43-79.

l'imposition d'un embargo obligatoire sur les armes décrété par le Conseil de sécurité des Nations Unies en 1977. En décembre 1977, Don Jamieson, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, a annoncé un ensemble très limité de mesures économiques punitives. Étant donné leur caractère minimaliste et leur application peu étendue, leur effet s'est avéré « négligeable⁹ ». S'il est alors apparu que la sagesse conventionnelle du gouvernement quant à l'utilité des sanctions a, en principe, été remise en question, elle en est néanmoins demeurée inchangée dans les faits.

Sous Mulroney cependant, l'opposition traditionnelle à l'adoption de sanctions économiques a été balayée du revers de la main. La révolte à l'intérieur des cantons sud-africains et l'anxiété et la résistance parmi l'élite capitaliste de l'Afrique du Sud ont amené le gouvernement à réviser en profondeur sa politique; nous sommes alors au début de 1985. En juillet, le ministre des Affaires étrangères, Joe Clark, a annoncé la mise sur pied d'un ensemble de sanctions peu sévères, élaboré à partir des mesures prises en 1977. Cet ensemble fut suivi par une série de sanctions supplémentaires élaborées à la suite des décisions prises à l'intérieur du Commonwealth. La tendance générale que devaient prendre les sanctions préconisées par le Canada a en effet été largement inspirée par une politique étapiste recommandée au « Mini-sommet » du Commonwealth tenu en août 1986 et où Mulroney et cinq autres chefs du Commonwealth ont définitivement fait bande à part de la Première ministre britannique, Margaret Thatcher. C'est à ce moment que Mulroney et ses collaborateurs ont approuvé un ensemble de sanctions qui interdisait l'importation de produits agricoles, d'uranium, de charbon, de fer et d'acier en provenance de l'Afrique du Sud. Des mesures additionnelles furent par la suite circonscrites à des considérations mineures comme, par exemple, le resserrement de l'interdiction de contrats gouvernementaux avec des compagnies à intérêts majoritairement sud-africains, ainsi que l'extension de l'interdiction de la vente d'articles de haute technologie pour les utilisateurs du secteur privé en Afrique du Sud¹⁰.

Le point culminant de la politique des sanctions du gouvernement Mulroney était en fait rhétorique. Le Premier ministre l'a clairement énoncé dans son discours du 23 octobre 1985 à l'Assemblée générale des Nations Unies. Après avoir condamné le régime de l'apartheid en termes éloquents, il a annoncé que : « Si aucun progrès n'est fait en vue du démantèlement de l'apartheid, les relations du Canada avec l'Afrique du Sud devront être complètement rompues¹¹. »

9. *Idem*.

10. Voir David BLACK, *Australian, Canadian and Swedish Policies Toward Southern Africa: A Comparative Study of « Middle Power Internationalism »*. Thèse non publiée, Dalhousie University, 1991, pp. 255-264. Pour une excellente discussion détaillée portant sur les sanctions canadiennes et leurs limites voir Renate PRATT, *In Good Faith, Canadian Churches Against Apartheid*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1997, pp. 187-218; et L. FREEMAN, *op. cit.*, pp. 149-165.

11. « Principles of UN Charter Signposts to Peace », déclaration du très honorable Brian Mulroney, Premier ministre, à l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 23 octobre 1985. Affaires étrangères du Canada, *Statements and Speeches*, Numéro 85/14. Canada, *Statements and Speeches*, Numéro 85/14.

Cette menace n'était pas une anomalie. Bien au contraire, comme le démontre Renate Pratt, elle a été réitérée avant et après, autant par Mulroney que par Clark; elle représente donc « un clair énoncé de politique¹² ». La raison précise pour laquelle cette menace a été faite à ce moment s'est révélée être une question de spéculation qui sera traitée dans la section suivante de ce texte. Cependant, il faut retenir qu'elle est vite devenue l'aune à laquelle beaucoup de communautés canadiennes contre l'apartheid, ainsi que les membres de l'opposition et de la presse, mesureraient les efforts du gouvernement Mulroney au moment où la répression s'intensifiait en Afrique du Sud. Par ailleurs, il semble bien qu'un très grand nombre de fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures ont maudit le jour où ces paroles ont été prononcées.

Les sanctions adoptées, ainsi que les nombreuses « mesures positives » mentionnées plus loin, sont résumées dans l'annexe. Il est possible de faire plusieurs observations générales à leur sujet. Premièrement, il est évident qu'elles n'étaient que partielles. Plusieurs d'entre elles, comme l'interdiction d'attribuer de nouveaux prêts bancaires, l'interdiction d'exporter du pétrole et les produits qui en sont dérivés, ainsi que l'interdiction de faire de la publicité touristique sur l'Afrique du Sud, étaient volontaires¹³. Renate Pratt et d'autres critiques argumentent de façon persuasive que les sanctions du Canada étaient souvent « minimisées, parfois adoucies, réinterprétées et appliquées d'une façon inadéquate » par le ministère des Affaires extérieures¹⁴. Chose certaine, elles étaient de temps à autre interprétées d'une manière flexible et permissive. On évitait généralement toutes mesures qui comportaient des risques de pertes au niveau des profits pour les sociétés ou des emplois au Canada et ce, même temporairement¹⁵.

Parce que les sanctions canadiennes n'étaient que partielles et souvent interprétées d'une manière restrictive, elles ont périodiquement embarrassé le gouvernement. Plus concrètement, durant la période qui a précédé la rencontre du Comité des ministres des Affaires étrangères du Commonwealth sur l'Afrique australe tenue à Harare en février 1989 et présidée par Joe Clark, le gouvernement a été par deux fois sévèrement jugé. La première fois fut lorsqu'il a été confronté à la publication de données embarrassantes sur les

12. Voir R. PRATT, *In Good Faith*, *op. cit.*, p. 204.

13. Clark arguait que les sanctions volontaires symbolisaient en fait l'étendue du soutien social canadien dans le travail contre l'apartheid et étaient ainsi préférables aux interdictions obligatoires. Pour leur part, les critiques rétorquaient qu'elles étaient vulnérables aux relâchements de la surveillance et aux abus et qu'elles étaient le résultat des décisions douteuses du gouvernement.

14. Voir R. Pratt, *op. cit.*, p. 188.

15. Pour plus de détails voir D. BLACK, *op. cit.*, 1991, p. 262. Pour être juste, toutes les politiques de sanctions occidentales évitaient les coûts internes reliés aux politiques incluant l'interdiction totale du commerce adoptée par les pays nordiques. De plus, compte tenu du fait que le maintien constant des sanctions de l'État qui les impose est un défi important à leur efficacité, éviter de tels coûts quand cela est possible est généralement raisonnable. Je tiens à remercier Norrin Ripsman qui a souligné ce point.

échanges commerciaux: on y constatait un bond de 68 % au niveau des importations en provenance de l'Afrique du Sud ainsi qu'une hausse de 44 % au niveau des exportations pour les 11 premiers mois de 1988. Ces augmentations reflétaient toutefois une hausse de la *valeur* des biens échangés et non une hausse de la *quantité* qui, elle, diminuait de manière générale¹⁶. Mais de telles nuances ont été mises à l'écart dans la controverse qui s'en est suivie. Par ailleurs, la nouvelle que le gouvernement avait accordé un prêt de 600 millions de dollars, par l'entremise de la Banque de la Nouvelle-Écosse à la MINORCO, compagnie basée au Luxembourg mais gérée par des intérêts sud-africains qui tentaient de prendre le contrôle du géant minier britannique Consolidated Gold Fields, fut encore plus déconcertante. Cette approbation d'un prêt a été justifiée par une interprétation étroite des faits: l'entente a officiellement été conclue entre la succursale londonienne de la Banque de la Nouvelle-Écosse et une compagnie située au Luxembourg; à strictement parler, elle ne tombait pas sous l'interdiction volontaire demandée, au Canada, sur les nouveaux prêts bancaires attribués à l'Afrique du Sud. Ces deux controverses ont permis de mettre en évidence le fossé existant entre les sanctions partielles du Canada et la menace antérieure lancée par Mulroney quant à une rupture totale des relations du pays avec l'Afrique du Sud. Elles ont conduit à des accusations de « retour en arrière » et de « repli majeur de la politique » sur les sanctions¹⁷.

Juger de la validité de ces accusations dépend, du moins partiellement, de la façon dont on interprète le but de la menace originale quant à des sanctions complètes. Ce point sera étayé dans la prochaine partie. En toute justice, il faut dire qu'autant Mulroney que Clark n'ont jamais flanché et ont toujours soutenu l'utilité et l'efficacité des sanctions et que le gouvernement n'a jamais relâché ses mesures depuis leur adoption jusqu'à ce que soit solidement entamée la période de transition des années 1990¹⁸. Par exemple, lors d'un discours à New York devant le prestigieux *Council of Foreign Relations*, le 28 septembre 1989, Joe Clark a soutenu que « notre position a été que les sanctions sont nécessaires pour convaincre le régime sud-africain que le changement est nécessaire », et que « nous pouvons affirmer sans équivoque que les sanctions ont fonctionné¹⁹ ». De plus, pendant la période comprise entre 1985 et 1990, le niveau des exportations canadiennes vers l'Afrique du Sud est demeuré sensiblement le même tandis que le niveau des importations

16. Voir Jon HARKNESS, « Marshall, Lerner and Botha: Canada's Economic Sanctions on South Africa », *Canadian Public Policy*, xvi, 2, 1990, pp. 155-160.

17. Voir L. FREEMAN, *op. cit.*, pp. 221-226. L'accusation spécifique de « repli majeur de la politique » vient de R. PRATT, *op. cit.*, p. 272. L'offre publique d'achat de la MINORCO n'a finalement pas porté fruit.

18. Bien que des critiques comme Freeman arguent avec raison que le gouvernement aurait voulu lever plus tôt ses sanctions, en accord avec les politiques d'autres importants alliés occidentaux, s'il n'avait pas été empêché par le contexte du Commonwealth.

19. « Speech by the Right Honourable Joe Clark, Secretary of State for External Affairs, at a luncheon hosted by the Council on Foreign Relations », Affaires étrangères du Canada, *Statements and Speeches*, 89/23. Souligné dans le texte original.

en provenance de ce pays a connu une baisse significative par rapport au pourcentage général des échanges commerciaux du Canada. Ces données démontrent qu'il y a eu un véritable coût de renonciation, quoique mineur et indirect, relié aux sanctions²⁰.

Cependant, même si le Canada se situait parmi les meneurs des pays occidentaux durant la vague de sanctions du milieu des années 1980, on ne peut pas pour autant conclure qu'il était en tête. Sa politique était essentiellement équivalente à celle de l'Australie, laquelle imposait les sanctions décidées par le Commonwealth. Il était sensiblement moins « dur » que le Congrès américain dont le *Comprehensive Anti-Apartheid Act* (CAAA) d'octobre 1986 permettait de dépasser quelque peu le niveau des sanctions canadiennes en termes d'étendue et de force exécutoire, autant de facteurs favorables à un impact considérablement plus important. Les sanctions canadiennes étaient aussi beaucoup moins importantes que la portée de l'interdiction générale d'échange de marchandises adoptée par les pays nordiques entre décembre 1986 et juillet 1987. Cela, sans parler des pays non occidentaux dont l'Inde qui a imposé un embargo complet (bien que comportant certaines brèches) sur les échanges commerciaux dès 1946.

En bref, malgré les importantes menaces du gouvernement en vue de sanctions totales, la politique qu'il a mise en œuvre n'est pas exceptionnelle d'un point de vue international. Le fait d'adopter ces sanctions en tant qu'instrument central de politique, distingue toutefois nettement cette avenue des pratiques canadiennes antérieures et laisse présager un emploi plus routinier des sanctions à l'avenir.

B — La diplomatie

La politique canadienne de sanctions était étroitement liée aux efforts diplomatiques fournis afin de mettre sur pied une coalition à grande échelle en vue d'exercer une pression sur le régime de l'apartheid. La stratégie gouvernementale reposait sur le fait que par elle-même, ou même avec l'aide d'un petit groupe de petits et de moyens États, les sanctions canadiennes ne pouvaient avoir qu'un impact limité. Cependant, si cela pouvait être un facteur qui contribuerait à persuader des pays comme la Grande-Bretagne, les États-Unis ou l'Allemagne de l'Ouest à adopter de nouvelles sanctions (même des sanctions partielles), l'impact pourrait être plus important. Par le fait même, une plus vaste coalition sur les sanctions pourrait minimiser la présence canadienne. Je dirais que c'est dans ce contexte que la menace du gouvernement de faire une « rupture totale des relations avec ce pays » devrait être comprise, c'est-à-dire une balise à partir de laquelle il serait possible de mobiliser, de manière générale, les efforts en faveur des sanctions et de

20. Les exportations vers l'Afrique du Sud représentaient 0,13 % des exportations totales du Canada en 1985 et 0,12 % en 1990. Les importations ont diminué de 0,2 % à 0,1 % des importations totales canadiennes durant la même période. Voir R. PRATT, *op. cit.*, pp. 311-312.

motiver les fonctionnaires à Ottawa pour une mise en œuvre d'une importante réorientation en matière de politiques²¹. On pourrait soutenir que les possibilités que le Canada eut agi de manière unilatérale pour mettre cette menace à exécution étaient minimes, malgré ses insinuations claires qui montraient qu'il était prêt à le faire.

Du côté multilatéral, les deux principaux forums à l'intérieur desquels le Canada a concentré ses efforts étaient celui du Commonwealth et celui du G-7. Des deux, le premier a été le plus préoccupant pour les décideurs. Pour cette raison, il sera donc le point central de l'analyse dans cet article. Le Commonwealth moderne, c'est-à-dire celui de l'après-décolonisation a longtemps occupé une place préminente dans la politique étrangère canadienne, malgré l'influence limitée aux points de vue économique et stratégique que l'organisation pouvait exercer sur le Canada, notamment dû au fait que le Canada y est incontestablement l'un des acteurs les plus importants. De plus, tout comme Pierre Trudeau avant lui, Joe Clark est un « converti au Commonwealth » et il a apporté un peu du zèle des convertis à son engagement envers l'organisation. Par ailleurs, tout comme pour les cas précédents où le Canada s'est engagé concrètement dans la région australe de l'Afrique (par exemple dans le cas de la Déclaration d'indépendance unilatérale de la Rhodésie en 1965 et dans le cas du renouvellement des ventes d'armes britanniques à l'Afrique du Sud en 1971), il est hautement improbable que le Canada aurait eu à s'engager autant en Afrique du Sud au cours des années 1980, n'eût été de l'influence du Commonwealth.

Les activités du Commonwealth en Afrique du Sud durant la période de 1985 à 1990 peuvent être divisées en deux étapes, dont l'axe de séparation se situe à la Réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth (RCGC) qui a eu lieu à Vancouver au mois d'octobre 1987. Durant la première étape, Brian Mulroney et son gouvernement ont joué un rôle central dans les efforts concertés pour convaincre la Grande-Bretagne de soutenir un ensemble de sanctions partielles lesquelles, si l'on se réfère à l'importance des échanges commerciaux et des investissements entre la Grande-Bretagne et l'Afrique du Sud, auraient eu un impact très important. À la RCGC qui s'est tenue à Nassau en 1985, « les premiers ministres Mulroney et Ghandi ont été invités à jouer les rôles de médiateur avec madame Thatcher afin de mener à bien les accords qui avaient été conclus²² ». Ces accords incluaient un ensemble de « mesures » économiques (appelées ainsi par déference à la franche opposition de Thatcher aux *sanctions* économiques) peu sévères et la création d'un Groupe de personnalités éminentes du Commonwealth (GPE) afin d'encourager un processus de communication entre le gouvernement sud-africain et les « vrais représentants » de la majorité noire dans le but de démanteler l'apartheid²³. La plupart

21. Si Taylor, sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères durant cette période a souligné cette explication.

22. Voir B. WOOD, « Canada and Southern Africa », art. cit., p. 287.

23. Voir « The Commonwealth Accord on Southern Africa », RCGC de Nassau, article 4.

des observateurs étaient pessimistes quant aux chances de succès du GPE. Une réussite serait clairement la bienvenue cependant, alors qu'un échec aurait pour effet d'ajouter de nouvelles sanctions, ce qui inciterait la Grande-Bretagne à appuyer un ensemble plus important de sanctions et créerait probablement un « effet boule de neige » vis-à-vis de la Communauté européenne et des États-Unis²⁴.

En réalité, les efforts du GPE ont été contrecarrés par Pretoria, mais le groupe a réussi à ajouter des sanctions additionnelles. C'est ce qui a ouvert la voie au Mini sommet du Commonwealth d'août 1986 à Londres au cours duquel sept chefs de gouvernement s'interrogeaient à savoir de quelle manière ils devraient réagir quant au rapport du GPE. Il était maintenant évident que Mulroney collaborait avec le secrétaire général du Commonwealth, Sonny Ramphal, ainsi qu'avec les chefs des gouvernements de l'Australie, de l'Inde, de la Zambie et du Zimbabwe, afin de se voir accorder l'appui de Margaret Thatcher pour les sanctions partielles. L'ensemble des sanctions proposées était donc élaboré afin d'être facilement mises en œuvre par la Grande-Bretagne et les autres importants partenaires économiques occidentaux de l'Afrique du Sud. Cependant, aucune concertation stratégique n'a pu faire changer M. Thatcher d'idée. Elle défiait le consensus établi parmi le reste du groupe qui a continué à recommander de nouvelles sanctions sans l'appui britannique.

Cela a été le début de ce qui devait devenir une dynamique familière pour le reste de la décennie, avec un « Commonwealth sans la Grande-Bretagne » cherchant à maintenir un front commun sur ce qui touchait l'Afrique du Sud, et une Dame de fer essayant de discréditer la position majoritaire. Au cours de cette période, Mulroney et Thatcher ont eu plusieurs échanges musclés, et même un « moment électrique²⁵ » est survenu lors de la RCGC tenue à Vancouver en 1987 : dans un élan dramatique, Mulroney y avait alors mise la Première ministre britannique au défi quant à sa position face à l'Afrique du Sud. Ce fut sans contredit un point tournant.

C'est ainsi que la deuxième phase de l'activité du Commonwealth a débuté en 1987. La question sud-africaine y a été reprise par le Comité des ministres des Affaires étrangères du Commonwealth sur l'Afrique australe (CMAECAA), une entité issue d'une proposition canadienne présidée par Joe Clark tant qu'il a été secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Cette réorientation diplomatique est survenue au moment même où, sur le plan interne canadien, une modification a été effectuée quant à la responsabilité première de la politique étrangère canadienne, Clark prenant alors *de facto* le relais de Mulroney. L'approche de Clark face à l'Afrique du Sud était moins flamboyante

24. Stephen CHAN, *The Commonwealth in World Politics*, London, Lester Crook Academic Publishing, 1988, p. 72.

25. Ainsi appelé par Stephen LEWIS. Voir Michael VALPY, « An Interview with Stephen Lewis », *Southern Africa REPORT*, 4, 3, décembre 1988, p. 15. Pour avoir le contexte, voir L. FREEMAN, *op. cit.*, pp. 206-211.

et plus prudente que celle de Mulroney, bien qu'il s'y soit consacré d'une manière tout aussi consciencieuse. Clark et le Groupe de travail-Afrique du Sud au ministère des Affaires extérieures ont certainement passé beaucoup plus de temps et ont fourni beaucoup plus d'efforts sur cette question que ce qui se fait ordinairement au ministère pour des dossiers semblables. Un tel engagement peut s'expliquer par le fait que ces personnes avaient comme responsabilité principale, de concert avec le secrétariat du Commonwealth, d'organiser le travail du CMAECAA qui devait se réunir à quatre reprises entre la RCGC de Vancouver en 1987 et celle de Kuala Lumpur en 1989²⁶.

Néanmoins, le processus du CMAECAA n'a pas toujours été à la hauteur des attentes de Clark et du Canada. À cette époque, la « vague » des sanctions internationales limitées, lancée au milieu des années 1980, avait perdu de sa vigueur et avait, de ce fait, placé certains membres du Commonwealth dans une situation délicate. La Grande-Bretagne, le seul État membre ayant une relation économique significative avec l'Afrique du Sud, se retranchait dans sa position contre les sanctions. Quant aux voisins frontaliers de l'Afrique du Sud, bien qu'ils fussent les partisans les plus en faveur des sanctions, ils avaient tout naturellement décidé qu'ils ne pouvaient être ceux qui imposeraient ces sanctions²⁷. À toutes fins pratiques, seuls quelques États pouvaient donc imposer de manière efficace les nouvelles sanctions du « Commonwealth » : le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Ils étaient toutefois peu disposés à le faire. Ainsi, même si le CMAECAA avait mis sur pied plusieurs commissions qui étudiaient les effets des sanctions et les façons de « les étendre, les approfondir et les intensifier²⁸ » en mettant tout particulièrement l'accent sur les sanctions à caractère financier, aucune nouvelle sanction du Commonwealth n'a été adoptée. Pendant ce temps, Joe Clark et ses fonctionnaires ont essayé, lors des réunions, d'attirer l'attention sur « l'aide qui pourrait être apportée aux victimes et aux opposants de l'apartheid, ainsi que sur la promotion du dialogue et sur la manière de contrecarrer la censure et la propagande sud-africaines²⁹ ». Bien que ces buts fussent louables, le fait que le gouvernement retire alors pratiquement ses menaces de sanctions totales combiné aux embarras hautement publicisés lors du sommet de Harare et dont il a été question

26. Entretien privé, ministère des Affaires étrangères, 7 février 1990.

27. Voir Lloyd John CHINGABO et Stephen CHAN, « Sanctions and South Africa, Strategies, Strangleholds, and Self-Consciousness », *Paradigms*, 2, 2, Winter 1988-89, pp. 112-132, pour les dilemmes auxquels sont confrontés des pays comme la Zambie et le Zimbabwe. Mulroney et Clark ont tous deux manifesté leur compréhension de leurs situations par rapport aux sanctions. Mulroney a argué avec raison en plusieurs occasions que les pays occidentaux devraient porter la responsabilité principale d'imposer les sanctions en Afrique du Sud.

28. Traduction libre de la formulation « widened, deepened, and intensified » utilisée dans la « Okanagan Statement on Southern Africa and Program of Action », adoptée à la RCGC de Vancouver.

29. « Statement by the Right Honourable Joe Clark, Secretary of State for External Affairs, at the Opening Session of the Commonwealth Foreign Ministers Meeting on Southern Africa », Toronto, 2 août 1988. Affaires étrangères du Canada, *Statements and Speeches*.

plus tôt, ont alimenté les accusations formulées par les critiques et dénonçant un « retour en arrière » quant aux sanctions et l'abandon du leadership canadien³⁰.

Le processus dans lequel le CMAECAA s'est engagé a cependant réussi à maintenir à un niveau élevé, dans un axe Nord-Sud, le besoin de pression exercée par des sanctions à un moment où il y avait, sur le plan international, un mouvement qui tentait de discréditer de telles mesures. Le processus a aussi aidé à stimuler d'intéressants développements créatifs sur d'autres fronts, comme nous le verrons plus loin. Qui plus est, cela a créé un précédent important dans les relations entre le Canada et le Commonwealth. Pendant que les négociations visant à l'abandon de l'apartheid étaient en cours au début des années 1990, le Commonwealth a essayé d'élargir et de formaliser son engagement dans les droits humains et la démocratie au moyen de l'adoption de la Déclaration d'Harare en 1991³¹. Pour opérationnaliser cet engagement, il a mis sur pied le Groupe d'action des ministres du Commonwealth (GAMC) en 1995 dans le but d'orchestrer une action concertée envers les États membres qui violaient les normes énoncées dans la Déclaration d'Harare. À ce jour, ce groupe s'est penché sur les cas du Nigeria, du Sierra Leone, de la Gambie et du Pakistan. Le GAMC, à l'intérieur duquel le Canada a été un membre actif et important, représente donc une institutionnalisation des appropriations et des techniques intrusives qui étaient originellement l'apanage du GPE et qui ont été tout spécialement utilisées par le CMAECAA dans le cas de l'Afrique du Sud. De plus, le gouvernement canadien a fait la promotion d'instruments similaires pour l'avancement des droits humains et de la démocratie dans d'autres situations multilatérales que ce soit à l'intérieur de l'OÉA ou de la Francophonie³². En ce sens, peu importe la façon dont on évalue le « succès » ou l'influence de la diplomatie canadienne au Commonwealth en rapport avec l'Afrique du Sud ; il demeure que cette action a laissé une empreinte durable dans la politique étrangère canadienne à la fin de la guerre froide et aux lendemains de l'apartheid.

Deux aspects de la diplomatie *bilatérale* canadienne en rapport avec l'Afrique du Sud sont dignes de mention. Le premier concerne le maintien des relations diplomatiques avec le gouvernement sud-africain durant toute la durée des mandats des gouvernements Mulroney. La menace de faire « rompre totalement les relations » avec ce pays impliquait clairement de mettre un terme aux liens diplomatiques et économiques. De nombreux activistes canadiens et des membres du CNA en exil favorisaient une telle éventualité. Cependant, plusieurs des critiques les plus dures face au gouvernement ont dû admettre que les fonctionnaires de l'ambassade canadienne de Pretoria ont

30. Voir, par exemple, L. FREEMAN, *op. cit.*, pp. 212-233, et R. Pratt, *op. cit.*, pp. 291-336.

31. Pour le texte de cette déclaration voir *The Round Table* 321, 1992.

32. Voir l'article de Tom KEATING, « In Whose Image? Canada and the promotion of Good Governance », présenté à la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique à St. John's, Terre-Neuve, 8 juin 1997.

joué un rôle très inhabituel, mais hautement créatif et utile sur le terrain sud-africain³³, un rôle dont l'importance sans équivoque a été démontrée par Adam et Moodley :

La présence continue du Canada en Afrique du Sud était de plus en plus justifiée par les actions progressistes du personnel de l'ambassade dans ce pays[...] Les diplomates assistaient régulièrement aux funérailles d'importance, un moyen qui permettait d'empêcher la brutalité policière. Plusieurs ont assisté à des procès politiques à titre d'observateurs. Certains diplomates canadiens assistaient régulièrement aux services religieux dominicains dans les cantons ou invitaient des activistes à des réceptions. Grâce à une présence aussi bien identifiable sur le terrain et en conjonction avec les avertissements hostiles servis par Pretoria, admonestant les Canadiens de ne pas se mêler des affaires intérieures du pays, le petit lien que le Canada permettait ainsi d'établir avec le monde extérieur était tout même important pour plusieurs activistes sud-africains³⁴.

Cependant, certains, comme Renate Pratt, ont suggéré que le gouvernement aurait pu suivre l'exemple suédois du déclassement des liens diplomatiques sans perdre les bénéfices d'une présence canadienne continue. En général, la plupart des analystes s'accordent toutefois à dire que la décision de ne pas rompre les relations diplomatiques était la bonne³⁵. De plus, la diplomatie publique peu orthodoxe, voire la diplomatie oppositionnelle, pratiquée par le personnel de l'ambassade canadienne en Afrique du Sud, de concert avec les programmes gouvernementaux d'aide dont il sera bientôt question, constitue un précédent important qui conduira à l'approche plus systématique de « l'engagement constructif » promu par Lloyd Axworthy sous les étiquettes de « travail de l'intérieur » et de « pragmatisme raisonné »³⁶.

On peut enfin identifier une source de difficultés et de controverses persistantes rencontrées par le gouvernement Mulroney, soit son attitude vis-à-vis du CNA, le principal mouvement de libération en Afrique du Sud. Comme la plupart des pays occidentaux, les gouvernements canadiens ont toujours eu de la difficulté à établir une relation satisfaisante avec les mouvements de libération d'Afrique australe, la plupart desquels ont formé des gouvernements aux lendemains de leur indépendance nationale. Les liens étroits qui

33. Voir L. FREEMAN, *op. cit.*, p. 280.

34. Heribert ADAM et Kogila MOODLEY, « The Background to Canada's Activist Policy Against Apartheid : Theoretical and Political Implications », *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 30, 3 novembre 1992, p. 305.

35. Voir R. PRATT, *op. cit.*, p. 344. Il doit être mentionné que le déclassement des relations diplomatiques peut en fait imposer certains coûts en termes de fonction politique progressive sur le terrain. Voir l'article de Janet L. GRAHAM, « Small Mission in Hard Times : Lagos, 1996-97 », dans le livre de Robert WOLFE (dir.), *Diplomatic Missions, The Ambassador in Canadian Foreign Policy*, Kingston, School of Policy Studies, Queen's University, 1998.

36. Voir Notes for an Address by the Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs, McGill University, « Human Rights and Canadian Foreign Policy : Principled Pragmatism », 16 octobre 1997.

existaient entre ces mouvements de libération et les pays du Bloc de l'Est, leurs programmes socio-économiques souvent radicaux, leur poursuite d'une lutte armée contre la minorité blanche au pouvoir et leur statut juridique problématique (ils ne sont alors ni des partis conventionnels, ni des gouvernements) sont tous des facteurs qui ont contribué à les éloigner des pays occidentaux. Il en est résulté un cercle vicieux dans lequel le manque de sympathie et de soutien des pays occidentaux a amené ces mouvements à établir des liens encore plus étroits avec les pays du Bloc de l'Est, renforçant du coup la circonspection des pays occidentaux. Seuls les États nordiques ont échappé à ce cycle et ont développé des liens étroits avec ces groupes en les soutenant par l'entremise d'une aide humanitaire directe depuis la fin des années 1960³⁷.

La difficulté du Canada à établir une relation plus constructive avec le CNA s'est poursuivie presque jusqu'à la fin des années 1980. En août 1987, Mulroney est devenu le premier chef du G-7 à rencontrer le président du CNA, Oliver Tambo. Au cours de la même visite au Canada, Tambo a aussi rencontré Joe Clark. Cependant, cette apparente percée a été compromise de manière significative par l'accueil « froid et discret », voire « frustré », qui lui a été réservé³⁸. Selon Renate Pratt, « Mulroney et Clark se sont abandonnés à une forte polémique et à un jugement anticommuniste quant à la nature violente du CNA », ce qui révélait un manque de compréhension de l'histoire du mouvement et de la motivation derrière sa lutte armée restreinte³⁹.

Que devons-nous alors faire de la déclaration de Clark qui, en mai 1989, affirmait : « Je ne crois pas qu'il existe un autre pays dans le monde ayant une relation aussi productive avec le Congrès national africain que le Canada... une relation que nous avons établie⁴⁰? » Cette affirmation était sûrement une hyperbole politique. Néanmoins, il apparaît clairement que sous l'administration de Mulroney et de Clark, une relation encore plus étroite avec le CNA en exil et avec d'autres groupes parallèles a finalement vu le jour. Ce fut, du moins en partie, une retombée heureuse du processus du CMAECAA dont les réunions commençaient par des témoignages des différents chefs internes et externes de l'opposition. Ces réunions, et d'autres connexes, ont contribué au développement d'une plus grande compréhension entre ces chefs, les fonctionnaires canadiens et Clark. Cette compréhension fut bénéfique pour le CNA car il a pu persuader le CMAECAA en général et le Canada en particulier de maintenir les sanctions du Commonwealth bien après que les autres gouvernements occidentaux ont commencé à lever les leurs⁴¹. De plus, grâce au

37. Voir D. BLACK, *op. cit.*, 1991, chapitre 8.

38. L. FREEMAN, « Where's the Beef? Canada and South Africa, 1987 », *Southern Africa REPORT*, 3, 3 décembre 1987, p. 5.

39. R. PRATT, *op. cit.*, pp. 280-281 ; voir aussi L. FREEMAN, *op. cit.*, pp. 202-204.

40. « Canada in the World », extrait de déclarations du Très Honorable Joe Clark au Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international de la Chambre des communes, 11 mai 1989, Affaires étrangères du Canada, *Statements and Speeches*, 89/17, p. 2.

41. Voir L. FREEMAN, *op. cit.*, pp. 247-256.

Centre de recherche pour le développement international (CRDI), le gouvernement canadien est devenu un supporter important du développement de la capacité d'énonciation et de défense de politiques par le « Mouvement démocratique », sympathisant du CNA, au cours de la période de transition de 1990 à 1994⁴².

En gros, les liens plus étroits entre le gouvernement et ces groupes reflétaient le changement vers une interaction plus étroite entre les représentants du gouvernement canadien d'une part, et les « acteurs de la société civile » d'autre part, aussi bien à l'intérieur des frontières canadiennes qu'à l'extérieur. L'interaction et la coopération grandissantes avec de tels acteurs sont devenues des caractéristiques dominantes et peut-être même controversées de la politique étrangère canadienne durant l'époque suivant la guerre froide, souvent une donne stratégique comprise dans la notion de « démocratisation » de la politique étrangère canadienne.

C — L'aide

L'aide canadienne au développement s'est orientée vers deux niveaux dans sa lutte pour le changement : à l'interne, en Afrique du Sud, ainsi qu'au niveau régional. Dans cet article, je me concentrerai sur le premier de ces niveaux⁴³. En Afrique du Sud, comme il est mentionné plus haut, l'attention était tournée principalement sur les « mesures positives » qui avaient pour but « d'aller en Afrique du Sud pour apporter de l'aide aux victimes et aux opposants de l'apartheid, ainsi que pour promouvoir le dialogue et de contre-carrer la censure et la propagande sud-africaines ». Bien que ces mesures étaient déjà en place durant la période étudiée, l'accent et les ressources mis sur elles ont augmenté de manière significative à partir de 1987. Cette tendance était partiellement stimulée par le besoin du gouvernement de réagir face aux critiques formulées à l'encontre d'un apparent « retour en arrière par rapport aux sanctions ». Durant la période précédant la transition, soit avant 1990, la plus grande partie de cette aide était, selon Linda Freeman, « remarquable et opportune⁴⁴ ». Elle incluait un important programme qui soutenait l'éducation et le développement des habiletés des Sud-Africains désavantagés ; une aide juridique et humanitaire aux prisonniers politiques et à leur famille ; l'aide aux projets des petites communautés fournies par les ONG ; la formation syndicale ; et un fonds qui soutenait le « Plan d'action contre le parrainage et la propagande sud-africains⁴⁵ » du Canada. Le plus utile a peut-être été le Fonds

42. Pour une interprétation critique de cette aide en raison du parti pris pour le CNA, voir Heribert ADAM et Kogila MOODLEY, *Democratizing Southern Africa: Challenges for Canadian Policy*, Ottawa, Canadian Institute for International Peace and Security, 1992, pp. 332-343.

43. Pour une brève dissertation au sujet de l'aide apportée aux régions avoisinantes de l'Afrique du Sud, voir D. BLACK, « How Exceptional? Reassessing the Mulroney Government's Anti-Apartheid 'Crusade' », conférence citée.

44. L. FREEMAN, *op. cit.*, p. 279 ; plus généralement, pp. 277-282.

45. N.D.T. traduction libre de *Action Plan to Counteract South African Sponsorship and Propaganda*.

canadien pour le dialogue de 7 millions de dollars qui a été mis sur pied en août 1988 et lequel, selon un communiqué de presse des Affaires étrangères, offrait « de l'aide à la presse alternative, du financement pour des activités réunissant des Sud-Africains de races différentes pour les aider à mieux se connaître et pour les amener à discuter d'un avenir commun, un appui aux organismes pour la promotion des droits humains et aux organismes professionnels qui s'emploient à renverser les barrières érigées par l'apartheid et la promotion du concept d'un avenir sans discrimination raciale par le biais des arts et de la culture populaire⁴⁶ ». Selon l'opinion générale, ce fonds relativement petit a tout de même pu fournir une aide flexible et opportune qui a facilité le travail et parfois la survie des opposants clés du régime en appuyant les initiatives créatrices qui ont aidé à faire le travail préparatoire à un avenir non raciste.

En bref, les « mesures positives » canadiennes qui se sont maintenues sous différentes formes tout au cours de la période de transition, soit de 1990 à 1994, ont été largement considérées comme étant une contribution utile à la cause contre l'apartheid. Les activistes canadiens contre l'apartheid ont certes exprimé leurs inquiétudes quant au fait qu'elles servaient de camouflage au manquement du gouvernement à imposer de nouvelles sanctions. En outre, les contributions canadiennes en Afrique du Sud n'étaient pas particulièrement remarquables en termes comparatifs puisque plusieurs gouvernements, ONG et organisations internationales offraient des programmes d'aide similaires durant la même période et ce, souvent pour les mêmes raisons⁴⁷. Néanmoins, il ne fait aucun doute que de bonnes choses sont ressorties de ces programmes. De plus, en ce qui a trait à l'hypothèse avancée dans cet article, ces programmes ont constitué un important précédent pour des mesures similaires en vue d'un « engagement constructif » dans les années 1990, mesures qui ont été reconnues comme étant la marque distinctive de la « sécurité humaine durable ».

II – Une politique incomplète : l'aide en matière de sécurité

Tout autant que l'aide au développement économique fournie aux pays voisins de l'Afrique du Sud, la fourniture d'une aide à la sécurité « ne causant pas de mort » est devenue un corollaire logique et symboliquement important. Exposé crûment et toutes questions éthiques étant mises de côté, on peut dire qu'il ne sert pas à grand-chose de dépenser de l'argent pour réhabiliter les voies de communication au Mozambique si cette nouvelle infrastructure devient aussitôt la nouvelle cible de sabotage par les forces rebelles parrainées par l'Afrique du Sud. Suivant cette logique, la demande d'aide à la sécurité est devenue persistante, particulièrement dans le contexte du Commonwealth⁴⁸.

46. Cité dans H. ADAM et K. MOODLEY, *Democratizing Southern Africa*, op. cit., p. 81 ; pour en savoir plus sur leur opinion généralement positive sur le *Fonds pour le dialogue*, voir dans le même ouvrage les pages 80 à 88.

47. Voir, pour un exemple concernant l'Union européenne, Martin HOLLAND, « The Other Side of Sanctions : Positive Initiatives for Southern Africa », *Journal of Modern African Studies*, 26, 2, 1988.

48. Voir D. BLACK, *Australian, Canadian, and Swedish Policies Toward Southern Africa*, op. cit., p. 287.

Sur cette question, le Canada et les autres « puissances moyennes » occidentales (par exemple l'Australie et la Suède) se sont montrées hautement réticentes. Une telle attitude contraste énormément avec la réponse relativement rapide et généreuse de la Grande-Bretagne à de telles demandes. Les fonctionnaires des Affaires étrangères ont justifié la prudence de leur gouvernement sur cette question en de vagues termes politiques culturels : « le peuple canadien et le Cabinet » sont « très inquiets » de voir le Canada s'impliquer dans l'aide à la sécurité affirmaient-ils⁴⁹. Ils semblaient croire que cela susciterait une profonde aversion de la part des Canadiens face à l'utilisation de la violence en vue d'un règlement de mésententes politiques.

Finalement, au mois de septembre 1988, le gouvernement a annoncé presque subrepticement un programme de 2 millions de dollars par année pour l'aide en matière de sécurité, montant qui devait être déboursé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) afin d'assurer la sécurité des voies ferrées de Nacala et de Limpopo au Mozambique. Peu de temps après, le gouvernement triplait les fonds du Programme d'aide à l'instruction militaire (PAIM) destinés au personnel militaire en Afrique australe (voir tableau en annexe). Évidemment, ce programme d'aide était bien accueilli en Afrique du Sud et Robert Mugabe a été grandement responsable de la « fuite » concernant les nouvelles contributions canadiennes⁵⁰. Néanmoins, ces mesures contrastaient nettement avec celles précédemment mises de l'avant dans le cadre de la campagne contre l'apartheid, à la fois par leur qualité minimale et par leur introduction discrète. Elles contrastaient également avec une approche plus extensive de l'utilisation des forces militaires pour des besoins humanitaires, approche qui est devenue une caractéristique importante de la politique étrangère de la période suivant la guerre froide. Il est probable que des demandes d'aide en matière de sécurité devant des mesures comparables à la déstabilisation parrainée par l'État sud-africain auraient été mieux reçues dans les années 1990. C'est à cet égard que l'on peut affirmer que la tendance de la politique étrangère qui s'affirmera au cours de la période post-guerre froide s'est sans doute d'abord concrétisée dans la politique du gouvernement Mulroney vis-à-vis de l'Afrique du Sud, bien que celle-ci fut alors incomplète.

Conclusion

Il n'est pas facile d'évaluer correctement les effets et l'efficacité des nombreuses mesures canadiennes prises pour lutter contre l'apartheid, lesquelles ont sommairement été énoncées dans cet article. En premier lieu, il est difficile de démêler le rôle de la pression externe et de l'aide, du rôle plus important de la résistance en Afrique du Sud. Néanmoins, il serait erroné de réfuter l'influence des actions externes qui ont à la fois précipité le changement

49. Entretien, mars 1988.

50. Voir R. PRATT, *op. cit.*, pp. 308-309.

et aidé à façonner une transition plus modérée (pour le meilleur et pour le pire) que ce à quoi plusieurs s'attendaient⁵¹.

La tâche est encore plus difficile pour situer l'importance du Canada par rapport aux efforts déployés au niveau international et plus particulièrement par les États occidentaux. De façon générale, la performance canadienne se situe parmi celle des meneurs à l'intérieur du groupe des États occidentaux, quoiqu'elle n'arrive que rarement et brièvement en tête de ceux-ci. En outre, compte tenu de la nature limitée des liens qui relient le Canada à l'Afrique du Sud et aux pays de l'Afrique australe, ainsi que de sa politique discrète envers l'Afrique du Sud⁵², l'effort de sa politique pourrait être généralement caractérisé comme étant plutôt constructif, mais marginal. De plus, malgré l'implication évidente de plusieurs individus d'envergure à l'intérieur du gouvernement, à commencer par le Premier ministre, même à l'apogée de l'engagement canadien dans la question sud-africaine, l'approche générale du gouvernement était compatible avec les exemples précédents et subséquents d'activisme tangible en matière de politique étrangère et de « croisades » spécifiques.

D'un autre côté, les façons dont la politique canadienne contre l'apartheid était justifiée et les techniques par lesquelles elle était exécutée dérogeaient clairement des pratiques canadiennes établies et ce, à maints égards. Bien que des hypothèses et des techniques similaires aient vu le jour en d'autres occasions, il peut être affirmé qu'elles n'ont jamais été aussi complètement ni aussi publiquement développées. C'est à cet égard que la politique sur l'Afrique du Sud du gouvernement Mulroney peut être perçue comme étant précurseur d'une « sécurité humaine durable », objectif qui est devenu la caractéristique première de la politique étrangère du gouvernement libéral depuis les années 1990.

[Traduit de l'anglais par Catherine Lachance]

51. Voir David BLACK, « The Long and Winding Road: International Norms and Domestic Political Change in South Africa », in T. RISSE, S. ROPP et K. SIKKINK (dir.), *The Power of Human Rights, International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999 ; et Neta CRAWFORD et Audie KLOTZ (dir.), *How Sanctions Work, Lessons from South Africa*, London, Macmillan, 1999.

52. Voir H. ADAM et K. MOODLEY, *Democratizing Southern Africa*, op. cit., chapitre 6.

Sanctions prises par le Canada à l'égard de l'Afrique du Sud¹

Commerce	Finances/Investissements	Sports	Autres
I- Aucun encouragement gouvernemental au commerce avec l'Afrique du Sud	I- Abrogation de l'entente sur la double taxation	I- La politique touche les échanges sportifs entre le Canada et l'Afrique du Sud, ce qui comprend les échanges sportifs aux niveaux professionnels et amateurs, entre individus ou équipes, au Canada, en Afrique du Sud ou ailleurs dans le monde.	I- Aide aux victimes de l'apartheid en Afrique du Sud (7,8 millions\$ en 1988-89) Principaux secteurs:
II- Importations : Interdiction obligatoire sur : • tous les produits agricoles • uranium • charbon • produits en fer • produits en acier • armements	II- Interdiction sur les nouveaux investissements corporatifs en Afrique du Sud III- Interdiction volontaire sur les nouveaux prêts bancaires (secteurs public et privé) en Afrique du Sud IV- Plafonnement des crédits au commerce et demande aux banques canadiennes d'effectuer les renouvellements de prêts à termes aussi courts que possible	II- Refus d'émettre des visas aux détenteurs de passeports sud-africains qui désirent venir au Canada pour participer à un événement ou à une activité sportive III- Demande aux associations sportives de suspendre leurs membres qui participent à des événements sportifs en Afrique du Sud	• Éducation et formation pour les Sud-Africains défavorisés que ce soit au Canada ou en Afrique du Sud • aide juridique et humanitaire aux prisonniers politiques et à leurs familles • aide à de petits projets communautaires engageant des ONG canadiennes et locales • éducation de la main d'œuvre • aide aux réfugiés dans les pays limitrophes par le biais d'agences multilatérales
III- Exportations : Interdiction obligatoire sur : • armes et munitions de guerre • toute technologie et équipements sensibles envers tous les utilisateurs Interdiction volontaire sur : • pétrole et produits pétroliers	V- Code de conduite pour les entreprises canadiennes en Afrique du Sud	IV- Demande aux associations sportives de refuser les invitations, de protester et de se retirer des compétitions tenues en pays tiers et auxquelles l'Afrique du Sud participerait	II- Mise sur pied d'un plan d'action d'un million de dollars pour contrer la propagande et la censure sud-africaine III- Établissement d'un « fonds du dialogue » d'un montant de 1,6 million \$ qui visera à promouvoir le dialogue entre Sud-Africains au sujet d'un avenir non raciste. (Une partie de ce fonds doit servir au plan d'action puisque la censure représente un important obstacle au dialogue, la liberté de presse ayant notamment un rôle-clé à jouer dans la promotion du dialogue.)
IV- Autres • Interdiction volontaire sur les ventes de Krugarrands* • Interruption des liaisons aériennes avec l'Afrique du Sud			

1. Ministère des Affaires extérieures, février 1990.

* Pièce numismatique en or de l'Afrique du Sud.

Commerce	Sports	Autres
• Fin des subventions au développement des marchés d'exportation pour ce qui est de l'Afrique du Sud • Fin des assurances fournies (par la Société de développement des exportations) aux exportateurs vers l'Afrique du Sud • Interdiction volontaire sur la promotion du tourisme en Afrique du Sud • Abandon des contrats de subventions, des contributions et des ventes par le gouvernement canadien à des compagnies sous contrôle sud-africain • Fin du traitement de l'uranium namibien • Abandon des achats par le gouvernement canadien des biens et services sud-africains (à la stricte exception de ceux liés aux activités de l'ACDI et des ambassades canadiennes en Afrique australe).	V- Demande aux associations sportives de faire pression sur leurs fédérations internationales pour qu'elles suspendent leurs membres qui participent à des événements en Afrique du Sud VI- Le financement gouvernemental des associations sportives dépendra de leur respect de la politique gouvernementale	IV- Aide aux pays frontaliers en matière de sécurité, en lien avec les projets infrastructurels (carburant, vêtements, pièces de rechange, équipement de communication, nourriture, appui à la balance des paiements). Jusqu'en 1990, 4 millions \$ y ont été consacrés V- Financement du programme canadien d'aide à l'entraînement militaire entre 1988 et 1990, une importante partie de cette aide étant consacrée à l'entraînement militaire des pays frontaliers. VI- Fin de l'émission des visas aux visiteurs à l'ambassade canadienne à Pretoria et exigence que tous les visiteurs sud-africains désirant venir au Canada fassent personnellement application pour leur visa lorsqu'ils le font à l'extérieur de l'Afrique du Sud VII- Limites sur les échanges entre les représentants des gouvernements canadien et sud-africain VIII- Annulation des accréditations diplomatiques au Canada des représentants sud-africains non résidents (particulièrement les attachés en matière de science, de travail, de mines et d'agriculture) IX- Maintien d'un registre anti-apartheid pour permettre aux Canadiens et Canadiennes de manifester publiquement leur opposition à l'apartheid