

# Rechtspolitisches Forum

## Legal Policy Forum

---

17

Marie Bernard-Meunier

Canada:

Managing Differences at Home and Abroad

- Festvortrag anlässlich der Zeugnisübergabe  
der internationalen Rechtsstudien 2003 -

Das Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier hat die wissenschaftliche Forschung und Beratung auf Gebieten der Rechtspolitik sowie die systematische Erfassung wesentlicher rechtspolitischer Themen im In- und Ausland zur Aufgabe. Es wurde im Januar 2000 gegründet.

Das *Rechtspolitische Forum* veröffentlicht Ansätze und Ergebnisse national wie international orientierter rechtspolitischer Forschung und mag als Quelle für weitere Anregungen und Entwicklungen auf diesem Gebiet dienen. Die in den Beiträgen enthaltenen Darstellungen und Ansichten sind solche des Verfassers und entsprechen nicht notwendig Ansichten des Instituts für Rechtspolitik.

Im Unterschied zu vielen, europäischen Staaten definiert sich die kanadische Identität nicht über eine gemeinsame, ethnische Herkunft. Vielmehr leitet sie sich bereits in ihrer Wurzel von einer jeweils eigenständigen, englischen und französischen Gründungsgeneration ab. Ferner werden inzwischen auch die Aborigines als eines der Gründungsvölker Kanadas anerkannt. Diese Multikulturalität, zusammen mit der großen landschaftlichen und klimatischen Vielfalt des Landes, hat dazu geführt, dass Kanada eine besondere Sensibilität für die Unterschiedlichkeit seiner Bevölkerungsgruppen und, damit verbunden, auch vermehrt gesellschaftliche und rechtliche Instrumente entwickelt hat, die sowohl auf der nationalen als auch auf der internationalen Ebene dazu beitragen sollen, gemeinsame Werte zu schützen, ohne eine der beteiligten Gruppen zur Aufgabe ihrer Identität zu zwingen.

Ihre Exzellenz Frau Marie Bernard-Meunier, geboren in Rouyn-Noranda, Quebec, ist seit dem Jahr 2000 Botschafterin Kanadas in Deutschland. Nach dem Studium der Politikwissenschaften an der Universität von Montreal ist sie seit 1972 im Auswärtigen Dienst Kanadas tätig. Dabei führten sie verschiedene Entsendungen nach Bonn, Wien, New York und Paris. 1987 wurde sie zur Beraterin des Ministers sowie zur stellvertretenden, ständigen Delegierten Kanadas in der UNESCO ernannt. 1989 folgte die Wahl in den Exekutivrat dieser Organisation, zu dessen Präsidentin sie zwei Jahre später ernannt wurde. Von 1991 bis 1993 hatte Frau Bernard-Meunier die Stellung einer Gesandten und einer ständigen Delegierten in der UNESCO inne. Vor ihrer Ernennung zur kanadischen Botschafterin in Deutschland war Frau Bernard-Meunier von 1996 bis 2000 Botschafterin in den Niederlanden.

Der Beitrag ist der Abdruck des Vortrages, den die Kanadische Botschafterin anlässlich der festlichen Übergabe der Abschlusszeugnisse für den Absolventenjahrgang 2002 der Fachspezifischen Fremdsprachenausbildung für Juristen (FFA) [Internationale Rechtsstudien] am 24.06.2003 an der Universität Trier gehalten hat.

## **CANADA: MANAGING DIFFERENCES AT HOME AND ABROAD**

– Festvortrag anlässlich der Zeugnisübergabe  
der Internationalen Rechtsstudien 2003 –

*Marie Bernard-Meunier*  
*Kanadische Botschaft, Berlin*

Sehr geehrter Herr Präsident, Prof. Dr. Schwenkmezger,  
Sehr geehrter Herr Professor Dorn,  
Sehr geehrter Herr Professor Robbers,  
Sehr geehrter Herr Professor Klooß,  
Sehr geehrte Frau Dr. Goergen,  
Liebe Absolventen,  
Liebe Gäste,

Zunächst möchte ich Ihnen, Herr Professor Dorn, recht herzlich für Ihre freundlichen einleitenden Worte danken.

Ich bin hochofrend über, heute anlässlich dieser festlichen Zeremonie bei Ihnen zu sein, die für Sie, als Absolventen des Internationalen Rechtsstudien-Programms der Universität Trier, den feierlichen Abschluss Ihrer zweijährigen Zusatzausbildung markiert. Es ist mir eine besondere Ehre, anlässlich dieser Feier das Internationale Rechtstudienprogramm in Trier kennenzulernen. Mit dem Studienangebot von sechs verschiedenen Rechtssystemen in den jeweiligen Landessprachen, einem internationalen Dozententeam und 800 derzeit eingeschriebenen Studenten ist dieses Programm meiner Meinung nach einzigartig in Deutschland. Somit ist dieser Abend der Höhepunkt meines allzu kurzen Besuchs hier in Trier.

Mein herzlicher Dank gilt meinen Gastgebern – der Stadt Trier und der Universität Trier – und insbesondere der Koordinatorin des Internationalen Rechtsstudien-Programms Frau Dr. Goergen, die das ausgezeichnete Programm meines heutigen Besuchs organisiert hat. Sie alle haben mir einen wunderbaren Empfang bereitet und mich für diese Stadt und Ihre Universität aufs Neue begeistert.

Herrn Professor Robbers and Herrn Professor Klooß möchte ich insbesondere für die Besichtigung des schönen Campusgeländes danken. Es freut

mich sehr, dass ich das Zentrum für Kanada-Studien und das Institut für Rechtspolitik nun auch persönlich kennenlernen konnte.

Als Botschafterin von Kanada liegen mir die engen Beziehungen der Universität Trier zu meinem Land natürlich sehr am Herzen. Mit einem Symposium zum Thema "Canada and the North Polar Region" war Trier 1976 die erste Universität in Deutschland, die eine interdisziplinäre Veranstaltung auf dem Feld der Kanada-Studien durchgeführt hat.

Elf Jahre später hat Ihre Universität das erste interdisziplinäre Zentrum für Kanada-Studien in Deutschland ins Leben gerufen – ein wichtiger Meilenstein für die deutsch-kanadischen Beziehungen. Weitere Beispiele sind das seit 1985 bestehende Austauschprogramm mit der Universität Manitoba, sowie Ihr Engagement auf dem Felde der Quebec-Studien. Das 1990 eingerichtete Gastprofessorenprogramm der Universität Trier wird zusammen durch die kanadische Regierung und die Universität Trier unterstützt.

Wie ich gehört habe, konnten in der Vergangenheit auch kanadische Gastdozenten zu Ihrem Kursangebot zum angloamerikanischen Recht im Rahmen der Internationalen Rechtsstudien beitragen. Es ist mir eine Freude, dass Kanada auch im Bereich der Internationalen Rechtsstudien eine wichtige Rolle spielt und Ihr Programm somit aktiv zum besseren Verständnis der kanadischen Rechtstradition beiträgt.

Es sind Initiativen wie diese, die die akademischen Beziehungen zwischen Kanada und Deutschland zu einer so fruchtbaren und grundlegenden Säule unserer bilateralen Partnerschaft gemacht haben. Unsere akademischen Beziehungen bereichern die wissenschaftliche Landschaft unserer beiden Länder und tragen zu einem Wissensaustausch und gegenseitiger Verständigung bei, die die Eckpfeiler unseres geistigen Lebens und der internationalen Beziehungen sind.

Obwohl ich immer gerne die Gelegenheit ergreife, über die akademischen Beziehungen zwischen Kanada und Deutschland zu sprechen, bin ich heute abend jedoch aus einem anderen Grund zu Ihnen gekommen.

Auf Einladung von Herrn Professor Robbers ist es mir eine große Ehre, zu Ihnen, den Absolventen des Jahrgangs 2002 für das FFA-Programm für Juristen an der Universität Trier zu sprechen.

Jeder Gruppe von Absolventen wird gesagt, dass der Zeitpunkt ihres Abschlusses in eine bedeutende Phase der Geschichte fällt. Auch wenn viele von Ihnen nach dieser zweijährigen Fachausbildung noch nicht am Ende ihres Jurastudiums angelangt sind, fällt die heutige Zeugnisübergabe meiner Überzeugung nach in eine solche wichtige historische Phase.

Denn wir befinden uns gerade in einer Zeit, in der das Management und die Prävention von Konflikten – sowohl innerhalb von als auch zwischen Staaten – ein tägliches Thema sind.

Konflikte, ob in kleinem oder großem Maßstab, ob innerhalb einer Gesellschaft oder zwischen Gesellschaften, fangen mit Unterschieden an - Unterschiede basierend auf Religion, Ethnie, Geographie, Geschichte, Geschlecht oder beliebig vielen anderen Gründen.

Sogar Staaten wie Kanada und Deutschland, die das Glück haben, zu den inzwischen friedlichen Teilen der Welt zu zählen, müssen sich mit Unterschiedlichkeit auseinandersetzen: Unterschiede innerhalb von Gruppen oder zwischen Gruppen und Individuen innerhalb unserer Gesellschaften oder Unterschiede zwischen bestimmten Ländern, die zu Konflikten führen, welche die internationale Sicherheit gefährden.

Daher habe ich mir überlegt, dass ich Ihnen heute gerne erläutern möchte, welche Faktoren dazu beigetragen haben, dass Kanada sich in besonderem Maße mit der Idee der "Difference" – verstanden als Verschiedenartigkeit oder Unterschied – beschäftigt. Diese kanadische Beschäftigung mit Unterschieden findet sowohl innerhalb der Gesellschaft als auch nach außen hin statt. Es geht also darum, zu zeigen, wie wir – meiner Meinung nach erfolgreich – mit Vielfalt zu Hause und weltweit umgehen.

### *Managing Difference At Home*

Kanada unterscheidet sich von vielen europäischen Staaten darin, dass die kanadische Identität sich nicht über ethnische Herkunft definiert. Im Gegensatz zu vielen Ländern Europas wurde Kanada von Anfang an nicht als ein homogenes Gebilde begründet – mit einer einzigen Sprache und Kultur, die von allen Bewohnern des Landes geteilt wird.

Seit der Zeit der europäischen Kolonisation entwickelten sich die britischen und französischen Kolonien in der Neuen Welt Seite an Seite. Sogar nachdem das britische Empire erfolgreich die Kontrolle über die frankophonen Siedlungsgebiete erlangt hatte, behielten diese Regionen ihre eigene Sprache und Kultur bei.

Somit wurde die Existenz zweier eigenständiger Gründernationen bereits lange vor dem offiziellen Zusammenschluss zur kanadischen Konföderation im Jahre 1867 als fundamentales Element der kanadischen Identität anerkannt. Dies war teilweise sicherlich das Ergebnis von Pragmatismus.

Darüber hinaus stand hier jedoch auch eine gewisse Absicht dahinter. Kanada wurde konzipiert – und entwickelte sich fortan stetig weiter – als ein Land, das mit grundlegenden Unterschieden zwischen der englisch-

sprachigen Mehrheit und der französischsprachigen Minderheit umzugehen hatte. Dieses Management von Verschiedenartigkeit geschah nicht im Sinne einer widerwilligen Anpassung, sondern in dem Bewusstsein, dass dies ein Weg zu gemeinsamem Wohlstand, nationaler Einheit und Erfüllung sein würde.

Ausgehend von dieser anfänglichen Entscheidung, Verschiedenartigkeit zu akzeptieren und mit den damit verbundenen Herausforderungen umzugehen, entwickelte sich Kanada fortan auf demselben Pfad weiter. In den hundertsechsdreißig (136) Jahren seit der Gründung unserer Konföderation haben wir Immigranten aus einer stetig steigenden Anzahl von Regionen in der Welt unsere Türen geöffnet.

In jeder Phase der Weiterentwicklung unserer Nation hat Einwanderung eine zentrale Rolle für unseren Wohlstand, unsere Kultur bis hin zu unserer nationalen Identität gespielt und spielt sie bis heute.

Die frühen Einwanderer aus Westeuropa kamen nicht nur aus Großbritannien und Frankreich, sondern auch aus Irland, Skandinavien und natürlich Deutschland. Zu Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts gab es eine große Einwanderungswelle aus Osteuropa. Nach dem Zweiten Weltkrieg fand ein Wandel in den Ursprungsländern der Einwanderer statt; mehr und mehr Einwanderer kamen aus der Dritten Welt: aus Asien, der Karibik und Afrika. Unsere Großstädte haben sich zu pulsierenden multikulturellen Metropolen entwickelt. Unser Außenminister, der als Mitglied des Parlaments einen Wahlkreis im Zentrum Torontos vertritt, hat kürzlich betont, dass sich in seinem Viertel ein großer Wohnkomplex mit zwölftausend Bewohnern befindet, die siebenundfünfzig (57) verschiedene Sprachen sprechen.

In diesem Zusammenhang möchte ich unterstreichen, dass Einwanderung in Kanada eine ganz andere Bedeutung hat als in Europa. Für europäische Gesellschaften ist die Zuwanderung einer großen Zahl von Neuankömmlingen aus völlig verschiedenen Kulturen ein relativ neues Phänomen, das immer noch diskutiert und akzeptiert werden muss.

Die europäische Erfahrung ist sicherlich auch dadurch geprägt, dass viele Länder Flüchtlingen oder anderen Immigranten ihre Türen geöffnet haben, ohne notwendigerweise ein Konzept für die Integration dieser Menschen in ihre neue Heimat entwickelt zu haben. Dies ist natürlich am offensichtlichsten beim Konzept der "Gastarbeiter", das Deutschland Anfang der sechziger Jahre einfuhrte: Menschen kommen theoretisch für eine begrenzte Zeit zum Arbeiten ins Land, um dann langfristig in ihre Heimatländer zurückzukehren.

Ähnlich wie die anderen großen Einwanderungsländer der Neuen Welt, wie die Vereinigten Staaten, Australien und Neuseeland, vertritt Kanada ein



grundlegend anderes Einwanderungskonzept. An unsere Einwanderer knüpfen wir die Erwartung, dass sie hoffentlich erfolgreich danach streben, die kanadische Staatsbürgerschaft zu erwerben. Wir wollen und brauchen Einwanderer nicht nur in Bezug auf ihren materiellen Beitrag zur kanadischen Wirtschaft – obwohl dies ein wichtiger Grund ist.

Darüber hinaus wollen, brauchen und – man könnte sogar sagen – fordern wir, dass die Neuankömmlinge an unserem gesellschaftlichen Leben – auf politischer genauso wie auf kultureller Ebene – teilnehmen: dass sie sich am politischen Prozess und am Gemeinschaftsleben aktiv beteiligen und dass sie auf der Grundlage ihres jeweiligen kulturellen Hintergrunds zu dem breiten Spektrum unserer nationalen Identität beitragen.

Teil dieses impliziten Vertrags ist natürlich auch, dass wir darauf bestehen, dass Einwanderer unsere Gesetze befolgen und die Grundwerte der kanadischen Gesellschaft anerkennen.

Dieser Vertrag scheint nachweislich zu funktionieren. Eine jüngst durchgeführte nationale Umfrage unter Einwanderern, die von unserer größten Zeitung in Auftrag gegeben wurde, hat ergeben, dass die Werte unserer Einwanderer im Laufe von zehn Jahren nach ihrer Ankunft in Kanada weitgehend nicht mehr von den Werten der kanadischen Gesellschaft insgesamt zu unterscheiden sind. Gleichzeitig identifizieren sich die nachfolgenden Generationen immer stärker als Kanadier.

I would add that Canadian society itself is changing. As in other societies, changing social attitudes, especially among young people, are bringing about major changes. For example, the federal government recently introduced legislation to de-criminalize the possession of small amounts of marijuana. The government has also announced that it will draft legislation legalising same-sex marriages.

In European terms, these are not necessarily dramatic changes. Yet, compared to the rate of social change in the United States, Canada is undergoing a very rapid and generally smooth transition in attitudes. Reflecting on this process, one of our leading novelists, Neil Bissoondath, who is himself an immigrant from Trinidad, has described the Canadian approach to life as both evolutionary and revolutionary. Perhaps this is one of the reasons why so many newcomers feel at home in Canada. It is a society which accepts to be changed from within and where, to quote Sheila Martin, a distinguished Professor at the University of Calgary Law School: "You do not have to give up who you are in order to belong."

I do not mean to suggest that this is an effortless process, or that it works in the case of every individual. Indeed, Canada has had its own experiences with new arrivals who have used their new home as a base to support ex-

treme political movements in their country of origin. This is a common experience in most western democracies.

However, such cases are rare, and the vast majority of immigrants honestly want a new start, for which Canada provides ample opportunity.

While immigration has always been a vital part of Canadian life, the inclusiveness of our vision has evolved over many generations. Originally Canada, like many other societies, placed restrictions on the immigration of certain groups, based on race or other factors having nothing to do with the individual capacities of the immigrants themselves. Thankfully, these restrictions disappeared over the years, as popular attitudes changed.

Popular attitudes have also changed with respect to the third founding people of Canada: Aboriginal Canadians. The people of Canada's many aboriginal groups, which stretch from coast to coast, suffered considerably from the process of colonization, and from early attempts by Colonial authorities, and by early Canadian governments, to force these peoples to forsake many of their traditional social structures. It is a tribute to our native peoples that they survived this very harsh period, with all of its iniquities and injustices.

Over the past generation, Canadian society at large has begun to belatedly recognize the status of our native peoples as a founding element in our country. Our political and legal systems are now trying to address the many outstanding questions related to the rights of aboriginal groups and their title to land in various areas of the country. Although this process is still ongoing, its very existence acknowledges that aboriginal Canadians must be allowed their rightful place as part of our diverse, multicultural society.

The shape of Canada as an open and inclusive society did not happen spontaneously. It is the result of deliberate decisions by many generations of Canadians, under a political and legal framework which they developed for this purpose.

Canada, like Germany, has a federal system of government. Our federal system reflects Canadian history and geography – the reality of a vast country, extending over thousands of kilometres and six time zones; a country in which local interests and priorities are bound to differ from region to region.

Even today, despite the ease of travel, the increasing mobility of citizens and the strong homogenizing influence of the mass media, there is still a very strong sense of regional identity in Canada. The example most outsiders would identify would be the province of Quebec, which is so distinct because of its francophone majority. Yet most other regions and provinces of Canada also have a strong sense of uniqueness and pride, and there are

considerable variations in economic activity, as well as social and cultural perspectives, across the country.

For this reason, our constitutional system also divides government powers, assigning to the provinces many areas dealing with primarily local matters: such as the local administration of justice, or such as local commerce and education, while allocating more national subjects, such as defence, foreign affairs and treaty-making, and inter-provincial commerce, to the federal government. Our legal system is designed to recognise our diversity as well. The most unique example is the fact that non-criminal law in the province of Quebec operates under a Civil Code derived from the Napoleonic Code of France, while the other provinces use the common law system inherited from Great Britain.

It is part of the genius of Canada that the de-centralising aspects of our society co-exist with a counterbalancing sense of national identity. Compared to our American neighbours, we Canadians are not a demonstratively patriotic people. Yet this surface comparison can be deceiving. Canadians are intensely proud of their country and its values.

Part of the reason is our common history in building a nation in a physically vast space and in an often inhospitable climate. Another factor is our shared sacrifice through two World Wars; a baptism of fire that cost tens of thousands of young Canadians their lives and greatly intensified a sense of national identity and accomplishment.

Another reason is that our political and legal institutions, while recognizing regional interests, also serve our sense of national identity.

Our political foundation was very different from that of our American neighbours. You have no doubt read the ringing call from the American Declaration of Independence, which refers to the right of all Americans to "life, liberty and the pursuit of happiness."

There is no direct Canadian counterpart to this stirring phrase. The most often quoted counterpart is found in our Constitution Act of 1867, which established Canada as a self-governing Dominion. The 1867 Act provides that, in all areas not coming under provincial jurisdiction, the federal Parliament may enact laws for the "Peace, Order and good Government of Canada."

Many commentators have found in the comparison between "life, liberty and the pursuit of happiness" on the one hand and "peace, order and good government" on the other, an easy way to capture the differences between the two societies. This comparison also underlines that Canadian attitudes towards the role of the state are closer in some respects to European views than to those of Americans. Americans tend to regard the state as a neces-

sary evil, to be carefully watched and restrained lest it interfere unnecessarily with personal rights or private property. Canadians, like Europeans, accept state action in principle as legitimate and positive.

Canadians look to government to play a strong role in society, including in the defence of individual rights. The establishment of the Canadian Charter of Rights and Freedoms in 1982 illustrates this. If the 1867 British North America Act created a unique combination of British-based parliamentary democracy, a federal structure and recognition of minority rights, the Charter compounded the complexity by adding a written code of rights and freedoms to the mix. The establishment of the Charter was one of the most significant events in Canadian history, and a huge milestone in our ongoing efforts to manage difference in our society. It reflected the desire, as then Prime Minister Pierre Trudeau put it, to ensure the protection of individuals and minority groups from the "tyranny of the majority."

I know that from your studies you would be somewhat familiar with this document. However, I wanted to briefly highlight the main categories of rights which it enshrines:

- Fundamental Freedoms, like freedom of conscience and religion;
- Democratic Rights, like the right to vote;
- Mobility Rights, like the right to live and work in any province;
- Legal Rights, like the right to life, liberty and security of the person, which cannot be deprived except in accordance to the principles of fundamental justice;
- Equality Rights, like the right to equality before and under the law without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability;
- Language Rights, including the right to communicate with, and receive services from, the federal parliament or government of Canada in either English or French, as well as the right of francophones and anglophones, where they constitute a linguistic minority in a province, to have their children educated in their own language.

The Charter also explicitly acknowledges the treaty and other rights and freedoms which the aboriginal people acquired through their many treaties with the British crown during the colonial period and with the government of Canada since Confederation.

I would add that the Charter also contains a section stating that it shall be interpreted "in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians".

Last fall, when the Chief Justice of the Supreme Court of Canada, Beverly McLaughlin, visited Germany, she stressed the two separate approaches used in the Charter for the protection of rights:

- (1) the recognition of "positive" rights for certain groups (e.g. minority language education for francophones and anglophones); and
- (2) the recognition of "negative" rights (i.e. the right not to be discriminated against on the basis of race, religion or other group affiliation).

By explicitly recognizing both individual and group rights, the Charter, in the words of the Chief Justice:

"expresses the Canadian ethic, the country's sense of itself... [I]t is a structure that expresses our history of respecting minorities and our ever-strengthening commitment to the policy of inclusion and accommodation and to the belief in the fundamental dignity and worth of each human being. Inclusion and equality cannot be achieved by mere rights. But when the rights reflect a nation's values and are accepted as a means of brokering our differences and finding accommodation, they take on a profound importance."

The Charter has a crucial instrument for the protection of difference in Canada, and as such has had an enormous impact on Canadian society. All evidence indicate that Canadians, regardless of region, first language, ethnic background or other individual factors, strongly identify with the Charter as an embodiment of national values.

### *Managing Difference Abroad*

As Canadians, we are proud of our heritage of accommodation and inclusion, and our successful experiments in managing difference at home. As we carved a role for ourselves on the international stage, we tried to bring to it the same vision and the same values.

During the twentieth century, Canada made the transition from British colony to sovereign state, from having our international relations determined by the British Empire to taking our own decisions, developing bilateral relations with nations around the world, and making our own distinct contribution to international peace, security and prosperity.

The foreign policy of any country is bound to be influenced by that country's history and domestic environment. This is emphatically the case for Canada.

Canadians often view their own historical experience of managing difference as one of the most important of our national attributes and one of the central values that Canada stands for. They also want managing difference to be more than a central value of our national life; they want it to be a central value for our engagement in the world.

This view was recently reiterated during a recent series of public consultations undertaken by the Department of Foreign Affairs and International Trade. As part of this process, our Foreign Affairs Minister, Bill Graham, participated in "town hall" meetings in different regions of the country. This process was supplemented by extensive on-line and written consultations as well, with a view to reaching Canadians of all backgrounds, across the country.

These consultations revealed that the promotion of pluralism and coexistence is a core preoccupation for Canadians. As Minister Graham stated during his visit last month to Berlin:

"What I have heard through these consultations reaffirms the fact that Canadians as a whole think that the successful management of diversity is a significant national strength, and one that should be a central part of Canada's approach to world affairs...while some Canadians reminded us to work on realizing our societal aspirations more fully at home, many more urged us to find ways of sharing our successes in democratic pluralism with other countries in need of models...I can already say that strengthening Canada's contribution to global resources for fostering diversity and peaceful co-existence will be high on our list of action priorities for the future."

I would add that the desire by Canadians that their country act in accordance with its domestic values is not new. It has, in one form or another, been a guiding force behind Canadian foreign policy for a long time.

When Canada first started to play a role in the world, it did so by contributing to the fight against aggression in two World Wars and the Korean War. We stood by our allies during the long, silent confrontation of the Cold War, a period during which two generations of Canadian soldiers served at bases in Germany. We understood what our contribution during those years was for: to deter aggression and to defend and promote democracy.

The post-war generation of Canadian leaders understood the importance of having effective multilateral institutions and an evolving body of rules for the international community. Thus, Canada enthusiastically embraced a series of new institutions, including the UN and NATO. These leaders also reco-

gnized the continuing danger of armed conflict around the globe, and the need to use multilateral institutions to prevent and contain it. Therefore, Canada pioneered the concept of UN peacekeeping and we were among the first and most consistent contributors to UN-led operations around the globe.

We still cherish this multilateral framework, the evolving body of international environmental, human rights and trade law which underpins this multilateral framework. Canada has played a leading role in the development of the Ottawa process against anti-personnel mines, the Law of the Sea Convention, the Nuclear Non-Proliferation Treaty and efforts to protect endangered migratory fish stocks, to name just a few of these initiatives.

Our preference for multilateralism also has a pragmatic aspect. As a middle power, Canada instinctively wants to ensure that all countries can participate to the maximum extent of their capacity in world affairs, and under rules which the great, middle and small powers alike follow.

Canada has backed up its commitment to multilateralism with action. Today, more than 2,800 Canadian troops are helping to keep the peace in international operations as varied as the SFOR-mission in Bosnia and Herzegovina, and Operation Enduring Freedom combatting international terrorism in the Gulf Region.

Our contribution to international peace and security will intensify in August, when approximately 2,000 Canadian troops will join the International Stabilisation Force (ISAF) in Kabul, where they will work alongside forces from Germany and many other contributors.

I need not remind a German audience that these missions can be dangerous. Yet they are vital to building security and stability in a dangerous world.

I have thus far stressed military operations in support of peace. Yet these military means are only one element in building a more secure world.

There is a whole range of non-military activities, and in these Canada is also deeply involved. We are involved in humanitarian assistance around the globe. We are committing money and personnel to the establishment of democratic governance and the reconstruction of civil society in Iraq and Afghanistan. We are organizing de-mining efforts in former war zones around the globe.

With several like-minded nations, we are promoting the concept of human security: a people-centred approach to foreign and security policy which recognizes that lasting stability cannot be achieved until people are protected from violent threats to their rights, safety or lives. Finally, as I am ad-

dressing an audience keenly interested in international law, I should add that Canada was at the forefront of efforts to create the International Criminal Court.

We chaired a coalition of States supportive of the ICC, which successfully pushed for an official diplomatic Conference at which the Rome Statute was adopted. We contributed to a UN Trust Fund that enabled least developed countries to participate in the negotiations, thereby ensuring that States from every region of the world could participate in forming the ICC. I would add that a Canadian international law expert, Philippe Kirsch was elected judge and President of the ICC this past February. We continue to speak out, including at open meetings of the Security Council, to protect the development of the ICC.

The underlying thread in the diverse international activities that I have been describing is Canada's strong inclination towards strengthening multilateral organizations and internationally-agreed rules as the means to address conflict. Indeed, we have shown that, where necessary, we will work with our allies to create new organizations and new concepts.

I have said a lot about what we have done. For a moment, I would like to mention a situation in which we decided not to act. I am referring to the issue of military action against Iraq.

Although not currently a UN Security Council member, Canada followed the evolution of the Iraq crisis carefully. More than that, we tried to broker a compromise between the two camps within the Council. We proposed that the UN weapons inspectors list specific disarmament tasks, and that the Iraqi regime be given a specific deadline in which to demonstrate that it was undertaking these tasks and otherwise cooperating fully and effectively with the inspections regime. We also suggested that the Council consider authorizing member states to use all necessary means to enforce compliance, should it be necessary to do so.

Unfortunately, our efforts were not successful. The impasse on the Security Council proved unbreakable. The result, as we know, was a US-led military operation without a UN mandate.

I am reviewing this history with you because our compromise proposal on the Iraq issue was in keeping with the best traditions of Canadian diplomacy: to act as an honest broker and mediator to find realistic solutions to pressing issues.

For Canada, this kind of conciliatory role is not just a tradition but also an instinct, derived from our domestic experience: accept differences as a normal part of interaction; look for common ground; uphold the integrity of the institutions which guarantee stability.



With all compromise proposals having failed, Canada ultimately decided that it could not take part in the US-led military action.

This was a difficult decision, given that our relationship with the US is of absolutely fundamental political and economic importance to us. We share with our American neighbours a concern for a common security, a wealth of trade and economic ties, and a vast network of personal and institutional relationships.

Yet we were ultimately not "convinced," to quote Foreign Minister Fischer, that in the case of Iraq we could support a military action outside UN auspices and without the broad support of the international community. The questions we had regarding the necessity for immediate military action, and I will not go through them here, were never answered to our satisfaction. I know that the German government, and the German people, shared many of these same concerns.

In the aftermath of the war, Canada is taking a pragmatic approach, driven by the basic needs of the Iraqi people and the imperative of ensuring a longterm, stable future for Iraq and for the surrounding region.

We welcomed UN Security Council Resolution 1483, which lifts the pre-existing sanctions against Iraq and sets out a framework for international support of Iraq's reconstruction and recovery, recognizes the vital role the United Nations must play. It is important in the wake of the divisions over Iraq that the international community rediscovers the unity of purpose which alone can advance the cause of stability and security in the world.

This will be a challenge, and one that applies equally to other multilateral institutions, such as NATO and the EU. The Iraq crisis brought to the surface underlying differences in perspective and priorities among the members of these various bodies. The divisions we saw over Iraq were not an aberration. We have a lot of work to do to manage these differences between friends and allies and – in the process – fix these vital institutions. Let me return for a moment to the role of law in managing difference both at home and in an increasingly globalized world. You have chosen a field which will be confronted by, as they say, interesting times.

The role of law in international relations includes the prevention of conflict, the protection of the human rights and dignity of individuals, the safeguarding of the global environment and the regulation of international trade. It involves, fundamentally, the management of difference: different cultures, different priorities, different hopes.

We cannot forget that there are some critics who see international law itself as either ineffective or overly restrictive.

The Canadian view is that international law, however imperfect in substance or application, is vital to the notion of a community of nations. It must be adapted, not abandoned. The law of the strongest is no foundation for international relations, any more than for a nation or a village. In the world at large, as in lesser spheres, there must be universal rules which apply to all. Rules which manage difference and diversity and protect the powerless. The absence of such rules ultimately undermines the community, to the detriment of all, including the powerful.

In closing, let me underline once more that with strong rules we need not fear difference and diversity. Canada's greatest asset is not its space or its natural resource base. It is its diversity – the diversity of its nature and of its people. Both represent an extraordinary source of wealth. The future is open to large, tolerant multi-ethnic states or groups of states. Globalization may have had the unexpected effect of making people more attached to their own cultural identity. This is not a problem in Canada and need not be a problem in the world at large – not with rules and institutions committed to accommodating this reality and reflecting an overall sense of shared values.

Since rules matter so much, I urge you, in your careers, to be among those who define them and live by them. If they are not what you think they should be, then try to change them.

A final word of wisdom. Tomorrow belongs to you because you are young, well-trained and full of ambition. Yet, before you know it, you will one day be standing in front of an audience just like this one, telling the next generation of young people that the future belongs to them. I hope that you can tell that future generation that you made the most of your opportunities and tried to make this world a better place.

## **Impressum**

### *Herausgeber*

Prof. Dr. Bernd von Hoffmann, Prof. Dr. Gerhard Robbers

### *Unter Mitarbeit von*

Angelika Günzel, Claudia Lehnen, Sylvia Lutz und Oliver Windgätter

### *Redaktionelle Zuschriften*

Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier,  
Im Treff 24, 54296 Trier, Tel. +49 (0)651 / 201-3443  
Homepage: <http://www.irp.uni-trier.de>,  
Kontakt: [sekretariat@irp.uni-trier.de](mailto:sekretariat@irp.uni-trier.de).

Die Redaktion übernimmt für unverlangt eingesandte Manuskripte keine Haftung und kann diese nicht zurückschicken. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung der Herausgeber/Redaktion wieder.

### *Bezugsbedingungen*

Die Hefte erscheinen in unregelmäßigen Abständen mehrfach jährlich und können zum Stückpreis zuzüglich Porto im Abonnement oder als Einzelheft bei der Redaktion angefordert werden. Die zur Abwicklung des Abonnements erforderlichen Daten werden nach den Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes verwaltet.

© Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, 2003

ISSN 1616-8828