

POUR DIFFUSION IMMÉDIATE
LE 21 FEVRIER 1974

VÉRIFIER AU MOMENT DU DISCOURS



STATEMENT DISCOURS

SECRETARY
OF STATE
FOR EXTERNAL
AFFAIRS.

SECRÉTAIRE
D'ÉTAT AUX
AFFAIRES
EXTÉRIEURES.

NOTES POUR UN DISCOURS DU
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES
EXTÉRIEURES, M. MITCHELL SHARP,
À L'UNIVERSITÉ DE WINNIPEG,
JEUDI 21 FÉVRIER 1974

"DE L'INDOCHINE AU MOYEN-ORIENT --
UN EXPOSÉ DU RÔLE CANADIEN"

Avant de vous faire participer à ce tour d'horizon de la politique du Canada en Indochine et au Moyen-Orient, j'aimerais vous dire combien j'ai été heureux de recevoir votre invitation qui me ramène à ma propre ville natale; j'aimerais également féliciter les organisateurs de la présente série de conférences. Les questions de politique étrangère et de diplomatie paraissent peut-être souvent très éloignées de la vie des jeunes, mais de fait les réussites ou les échecs de la politique étrangère ont des répercussions dans la vie quotidienne de la plupart des Canadiens. Les négociations avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, le Japon et d'autres pays sur les questions les plus variées -- la politique du pétrole, la pollution, les droits applicables aux voitures, les ventes de blé à l'étranger, les routes aériennes, et bien d'autres questions ont des répercussions très réelles concernant notre niveau de vie, les perspectives et l'orientation de notre développement national, et notre liberté de choix. La liberté de mouvement que nous pouvons assurer aux Canadiens qui voyagent ou font des études en d'autres pays, voilà des facteurs qui influencent la qualité de notre vie. C'est le genre d'éléments qui composent nos relations extérieures, et je crois que la présente série de conférences a contribué à assurer une meilleure compréhension de ce rôle.

Contrairement à la croyance populaire, notre travail, du moins en grande partie, est loin de tenir du prestige et les tâches qui ont attiré le moins de prestige et le plus de difficultés pour le Canada à l'étranger ont certainement été le rôle que nous avons joué en Indochine et au Moyen-Orient.

Nous n'entreprenons pas ces tâches parce qu'elles contribueront directement à la richesse du niveau de vie au Canada, mais parce que, en qualité de membre stable et relativement prospère et développé de la famille internationale, nous assumons notre part de responsabilité envers cette famille. Du moins, nous partageons les responsabilités lorsque nous croyons pouvoir être utiles (et c'est là parfois la difficulté). Dans la mesure où elles contribuent à notre sécurité et à notre bien-être, ces activités servent aussi l'intérêt même du Canada. Au cours des quatorze derniers mois, le Canada a participé à deux grandes entreprises de ce genre. Il s'agit évidemment de la Commission internationale de contrôle et de surveillance au Vietnam (CICS) et de la Force d'urgence des Nations Unies (FONU).

Je ne vous apprends rien en disant que notre rôle en Indochine remonte à beaucoup plus loin; il a de fait commencé il y a 19 ans, à la Conférence de Genève de 1954 qui a institué un règlement de paix après la défaite des forces françaises à Diên Biên Phu. Si je voulais représenter de façon imagée l'histoire de la participation canadienne en Indochine, je crois que le résultat ressemblerait à un jeu de "montées et descentes", avec pourtant une différence: il y aurait beaucoup plus de "descentes" que de "montées".

La Conférence de Genève a été convoquée par les grandes puissances -- la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, l'Union soviétique, la France et la Chine -- afin d'établir un règlement de paix qui ouvrirait la voie en vue d'élections libres et de la réunification pacifique éventuelle du Vietnam du Nord et du Vietnam du Sud. Un groupe international de surveillance fut envoyé en Indochine avec pour mission de faire rapport sur les violations du cessez-le-feu et peut-être espérait-on, d'empêcher ainsi les violations. Une commission devait surveiller les élections libres. Cet organisme avait pour nom la Commission internationale de surveillance et de contrôle, et se composait de Polonais, d'Indiens et de Canadiens.

Des élections libres, pour l'ensemble du Vietnam, n'eurent jamais lieu et le cessez-le-feu ne fut jamais observé. Après avoir remporté des succès restreints au cours des premières années, la commission internationale se heurta à l'échec, non que le Canada eût manqué à ses devoirs de membre de la Commission, mais parce que les adversaires en présence au Vietnam avaient dérogé à maintes reprises et violemment aux dispositions de l'accord international. Vous êtes tous au courant de la tragique escalade de la guerre: des centaines de milliers de soldats et de civils innocents tués et blessés, les souffrances causées aux personnes à tous les points de vue -- social, moral, économique et psychologique.

La Commission n'ayant rien pu faire pour mettre fin aux hostilités, on nous demanda: "Pourquoi restons-nous ici à exposer des Canadiens aux dangers de la guerre à Hanoï et à Saïgon?" Quelle course canadienne, vietnamienne ou humanitaire pouvons-nous défendre?

Soyez assurés que le Gouvernement n'a pas maintenu la présence canadienne sans de sérieuses appréhensions. Nous sommes restés parce que, nous le savons, la guerre devait un jour prendre fin, et il était peu probable que l'une ou l'autre des parties au conflit obtienne une victoire décisive et, dans ces circonstances, tout mécanisme de surveillance de la paix, même enrayé, pouvait se révéler nécessaire dans les plus brefs délais. Si nous pouvions contribuer, fut-ce dans cette faible mesure, à faciliter un règlement du conflit, nous étions prêts à oublier nos contrariétés et à maintenir un personnel minimum, un noyau prêt à reprendre vie, peut-être sous une forme modifiée, après la réalisation d'un cessez-le-feu. Il y avait aussi d'autres raisons. L'oeuvre du Canada au Vietnam était dans l'ensemble respectée par toutes les parties. Toutes ont fait savoir qu'elles désiraient nous voir rester. Elles voulaient aussi que cette présence internationale, symbole de l'ancien règlement, demeure intacte.

Telle était la situation lorsque, à l'automne de 1972, il apparut qu'une entente, à Paris, entre M. Kissinger et Le Duc Tho était en bonne voie de réalisation. Nous n'avions aucun désir de jouer encore une fois aux charades et dès que pointa la possibilité d'une invitation au Canada de participer à une nouvelle commission du Vietnam, nous avons précisé que pour obtenir notre assentiment, de sérieux efforts devraient être accomplis afin d'assurer à la nouvelle commission une base de fonctionnement pratique et la possibilité d'une réelle efficacité. Nous avons tout tenté pour que nos critères soient pris en considération par les négociateurs qui, à Paris, donnaient forme au nouvel organe de surveillance.

Voici quelles étaient certaines des conditions que nous jugions indispensables à un fonctionnement efficace de la nouvelle commission:

- Les parties belligérantes, les Etats-Unis, le Vietnam du Sud, le Vietnam du Nord et le Vietcong devraient être liées par les mêmes accords qui établissaient le rôle et les modalités de fonctionnement de la nouvelle commission. C'était là l'un des défauts de l'accord antérieur: ni Washington ni Saïgon n'étaient parties à l'accord de 1954. Tous les belligérants opposèrent leur signature à Paris.
- Nous avons cherché une "autorité politique permanente" à laquelle la commission ou l'un quelconque de ses membres pourrait faire rapport et qui pourrait être consultée, et qui assumerait des responsabilités concernant l'ensemble du règlement de paix.

-- Nous avons précisé également que le Canada ne pourrait participer que sur l'invitation de toutes les parties en cause. Cela fut obtenu. Toutes les parties demandèrent notre participation.

Un examen préliminaire du texte de l'accord nous révéla que les critères proposés par nous avaient inspiré dans une certaine mesure les attributions de la nouvelle commission. Nous devions cependant prendre une décision, celle de participer ou de décliner l'invitation, avant qu'il fût vraiment possible d'examiner à fond les documents compliqués qui renfermaient l'accord. Comme nous ne voulions pas créer un obstacle dans la voie d'un règlement de paix, nous avons accepté de participer pour une période initiale de 60 jours.

Au cours de cette période, nous devions achever notre analyse de l'efficacité de la commission, au point de vue de ses tâches précises comme du rôle d'une présence stabilisatrice. Pour nous faciliter une juste décision, à moi et à mes collègues, une visite personnelle des lieux, à la commission, et des conversations directes avec les hommes d'Etat de Saïgon et de Hanoï devaient être, à mon sens, d'une utilité considérable en vue des recommandations à présenter au Cabinet.

Comme vous vous en souvenez, j'ai entrepris à la fin de mars, avec un groupe de parlementaires, de hauts fonctionnaires et de journalistes, un voyage qui devait nous faire parcourir une distance de 22,000 milles en moins d'une semaine. Cette visite s'est révélée extrêmement utile. Cela ne signifie pas que les rapports reçus de notre délégation n'aient pas été complets ou suffisamment dignes de foi. Ces rapports étaient vraiment de première qualité. Mais en tant que ministre principalement chargé de faire les recommandations au Cabinet, il était pour moi de la plus haute importance d'être directement en contact avec les réalités, de profiter de conversations détaillées sur les lieux avec notre délégation et avec les chefs politiques du Vietnam du Nord et du Vietnam du Sud.

La visite m'a aussi permis d'apprécier directement le travail extraordinaire que nos gens avaient accompli, souvent 16 heures par jour et souvent dans des circonstances désolantes ou extrêmement décourageantes. Il m'est apparu très clairement que, sans les Canadiens, la CIGS n'aurait peut-être pas été en mesure d'avoir même la possibilité de remplir efficacement son rôle.

Le point de vue de tous les hommes politiques auxquels j'ai parlé pendant ma visite était que le Canada devrait continuer à faire partie de la commission. Bien que les conseils reçus de ces hommes d'Etat eussent un thème commun, il convient de faire observer que chaque partie avait ses propres raisons pour souhaiter la continuation de notre présence, et que chacune donnait sa propre interprétation, parfois contraire aux autres, de la manière dont la commission devait fonctionner. Il était évident que le Nord et le Sud attendaient et attendent encore des résultats très différents, et à certains égards contradictoires, des Accords de Paris.

Beaucoup d'autres pays nous ont demandé de rester, au moins durant une autre période temporaire, afin de donner au cessez-le-feu une meilleure chance de s'instaurer. On a prétendu, et avec un grand bon sens, que le Vietnam avait été la proie de la guerre pendant une génération et que l'on

ne pouvait s'attendre à ce qu'un trait de plume à Paris lui apporte la paix. Une fois ces impressions et ces recommandations soupesées et analysées, le gouvernement a décidé, en dépit des quelques doutes et hésitations qui subsistaient, que le Canada resterait membre de la commission durant une autre période de 60 jours.

Lors de ma déclaration à ce sujet en mars dernier, j'ai clairement précisé que nous nous retirerions à la fin de cette période s'il n'y avait pas une amélioration sensible de la situation au Vietnam et si aucun règlement politique imminent ne s'annonçait.

En juin, j'ai annoncé notre décision de nous retirer parce qu'aucune de ces conditions ne se trouvait remplie. La manière dont le Canada concevait le fonctionnement d'une commission internationale n'avait pas été acceptée et nous estimions que le retrait du Canada était dans le meilleur intérêt de tous. A mon avis, l'expérience a démontré que cette décision correspondait à l'opinion de la majorité des Canadiens sur cette question.

Dès le début, nous avons décidé d'adopter une attitude impartiale concernant notre participation à la CICS, ses succès, ses échecs et sa raison d'être. Cette attitude a été par la suite désignée comme étant une "diplomatie loquace". Deux raisons m'ont incité à opter pour cette ligne de conduite. Je désirais d'abord fournir à la population et au Parlement du Canada les renseignements les plus détaillés pour les aider à se former une opinion à l'égard de cet engagement de notre pays où des Canadiens risquaient leur vie comme l'ont démontré plus tard des événements tragiques. En outre l'expérience tirée de notre participation à l'ancienne commission nous avait démontré l'avantage d'exposer à l'attention de la presse internationale les tactiques obstructionnistes.

Je crois que notre premier objectif, informer des Canadiens, a été couronné d'un succès attribuable en grande partie à la presse, à la radio et à la télévision canadiennes, tant au Canada que sur place en Indochine. La diplomatie loquace a également servi dans une certaine mesure à soumettre la partialité et l'obstructionnisme au jugement impartial des journalistes et commentateurs internationaux. La deuxième étape de cet objectif, qui était de faire disparaître la partialité et l'obstructionnisme grâce à un exposé public, n'a hélas pas connu les succès escomptés.

Toutefois, ni le succès limité de la diplomatie loquace, ni les efforts énormes et laborieux déployés par la délégation du Canada pour rendre la commission plus efficace n'auraient permis à cette dernière de s'acquitter de ses obligations de façon positive si les parties n'avaient pas manifesté le désir profond de se conformer à l'Accord de Paris; en dernière analyse, le succès en dépendait. Même si la modération et l'impartialité avaient caractérisé l'attitude de chacun des membres de la Commission internationale, cette entreprise aurait engendré la frustration si l'ensemble ou certaines des parties au conflit avaient choisi de ne pas respecter l'Accord ou d'en donner des interprétations très différentes.

Je vous ai exposé en détail les raisons de notre retrait, mais j'estime qu'il est tout aussi important de veiller à ce qu'on ne se méprenne pas les motifs de cette décision. Notre attitude à l'égard de la commission résulte en grande partie de l'expérience que nous avons acquise au sein de l'ancienne CISC et de l'expérience de la nation la plus versée en matière d'opérations de maintien et d'observation de la paix.

Nous n'avons aucunement l'intention de critiquer l'accord de paix; nous avons accueilli favorablement l'Accord de Paris croyant qu'il s'agissait sans doute du fondement le plus sérieux et le plus honorable qui pouvait alors être donné à la paix par voie de négociation.

Durant notre participation prolongée à l'ancienne CISC et notre participation plus brève à la nouvelle commission, nous avons cherché à être objectifs. Nous n'avons pas été les complices ou les représentants de l'une ou l'autre partie. Nous avons été invités non pas par une seule partie au conflit, mais par toutes les parties. Nous avons insisté sur ce dernier élément. Nous avons demandé la tenue d'enquêtes portant sur des rapports de violations de la part des Etats-Unis et de la République du Vietnam et nous avons demandé à participer à ces enquêtes; nous avons adopté la même attitude à l'égard des rapports de violations de la part de la République démocratique du Vietnam et de l'autre partie sud-vietnamienne. Lorsque, après enquête, nous avons découvert que la République du Vietnam ou les Etats-Unis avaient violé le cessez-le-feu, nous n'avons aucunement hésité à le dévoiler. On nous a accusés de partialité du fait que nous nous opposons systématiquement aux mesures d'obstruction prises contre les tentatives d'enquête sur les rapports de violations de la part de la République démocratique du Vietnam et du Vietcong. Cette accusation n'est absolument pas conforme aux faits; le dossier fait état de ceux qui ont essayé d'être impartiaux et des autres. Nous avons toutes les raisons d'être fiers de l'objectivité dont nous avons fait montre au sein de la commission.

J'estime qu'il doit ne faire aucun doute d'après mes observations tout comme d'après notre bilan que le retrait ne représente aucunement une dérobade à nos engagements internationaux. Nous ne nous désistons pas parce que nous pouvons croire que la tâche est ingrate, dangereuse et difficile, mais nous nous retirons lors que cette tâche a perdu sa raison d'être.

Certains d'entre vous ont pu se demander si notre expérience au Vietnam ne s'était pas soldée exactement comme bon nombre craignaient dès le début. En d'autres termes, à la lumière de ce que nous savons maintenant, aurions-nous dû nous lancer dans cette aventure?

Me tournant vers le passé, je puis vous affirmer que notre décision initiale était une bonne décision. Les raisons que nous avons mises de l'avant pour nous joindre à la commission, de même que les réserves que nous avons exprimées, ont été assez bien appuyées par les faits. Les négociateurs de Paris ont jugé que la CICS et ses quatre membres faisaient partie intégrante d'un ensemble appelé à réaliser une série d'objectifs. Bien qu'on n'ait pu atteindre l'objectif principal de la paix, l'instrument de Paris et la CICS qui en faisait partie ont fourni un cadre de travail au sein duquel on a réalisé des progrès des plus marquants. Malgré la poursuite des combats, le niveau de la violence a connu une baisse comparativement à la période antérieure à la signature de l'Accord de Paris. Les Etats-Unis ont pu se désengager et retirer leurs forces terrestres du Vietnam; puis vint l'échange de prisonniers militaires tant attendu. Il ne s'agit pas là de réalisations sans importance et nous devrions nous féliciter d'y avoir participé ne fût-ce que modestement.

Moins de quatre mois après notre retrait de la commission en Indochine, la guerre éclatait de nouveau au Moyen-Orient. La bataille du 6 au 22 octobre a été la plus acharnée et la plus sanglante qui se soit déroulée à notre époque dans cette région tourmentée.

La fureur croissante des hostilités a probablement été la principale raison pour laquelle elles ont si brusquement cessé. Les grandes puissances, qui fournissaient de plus en plus d'armes aux parties en cause, se sont heureusement rendues compte qu'elles étaient entraînées dans un affrontement dangereux. C'est à ce stade critique que le Conseil de sécurité des Nations Unies a convenu d'établir et d'expédier une force d'urgence pour surveiller un cessez-le-feu et empêcher la reprise des combats.

Le Canada n'a pas cherché à participer à la force d'urgence. On nous avait critiqués à cet égard en alléguant que nous étions en quête d'un rôle à jouer et que la nouvelle crise au Moyen-Orient avait été pour le Gouvernement du Canada une occasion dont il s'était saisi pour rehausser notre prestige de gardien de la paix internationale. Je tiens à être très clair sur ce point. Le Canada n'a pas cherché à jouer un rôle dans la FUNU pas plus qu'il n'avait cherché à en jouer un dans la CICS. Le Secrétaire général des Nations Unies avait invité le Canada à assurer la logistique de la FUNU. On nous a attribué ce rôle pour la simple raison que nous l'avions déjà rempli avec efficacité de 1956 à 1967.

Il est bien vrai que, à un certain moment, les Soviétiques ont soulevé des difficultés au sujet de la participation du Canada mais ils n'avaient rien à nous reprocher. Le souci de l'URSS était qu'il manquait dans le plan original une représentation des pays de l'Europe de l'Est. Je dis bien des pays de l'Europe de l'Est et non des membres du Pacte de Varsovie, car il ne s'agit pas en l'occurrence d'une "force équilibrée" entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie. Ce que nous examinons ici, c'est l'équilibre entre les diverses régions du monde, c'est-à-dire une répartition géographique et non pas idéologique. Le Secrétaire général modifia donc certains arrangements, ce qui fait que la Pologne et le Canada en sont venus à partager le rôle d'appui logistique. En fait, cette coopération a jusqu'ici produit d'excellents résultats.

Peu après notre expérience au Vietnam et tandis que bien des gens déplorent de nous voir récidiver, nous revoilà dans une force multinationale de maintien de la paix au Moyen-Orient. Sommes-nous conséquents ou laissons-nous entraîner dans une tâche dangereuse, ingrate et peut-être inutile?

Nous nous sommes souvenus de nos frustrations au Vietnam et des problèmes périodiques que posent les opérations de maintien de la paix à Chypre et nous nous sommes certes rappelés l'effondrement de la FUNU I en 1967. Nous n'avons répondu à la demande de participer à la FUNU II, qu'après mûre réflexion.

L'expérience acquise au cours des ans nous porte à rechercher certains critères qui, à notre avis, doivent être satisfaits pour qu'une force de maintien de la paix soit efficace et pour que la participation

du Canada à cette force en vaille la peine. Nous ne nous berçons pas d'illusions et nous savons que, dans ce monde imparfait, les conditions idéales relatives aux opérations de maintien de la paix ne seront jamais entièrement remplies.

Lorsque le Canada étudie la question de sa participation à une force de maintien de la paix, il essaie d'appliquer des critères qui englobent certains points d'ordre politique de même que d'autres de nature plus technique. Il est un point fondamental et c'est celui de savoir s'il existe ou non une situation qui compromet la paix et la sécurité internationales. On ne pouvait entretenir l'ombre d'un doute dans ce cas. En théorie, les opérations de maintien de la paix doivent être directement liées à un accord sur le règlement politique du conflit entre les parties en cause. On doit, au moins, avoir l'espoir que les belligérants amorceront la négociation d'un règlement. La force de maintien de la paix doit relever d'une autorité politique et de préférence, être placée sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies. L'ONU devrait recevoir tous les rapports et être dûment habilitée à surveiller le mandat confié à la force. Les parties belligérantes doivent accepter la force de maintien de la paix et la participation canadienne doit être acceptée de tous les intéressés.

Le Secrétaire général nous a donné l'assurance formelle que la présence d'un contingent canadien serait acceptée de toutes les parties, et spécialement de l'Egypte, puisque la FUNU II devait être déployée sur le territoire égyptien.

En ce qui concerne la question d'une autorité politique de l'Organisation des Nations Unies, les superpuissances ont en l'occurrence proposé conjointement une force de maintien de la paix que tous les membres du Conseil de sécurité ont approuvée, à l'exception de la Chine.

Le Secrétaire général a formulé comme conditions essentielles que la force doit en tous temps jouir de l'entière confiance et de tout l'appui du Conseil de sécurité, et qu'elle doit fonctionner avec l'entière coopération des parties en cause. Ces conditions ayant été acceptées par le Conseil de sécurité, nous avons été plus sûrs que la FUNU II serait établie sur des bases plus solides que la FUNU I en 1956. C'est en nous fondant sur ce principe que nous avons accédé à la demande du Secrétaire général et accepté la tâche qu'on nous attribuait dans la FUNU II.

Je ne voudrais pas donner l'impression que le Canada a joué un rôle principal ou éminent dans cette crise du Moyen-Orient. Mais avec d'autres participants à la FUNU II, nous avons aidé à fournir un moment de répit indispensable. Ce répit a permis un échange de prisonniers de guerre entre l'Egypte et Israël. Il a permis aux Etats-Unis et aux Israéliens, avec la remarquable et inlassable assistance de M. Kissinger, d'élaborer un accord sur le désengagement des forces. Il a fourni la sécurité indispensable à l'application de cet accord. Ce n'est, évidemment, qu'un début. Il reste encore des problèmes qui sont restés sans solution pendant plus d'une génération. Mais grâce à une coopération internationale concertée, c'est un meilleur début que ce que beaucoup d'entre nous n'osaient espérer il y a quelques mois.