



CANADA

DECLARATIONS ET DISCOURS

DIVISION DE L'INFORMATION
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES
OTTAWA - CANADA

"V"	
1	
2	
3	
4	
5	
6	W
7	
8	S
9	
10	VF
11	
12	PO
13	
14	

N° 67/13

"L'ATTITUDE DU CANADA FACE AU PROBLÈME DU VIETNAM"

Conférence prononcée par M. Paul Martin, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, dans le cadre de la première série de Conférences Jacob Blaustein, à l'Université Columbia de New-York, le 27 avril 1967.

J'ai consacré ma première conférence au point de vue du Canada sur le maintien de la paix par les Nations Unies et aux moyens de surmonter les nombreux obstacles qui entravent l'exercice efficace de cette fonction. Pour plusieurs raisons, nous croyons que, malgré certaines faiblesses, les Nations Unies constituent, en définitive, l'instrument international le plus propice à la paix. Pour le moment, nous devons cependant faire face à des situations où les Nations Unies sont impuissantes et où il peut être nécessaire de prendre d'autres mesures pour assurer une présence internationale dans des zones vulnérables.

La Conférence de Genève en 1954, qui a mis fin aux hostilités au Vietnam, au Laos et au Cambodge, a été l'exemple classique d'une tentative de solution pacifique des conflits en dehors du contexte des Nations Unies. La Conférence sur l'Indochine, qui a fait pendant à la Conférence tenue par les quatre grands en janvier 1954 et qui se rattachait à la Conférence coréenne qui avait précédé, se limitait aux cinq grandes puissances: les États-Unis, l'Union soviétique, la Chine communiste, la Grande-Bretagne et la France, plus les quatre gouvernements indochinois: le Laos, le Cambodge, l'État du Vietnam et la République démocratique du Vietnam. Cinq des neuf participants n'étaient pas, à ce moment, membres des Nations Unies, et les quatre membres permanents du Conseil de sécurité qui avaient pris part à la Conférence de Genève étaient aussi profondément divisés au sujet des problèmes de Corée et d'Indochine qu'ils l'avaient été à propos des affaires européennes; il n'est donc pas surprenant que les négociations n'aient pas eu lieu sous les auspices des Nations Unies.

La Conférence de Genève en arriva à un cessez-le-feu et tenta un effort pour fournir une base d'entente politique à long terme dans cette sphère. Elle créa, au sein des Commissions internationales de surveillance et de contrôle, un mécanisme de surveillance qui, dans une grande mesure, a assuré la durée à court terme des mesures du cessez-le-feu. Cependant, en ne tenant pas entièrement compte des divisions politiques et idéologiques profondes qui remontaient à la surface, la conférence a laissé sans solution certains problèmes très graves pour l'Indochine. A mesure que ces problèmes surgissaient au cours des années

postérieures à 1954, il devint manifeste que, tout comme aux Nations Unies, le défaut d'entente entre les grandes puissances sur les objectifs à long terme, et les contradictions irréconciliables entre les pays directement engagés, pouvaient saper l'efficacité de tout effort international de paix.

J'aimerais parler en détail du cas particulier du Vietnam, non seulement à cause de la portée internationale de la guerre dans ce pays, mais aussi parce que, à bien des points de vue, le Vietnam concrétise l'épreuve la plus rigoureuse qu'ait subie le mode de maintien de la paix par voie internationale. La tragédie du Vietnam est tissée de nombreux filés. En tant que ministre responsable de la politique étrangère du Canada, je m'attacherai au problème du Vietnam et de la paix internationale en considérant le Canada comme membre des Commissions internationales de surveillance. La décision qu'a prise le Canada d'accepter de prendre part au travail des commissions internationales, au Vietnam, au Laos et au Cambodge, marquait le début d'une participation canadienne importante aux affaires de l'Asie. De plus, près de treize ans de collaboration à la surveillance internationale dans cette région ont, de façon inévitable, amené le Canada à s'efforcer aujourd'hui de trouver des moyens de mettre fin à la guerre de façon pacifique et, du même coup, d'établir une paix susceptible d'être plus durable que celle qu'on a tentée en 1954. Bien entendu, l'expérience est venue conditionner notre point de vue. D'autre part, il ne faudrait pas croire que nous sommes devenus imperméables à d'autres points de vue, surtout aux nombreuses considérations qui influent sur la politique des États-Unis à ce propos.

Au cours de l'après-guerre, le Canada a joué plusieurs rôles dans le monde. Il est resté un membre loyal de l'OTAN durant toutes les crises européennes; il était avec les forces des Nations Unies pendant la guerre de Corée; il a participé à presque toutes les activités de maintien de la paix entreprises par les Nations Unies. En un sens, le rôle du Canada au Vietnam a été le plus frustrant, le plus décevant qui soit. Comme plusieurs autres pays, nous avons perçu l'inévitable et tragique marche des événements qui ont entraîné la guerre actuelle; à titre de membre de la Commission internationale, ayant une responsabilité directe dans la sauvegarde de la paix au Vietnam, nous avons été particulièrement sensibles à l'incapacité apparente où se sont trouvés les pays en cause, sur les lieux, d'entraver le cours de l'histoire. C'est pour cela que nous voulons profiter de notre propre expérience, déterminer ce qui a fait défaut en 1954 et éviter que les mêmes erreurs soient de nouveau commises.

Évidemment, la crise au Vietnam ne peut pas s'analyser ni se comprendre seulement à la lumière des faits historiques des deux dernières décennies. Comme tous les États du monde qui essaient de moderniser leurs structures économiques et politiques, le Vietnam a des problèmes qui lui viennent de son histoire, de sa tradition politique et de plusieurs siècles de guerre et de rivalité. La division actuelle dans ce pays n'a rien de neuf. Le mur qui, au XVII^e et au XVIII^e siècles, a séparé les dynasties ennemies garde son importance dans l'analyse des difficultés présentes. L'isolement des villages du Vietnam du Sud, par rapport à l'autorité centrale, n'est pas un phénomène moderne, mais bien le prolongement d'un problème que les empereurs les plus illustres et les plus puissants du Vietnam ont rarement réussi à résoudre. La pauvreté y est aiguë surtout en regard des promesses accrues de notre époque, mais c'est la continuation d'une situation économique qui dure depuis des centaines d'années. Les répercussions, chez les voisins du Vietnam, des hostilités

politiques et militaires actuelles diffèrent très peu du conflit des empires et des réactions à l'expansion territoriale persistante du peuple vietnamien depuis le Moyen âge. Pourtant, même s'il faut reconnaître la continuité de ces problèmes, le monde actuel refuse d'en accepter l'inévitabilité. A l'âge nucléaire, la collectivité universelle se rend compte, mieux que jamais, de la nécessité de créer un ordre international qui nécessite des changements politiques et sociaux, à l'aide de méthodes pacifiques, et qui veut le règlement sans violence des différends entre les pays ou les peuples. Les ressources du monde évolué servent de plus en plus à briser les chaînes qui gardent les peuples d'Asie prisonniers de la pauvreté et de la violence séculaires. La guerre actuelle au Vietnam est un sérieux obstacle à ces efforts massifs et, si l'on doit déraciner le mécontentement et l'insécurité du sud-est de l'Asie, il faudra non seulement mettre fin à la guerre, mais aussi établir la base d'un règlement plus durable que celui qui avait été projeté à Genève en 1954 et dont on connaît les résultats.

En 1954, lorsque les puissances se sont rencontrées, la guerre du Vietnam durait depuis déjà huit ans et s'était propagée au Laos et au Cambodge. Ce n'était pas, comme on l'a prétendu, une guerre entre, d'un côté, la France et, de l'autre, tous les nationalistes vietnamiens dirigés par les communistes. Au début, la France a sûrement joué le rôle de puissance colonialiste, tâchant de maintenir une forme de présence dans les États d'Indochine; d'autre part, les aspirations nationalistes jouaient un rôle important dans le mouvement Vietminh, dirigé par les communistes. Mais le changement ne se fit pas attendre très longtemps. Les éléments non communistes et nationalistes du Vietminh perdirent vite leur puissance et leur influence ou bien disparurent entièrement. En même temps, les Français se retrouvèrent alliés avec plusieurs Vietnamiens qui, au même titre que le Vietminh, étaient déterminés à réaliser l'indépendance du Vietnam, qui préféreraient atteindre leur but par des méthodes politiques plutôt que militaires, et s'opposaient tout autant à la domination communiste qu'au colonialisme français. Plus le conflit se prolongeait, plus les divergences s'accusaient, au sein du Vietnam. C'est alors qu'on vit naître -- comme ce fut souvent le cas dans l'histoire vietnamienne -- deux collectivités se disputant le droit et le pouvoir voulus pour gouverner tout le pays.

Lorsque les élites représentant ces deux collectivités se rendirent à Genève en 1954, le Nord-Vietnam et le Sud-Vietnam n'existaient pas. Il y avait seulement deux gouvernements: l'un communiste, l'autre non communiste; chacun réclamait la souveraineté de tout le Vietnam et juridiction sur tous les Vietnamiens. La République démocratique du Vietnam, reconnue par tous les pays du bloc communiste, et l'État du Vietnam, reconnu par plus de trente autres pays, assistèrent tous les deux à la Conférence de Genève comme états souverains ayant pleins droits aux délibérations de la conférence; à ce moment, les forces armées des deux gouvernements se livraient bataille, de la frontière chinoise dans le Nord, jusqu'à la péninsule de Camau dans le Sud. Néanmoins, l'État du Vietnam avait délégué le commandement de ses forces armées à celui des forces de l'Union française, qui avait la responsabilité première de diriger la guerre; il était donc, sans doute, naturel que le fardeau des négociations, du côté franco-vietnamien, retombât sur la France, surtout lors d'une conférence dominée par les grandes puissances. Survint alors une divergence d'attitudes entre la France, qui entendait se retirer d'Indochine, et l'État du Vietnam, qui voulait exercer sa juridiction sur le Vietnam. Depuis

le début de la conférence, l'État du Vietnam s'était opposé à la division du pays et avait réclamé la surveillance des Nations Unies jusqu'à la restauration de l'ordre et de la paix, de manière à permettre la tenue d'élections nationales libres, sous la surveillance des Nations Unies. Par contre, vu le climat d'urgence qui enveloppait la conférence, il était sans doute inévitable que les décisions au sujet du cessez-le-feu fussent négociées par ceux qui dirigeaient vraiment les forces engagées dans la guerre et que l'attitude de l'État du Vietnam touchant la division du pays soit l'objet de si peu d'attention, au moment où l'on faisait de si grands efforts pour séparer et regrouper les forces des deux côtés le plus tôt possible.

Si tout cela s'était limité à l'entente du cessez-le-feu qui, finalement, fut signée par les représentants des forces de l'Union française, et par l'armée communiste du "peuple du Vietnam", les difficultés n'auraient peut-être pas été sérieuses. Mais il fallait également songer à un règlement politique définitif, ce qui voulait dire des élections générales dans les deux ans, pour réaliser l'unification du Vietnam, même si aucune entente n'avait été signée à cet effet et si l'État du Vietnam se dissociait explicitement des accords projetés.

Avec l'expérience des faits vécus, nous savons maintenant à quoi nous en tenir, mais en juillet 1954, le monde poussa un soupir de soulagement. Enfin, la guerre d'Indochine, avec tous les risques qu'elle entraînait, était finie! Immédiatement, il fallait voir aux ententes relatives au cessez-le-feu et à la manière de les appliquer. Il restait évident que, dans l'ambiance internationale fort tendue à l'époque et à la suite d'une guerre cruelle le rôle pacificateur des Commissions internationales était essentiel.

Bien qu'il ait été représenté à la Conférence de Corée, le Canada ne devait jouer aucun rôle immédiat dans les négociations relatives à l'Indochine. Le Gouvernement se rendait compte du fait que la composition des Commissions internationales de surveillance avait été l'un des sujets de désaccord les plus importants entre les délégations communistes et celles de l'Ouest; cependant, il n'avait aucune raison de prévoir l'invitation qui serait faite à l'Inde, à la Pologne et au Canada, après la négociation et la signature des ententes du cessez-le-feu. Il n'était pas facile de décider si l'invitation devait être acceptée. Géographiquement, le Canada se trouve loin de l'Indochine; historiquement, il n'avait aucun intérêt dans cette partie de l'univers. L'entente s'était faite en dehors des Nations Unies et cet organisme n'était donc pas destiné à jouer un rôle de surveillance. Le Canada n'avait pas eu un mot à dire dans la formulation du mandat en vertu duquel on lui demandait maintenant d'agir. A la toute fin, nous sentions nettement les courants contraires qui sillonnaient l'air de la Conférence de Genève; nous avons alors constaté que même les Commissions internationales pourraient se trouver prises au sein d'une impasse éventuelle dans le processus du règlement.

Quoi qu'il en fût, en dépit de nos réserves et tout en reconnaissant les responsabilités et les difficultés qu'auraient à porter les membres des Commissions, le Canada accepta l'invitation. La politique étrangère du Canada était nettement orientée vers la solution pacifique des conflits; il était clair que la mise en vigueur du cessez-le-feu conclu à Genève dépendrait considérablement des ententes touchant la surveillance. Assurément, les Nations Unies n'étaient pas en cause, mais on avait au moins pourvu à une présence internationale. Il devenait possible d'espérer que cette présence

pût restreindre les visées des grandes puissances, dont les intérêts en Indochine étaient si impérieux, et d'espérer aussi que les Commissions pourraient exercer une influence stabilisatrice dans cette zone.

Il était patent que les Commissions n'auraient que des ressources et des pouvoirs limités; à l'inverse, elles n'avaient aucune responsabilité propre au sujet de l'exécution ou de la mise en vigueur des accords. Les parties elles-mêmes étaient priées d'honorer leurs obligations et si l'on enfreignait la consigne du cessez-le-feu, si l'on ne suivait pas les recommandations des Commissions, celles-ci étaient censées présenter un rapport à ce sujet à la Conférence de Genève. Donc, même si, en dernière analyse, le respect des clauses des accords touchant le cessez-le-feu, au Vietnam, au Laos et au Cambodge, devait dépendre de la coopération des parties, les Commissions, agissant au vu et au su de la collectivité internationale, pourraient jouer un rôle utile en fournissant un élément dérivatif désintéressé à toute violation ouverte du cessez-le-feu.

La décision prise par le Canada en 1954 de participer au travail de la Commission du Vietnam, constituait un apport à la paix et à la stabilité au Sud-Est asiatique. Il était évident que, en proposant l'Inde, la Pologne et le Canada comme membres des Commissions, la Chine communiste avait envisagé une entente tripartite où la Pologne représenterait les intérêts de l'une des parties, le Canada ceux d'une autre partie, et l'Inde, qui était la puissance neutre importante de l'époque, détiendrait la voix décisive. Nous étions bien au fait des difficultés de ce qu'on appelait la Commission des nations neutres en Corée, où l'exigence de l'unanimité avait paralysé la Commission. Dans le cas des Commissions d'Indochine, du moins, on autorisait des décisions majoritaires sur une foule de questions et des rapports majoritaires et minoritaires sur les principaux problèmes.

Malgré la tentation de satisfaire aux espoirs de la Conférence, le Canada décida - dès le début - d'éviter le rôle rigide d'avocat des puissances occidentales; à la place, il essaya de réaliser une optique objective et équilibrée des Commissions. Nous étions alors convaincus, et nous le sommes encore, que ni le travail des Commissions d'Indochine ni les futurs efforts pacifistes n'aboutiraient si les membres des Commissions donnaient l'impression de prêter le flanc à l'influence politique, en ignorant les termes et la portée des ententes touchant le cessez-le-feu, dans l'intérêt de l'une ou l'autre partie. Dans cette voie que nous avons suivie, les embûches ont été nombreuses, mais, après treize ans de recul, nous sommes convaincus d'avoir pris le bon chemin.

Parce que le règlement de 1954 n'a pas donné une paix durable, on soutient parfois que la Commission internationale au Vietnam a failli à la tâche. Comme je l'ai signalé, toutefois, elle n'avait pas pour rôle de mettre la convention en vigueur. Elle n'avait pas reçu le mandat, l'autorité et les ressources nécessaires pour imposer sa volonté aux parties en présence et devait laisser la tâche de préserver la paix aux intéressés immédiats, favoriser l'observation de l'Accord de cessez-le-feu et tenir les membres de la Conférence de 1954 au courant des résultats. Le dépérissement de la situation au Vietnam a eu des origines complexes, et bien que les faiblesses du mode de surveillance aient sans doute contribué à l'insuccès éventuel, il est d'autres facteurs importants à noter, qui tiennent de la nature même du

règlement de 1954, des programmes et objectifs des deux Vietnams et de l'atmosphère créée par les politiques des grandes puissances mondiales.

Examinons d'abord le règlement de 1954. J'ai déjà expliqué comment le souci de la plupart des grandes puissances de réaliser un cessez-le-feu a fait qu'on a accordé peu de poids à la position clairement exprimée de l'État du Vietnam. La conférence, en ignorant le point de vue du Gouvernement qui prétendait parler au nom de la collectivité de Vietnamiens non communistes et en envisageant des élections libres, sur un plan national, en 1956, avait fixé un objectif qui ne pouvait manquer de poser des problèmes, sauf évidemment si l'État du Vietnam se fût effondré de l'intérieur. Les objectifs politiques des gouvernements représentant les deux collectivités du Vietnam étaient en opposition directe, ce qui devint de plus en plus évident dans les mois consécutifs à juillet 1954. En outre, le gouvernement de l'État du Vietnam, au lieu de s'effondrer, comme plusieurs s'y attendaient alors, consolida sa position et, ce faisant, devint en mesure de résister, sur le plan pratique, au règlement politique qu'il avait combattu pendant toute la Conférence de Genève.

L'atmosphère politique au Vietnam était donc en soi instable. Toutefois, le mandat de la Commission internationale n'avait pas trait au règlement politique mais à la surveillance de l'Accord de cessez-le-feu. Les travaux de la Commission dans ce domaine sont clairement exposés dans les divers rapports présentés aux coprésidents de la Conférence de Genève, de 1954 à 1965. En résumé, il est juste de dire, je crois, que la Commission a assez bien réussi à la tâche de surveiller, de faciliter le désengagement des forces en présence et leur regroupement dans les deux zones du Vietnam. Il était de l'intérêt du haut commandement français et de l'armée populaire du Vietnam de mettre en oeuvre les dispositions du cessez-le-feu et c'est ainsi que la Commission a pu agir avec efficacité et de façon constructive aux premières étapes. D'autre part, lorsque les intérêts des deux factions étaient divergents et lorsque la Commission internationale cherchait à exercer efficacement sa surveillance dans tel ou tel domaine de l'Accord de cessez-le-feu qu'une faction ou l'autre jugeait contraire à ses objectifs nationaux, les fonctions de surveillance de cette Commission se trouvaient entravées, éludées ou frustrées. Ainsi par exemple l'Accord prévoyait que dans les deux zones les libertés démocratiques de la population seraient garanties et interdisait d'exercer des représailles contre les personnes du fait de leurs activités au cours des hostilités. Or, le Nord-Vietnam soumit de nombreuses plaintes à la Commission, soutenant qu'il y avait eu représailles au Sud-Vietnam contre "certains anciens ouvriers de la résistance". Le Gouvernement sud-vietnamien prétendit que le Nord-Vietnam exerçait des activités subversives dans le sud et que la Commission ne serait pas autorisée à enquêter sur les accusations de représailles tant que certaines mesures n'auraient pas été prises contre le Nord-Vietnam à cause de cette prétendue subversion. La Commission n'a jamais pu, ni au Nord-Vietnam ni au Sud-Vietnam, s'assurer que les "libertés démocratiques" fussent accordées aux populations. De même, bien que l'armée nord-vietnamienne ait été renforcée immédiatement après le cessez-le-feu, la Commission n'a jamais pu déceler l'entrée d'une seule pièce d'équipement dans le pays. Il s'est produit des violations de l'Accord au Nord comme au Sud-Vietnam. La Commission a de temps à autre signalé aux membres de la Conférence de Genève certaines de ces violations; cependant, il n'y avait aucune façon d'exercer efficacement une pression sur les gouvernements en question pour les forcer à remédier à cette

situation. De fait, parce que la Commission devait compter sur les services et les facilités que lui accordaient ces gouvernements, elle était sévèrement handicapée même dans ses efforts pour enquêter sur des violations possibles.

J'ai déjà fait mention de la structure tripartite de la Commission qui devait représenter ce que l'on prétend être les trois principaux blocs: communiste, occidental et "neutre". Notre expérience acquise depuis 1954 nous porte à croire que ce genre de système de contrôle n'est pas très approprié au maintien de la paix à l'échelon international. Si l'on pose l'hypothèse que deux des trois membres de la troïka assumeront automatiquement le rôle de défenseur de leurs "côtés" respectifs, il est évident qu'un fardeau insupportable pèsera sur le troisième membre qui est condamné à jouer le rôle d'arbitre. En effet, ce troisième parti devra assumer l'entière responsabilité de toutes les décisions que prennent les organismes de maintien de la paix, et accepter, par la suite, les conséquences politiques étrangères de ces décisions en autant qu'elles s'appliquent à l'arbitre lui-même. Dans une situation comme celle qui prévaut au Vietnam où, comme je l'ai dit, le Canada a toujours cherché à agir objectivement et à appuyer les conclusions de l'un ou de l'autre côté si elles sont étayées d'enquêtes impartiales, le fardeau qui pèse sur le troisième pays est diminué dans une certaine mesure, mais non malheureusement au point où il peut agir sans que sa participation n'influe sur sa propre position nationale. Nous avons aussi rencontré des difficultés dans notre position. Je crois qu'il est généralement reconnu que le Canada a été nommé à la Commission internationale pour représenter les intérêts occidentaux. Si toutes les parties comprenaient et acceptaient cela, il serait possible, en théorie au moins, d'agir en conséquence. De fait, cela simplifierait la tâche. D'autre part, étant donné le rôle du Canada en tant que participant important aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, il nous est impossible, dans une situation telle que celle du Vietnam, de jouer le rôle d'avocat consultant d'un des partis sans aller à l'encontre de notre plus vaste objectif, à savoir: accroître les pouvoirs des Nations Unies en tant qu'organisme impartial et objectif pour le règlement des conflits internationaux.

J'ai mentionné le règlement de 1954 et les faiblesses de l'organisme de surveillance comme causes de l'insuccès au Vietnam. Il y a eu en plus, toutefois, des facteurs internationaux plus vastes qui ont contribué à la détérioration de la situation. La guerre froide entre le bloc communiste et le bloc occidental existait encore en Europe en 1954, et un an seulement après le cessez-le-feu de la guerre de Corée, une atmosphère d'hostilité recouvrait l'Asie. Dans de telles circonstances, il était probablement inévitable au Vietnam, ainsi qu'en Allemagne, en Chine et en Corée, que les deux collectivités ne deviennent les protégées des grandes puissances qui représentaient la division idéologique, politique et militaire du monde à cette époque. Les objectifs incompatibles des deux collectivités vietnamiennes sont donc devenus les objectifs de l'Union soviétique et de la Chine d'une part, et des États-Unis et d'autres pays occidentaux et asiatiques d'autre part. Le dix-septième parallèle, qui délimitait le Nord et le Sud-Vietnam en 1954, ne devait pas être une frontière permanente, pas plus que les lignes qui séparent les deux Berlins, les deux Allemagnes ou les deux Corées. Cependant, le prestige des grandes puissances étant en jeu en ce qui concerne la protection des deux États vietnamiens, l'unification du pays a été rendue impossible, et le dix-septième parallèle est devenu une ligne de séparation aussi sensible que les autres.

Un rapport majoritaire de la Commission internationale publié au milieu de 1962 résume fort bien les événements des années subséquentes. La Commission, après avoir étudié et examiné les griefs du Sud-Vietnam formulés depuis 1955, a fait savoir aux ministres des Affaires étrangères de Grande-Bretagne et de l'Union soviétique, agissant à titre de coprésidents de la Conférence de Genève de 1954, qu'un "personnel armé et non armé, des armes, des munitions et d'autres fournitures" avaient été envoyés du Nord-Vietnam au Sud-Vietnam " dans le but d'appuyer, d'organiser et de mettre en oeuvre des actes d'hostilité, y compris des attaques armées dirigées contre les forces armées et l'administration" du Sud-Vietnam, et que les autorités nord-vietnamiennes avaient permis d'utiliser le territoire nord-vietnamien "dans le but de fomenter, d'encourager et d'entretenir des actes d'hostilité dans la zone du sud pour renverser l'administration" dans le Sud-Vietnam. La Commission rapportait aussi que le Sud-Vietnam avait reçu des États-Unis une aide militaire plus grande que celle que permettait l'Accord de Genève de 1954 et avait pris des dispositions militaires avec les États-Unis qui équivalaient à une alliance militaire réelle. La Commission recommandait que cesse toute violation de l'Accord de cessez-le-feu afin de parer à la menace d'un retour aux hostilités ouvertes. Les recommandations de la Commission n'ont pas été observées. La campagne d'infiltration et de subversion du Nord-Vietnam s'est accrue, ainsi que l'entrée de personnel et de matériel militaires américains; au début de 1965, en raison de l'engagement des troupes américaines du côté sud-vietnamien, la guerre était revenue à un stade à peu près analogue à celui qui avait précédé le cessez-le-feu de 1954. Elle continue à s'intensifier.

Le message spécial de 1962, dont je viens de faire mention, marquait une nouvelle étape dans l'existence de la Commission internationale. Il fallait nous rendre à l'évidence que le règlement de 1954 avait été un insuccès total et qu'une nouvelle guerre au Vietnam confrontait la collectivité internationale. Le Nord-Vietnam, qui avait signé l'Accord de cessez-le-feu, avait, selon le témoignage de la Commission internationale, violé le cessez-le-feu dans un effort en vue d'obtenir le contrôle de tout le Vietnam grâce aux élections prévues dans la déclaration finale. Le Sud-Vietnam, qui ne se sentait pas lié par un accord qu'il n'avait pas signé (mais qui avait décidé de ne pas utiliser la force pour s'opposer à la mise en oeuvre des clauses de cessez-le-feu) avait aussi violé les dispositions de cessez-le-feu. Progressivement, l'Accord de cessez-le-feu s'est désagrégé au point où la Commission internationale est restée le seul élément encore existant.

Même s'il reconnaissait la futilité de surveiller la mise en oeuvre du cessez-le-feu, qui était enfreint par l'un et l'autre des Gouvernements vietnamiens, le Gouvernement canadien était d'avis qu'il fallait tout faire pour mettre fin à la guerre. Dans la Commission internationale, nous voyions le symbole de l'entente de 1954, la possibilité de négociations entre les forces opposantes du Vietnam et la source d'une paix bienfaisante. Au Canada, on se pose parfois des questions au sujet de l'opportunité de la participation continue du pays au travail de la Commission. Nous avons pesé avec soin tous les aspects du problème et nous persistons à croire que nous devrions rester de la partie.

Aucun des pays en cause n'a suggéré le retrait de la Commission internationale ou l'annulation de son mandat. De plus, la Commission demeure

un symbole de l'entente du cessez-le-feu de 1954 et peut être considérée comme l'indication de l'intérêt continue que les puissances de Genève portent à la situation. Ce qui prime, par-dessus tout, c'est notre conviction que, dans la bonne conjoncture, la Commission pourrait fournir un apport positif au règlement pacifique du conflit vietnamien. Le Gouvernement canadien a cherché, à maintes reprises, à explorer, avec ses collègues indiens et polonais à la Commission, la possibilité pour cette dernière de jouer un rôle utile dans le rapprochement des deux parties opposantes. Jusqu'ici, il a été impossible de réaliser cet objectif. Néanmoins, nous reconnaissons que la participation du Canada au travail de la Commission nous fournit une occasion particulière d'entretenir le dialogue entre les parties que la guerre touche de plus près. L'ancien haut commissaire en Inde, Mr. Chester Ronning, a fait deux visites à Hanoï, comme représentant du Gouvernement canadien; il a largement contribué à l'interprétation et à la clarification de la position du Gouvernement nord-vietnamien. Le commissaire canadien à la Commission du Vietnam se rend souvent à Hanoï et il peut y avoir de francs échanges de vues avec les autorités. Au cours de ma visite en Europe, l'automne dernier, j'ai étudié en profondeur le problème avec les Gouvernements de la Pologne et de l'Union soviétique. Je suis resté en contact avec toutes les parties et les personnalités qui sont en mesure de faire jouer leur influence en faveur de la paix au Vietnam. Naturellement, le Canada a pleinement appuyé les initiatives constructives déjà prises par d'autres nations.

Que nos efforts pour la réalisation d'un règlement pacifique au Vietnam n'aient pas porté fruit, cela ne constitue pas, à mon avis, une raison d'y renoncer. Il faut que le conflit actuel prenne fin. Il faut, aussi, susciter un règlement honorable. Nous poursuivrons nos efforts dans ce but.

Plusieurs tentatives ont été faites pour créer les circonstances où des entretiens et négociations susceptibles d'entraîner un cessez-le-feu et un règlement durable se produiraient. Aucun de ces efforts n'a réussi mais nous avons pu apprécier, dans certains détails, les positions respectives des deux côtés et déterminer avec assez de précision le comportement voulu pour ramener le niveau des hostilités à un point où la discussion serait possible. Récemment, j'ai laissé entendre que l'Accord de cessez-le-feu de 1954, qui était axé sur les dispositions d'une trêve et le désengagement des forces, englobait les objectifs que nous visons aujourd'hui. De toute évidence, on ne peut espérer un cessez-le-feu du jour au lendemain. Par contre, une nouvelle mise en vigueur progressive des clauses du cessez-le-feu de 1954, en plus de créer un climat favorable aux entretiens entre les deux parties, en permettant à celles-ci de s'engager, pas à pas, vers la "désescalade", donnerait une certaine impulsion aux négociations.

J'envisage un déroulement en quatre étapes. La première entraînerait la restauration du caractère démilitarisé de la zone de chaque côté du 17^e parallèle et une nouvelle mise en vigueur des clauses de l'Accord de cessez-le-feu qui interdit d'utiliser le Nord-Vietnam ou le Sud-Vietnam comme base de gestes hostiles contre l'autre partie. A mon sens, cela comprendrait le bombardement et toute autre action militaire contre le Nord-Vietnam. La deuxième étape engendrerait le gel de l'activité militaire au Vietnam, au niveau actuel. Les deux parties promettraient de ne pas s'engager dans une action militaire devant différer, de forme ou d'intensité, de ce qui se passe présentement; il s'ensuivrait peut-être aussi une prohibition contre le renforcement du personnel et du matériel militaires dans le Nord-Vietnam

ou le Sud-Vietnam, quelle qu'en soit la source. La troisième mesure signifierait la cessation de toutes les hostilités actives des parties. Enfin, en quatrième et dernier ressort, pour compléter le cycle du retour aux mesures du cessez-le-feu de l'Accord de 1954, viendraient l'échange de prisonniers, le retrait des forces de l'extérieur et la liquidation des bases militaires.

Comme il se doit, j'admets que de telles propositions ne peuvent pas améliorer sensiblement la situation tant que les deux parties ne seront pas prêtes à les accepter. Je reste convaincu toutefois qu'un processus du genre de celui que je viens de décrire doit être accepté en fin de compte si nous voulons sortir de l'impasse vietnamienne.

Ce serait cependant une erreur de penser que l'ouverture des entretiens et des négociations résoudra automatiquement le problème du Vietnam. Nous devons nous souvenir des leçons de la Conférence de 1954 et éviter d'ignorer les dures réalités politiques de la situation. Nous savons maintenant que ces réalités se manifestent inévitablement sous une forme plus virulente si des arrangements idoines ne sont pas conclus pour en tenir compte.

Il est évidemment impossible, à ce stade, d'élaborer une formule détaillée pour un règlement durable au Vietnam et dans la région avoisinante. Nous pensons néanmoins qu'il est possible d'élaborer, sur la base de l'expérience passée et des faits actuels, certains principes dont on devra tenir compte si l'on veut qu'un règlement soit plus qu'une simple pause dans une situation qui se détériore progressivement.

En premier lieu, le fait qu'une simple solution militaire ne soit ni pratique ni souhaitable est presque devenu un axiome. Il devient apparent que dans les circonstances actuelles le Nord-Vietnam ne sera pas en mesure d'imposer son contrôle sur le Sud-Vietnam par des moyens militaires ou, pour être plus précis, par les moyens politico-militaires qui caractérisent les guerres de libération nationale. Après une stabilisation de la balance militaire, les deux régimes et les deux communautés du Vietnam devront trouver des moyens d'harmoniser leurs intérêts respectifs et d'éviter le recours aux méthodes violentes qui ont conduit à la guerre actuelle.

En second lieu, on devra trouver un moyen de revenir aux dispositions fondamentales de l'Accord de cessez-le-feu conclu à Genève en 1954. Dans la pratique, cela se traduira par la continuation de la division qui existe de fait au Vietnam - situation que ni le Nord ni le Sud n'envisageront avec sérénité. Il semble évident néanmoins que jusqu'à ce que l'on trouve des moyens d'atténuer et finalement d'éliminer cette ligne de division par des moyens pacifiques et par consentement mutuel, il n'y a pas d'autre choix que de voir se poursuivre la situation dangereuse actuelle.

Troisièmement, nous devons reconnaître que bien qu'un retour aux arrangements de cessez-le-feu de 1954 offre le meilleur espoir de commencement d'un règlement durable, le peuple du Vietnam ne forme qu'un seul peuple et doit nécessairement constituer un jour un seul pays. Pour le moment, toutefois, les participants à une éventuelle conférence doivent se rendre compte qu'il y a deux communautés distinctes au Vietnam, comme il y a deux communautés en Corée et en Allemagne et que c'est à elles qu'il revient de se mettre d'accord

sur la date à laquelle des dispositions doivent être prises pour la réunification et sur la manière dont ces arrangements doivent être conclus. La plupart des grandes puissances qui ont pris part à la Conférence de Genève de 1954 ont payé de paroles la cause de la réunification, mais les circonstances de l'heure les ont conduites à ignorer l'existence des deux communautés; nous avons vu les tragiques résultats de cette erreur. Nous ne voyons aucune raison, toutefois, pour que les réalités de la situation pèsent trop lourdement sur la population, et nous espérons qu'il sera possible d'élaborer une entente qui permette des déplacements raisonnablement libres entre les deux zones, au moins en vue de la réunification des familles.

Quatrièmement, il est inévitable qu'un règlement au Vietnam doive faire l'objet d'un contrôle efficace de la part d'une présence internationale. Nous nous attendons à ce que toutes les forces extérieures se retirent des deux parties du Vietnam dès que les conditions le permettront, et nous espérons que les deux Vietnams s'abstiendront de toute attaque de propagande incendiaire l'un envers l'autre afin de favoriser le développement d'une atmosphère qui rendra possible d'utiles contacts entre les deux parties du pays. Quelles que soient les conditions d'un règlement, toutefois, les deux Vietnams et les autres pays directement intéressés voudront des assurances concernant la mise en oeuvre effective de ces conditions. Pour réussir, une surveillance internationale devrait s'appuyer sur de fermes engagements des grandes puissances intéressées au règlement et sur certaines garanties de la part de ces puissances.

Cinquièmement, bien que nous n'ayons aucune opinion précise quant à la forme que pourrait prendre cette surveillance internationale, nous pensons que l'on sera généralement d'avis que l'organisme international chargé de la surveillance devra être constitué de manière à avoir la confiance de toutes les parties à l'accord. Comme je l'ai mentionné, la Commission actuelle présente un certain nombre de points faibles, et il peut être nécessaire de donner à un nouvel organisme une composition différente, des pouvoirs plus clairement définis et plus effectifs, et de plus grandes ressources; sinon, il y aura toujours le risque que les parties que touche directement ce problème jugent nécessaire d'avoir recours à une action unilatérale pour corriger les violations des accords. Ceci pourrait signifier, comme nous le savons, la rupture complète du règlement. En ce qui concerne le Canada, je serais prêt à recommander que nous coopérions, dans les limites de nos ressources, en vue de la constitution d'une nouvelle force de surveillance. En nous fondant sur la longue expérience que nous a donnée notre rôle dans la région, nous comptons apporter nos vues et nos conseils touchant la nature de l'organisme de surveillance.

Sixièmement, nous estimons que le peuple vietnamien, comme tous les peuples du monde, devrait pouvoir déterminer son propre avenir politique et créer ses propres institutions. Nous sommes heureux des progrès qui ont été réalisés au Sud-Vietnam afin de susciter les conditions dans lesquelles il sera possible d'élire un gouvernement constitutionnel qui réponde aux désirs du peuple.

Nous prévoyons qu'avec la création d'une ambiance pacifique, il deviendra possible de trouver les moyens qui permettront à tous les secteurs de la population du Sud-Vietnam - y compris les partisans du Vietcong - de prendre part à la vie politique du Sud-Vietnam au même titre que les autres

groupements. J'ose espérer que la population du Nord-Vietnam pourra jouir également des mêmes privilèges. La création de gouvernements constitutionnels et souples tant au Sud-Vietnam qu'au Nord-Vietnam contribuerait, j'en suis persuadé, à résoudre pacifiquement les divergences. Je n'hésiterai pas un moment à dire que les peuples du Nord-Vietnam et du Sud-Vietnam sont désireux de trouver les moyens pacifiques qui les réuniront et qui feront que la présente situation ne se répétera plus.

Il existe, cela va de soi, d'autres questions à part celle du Vietnam qui doivent être résolues si l'on veut établir et maintenir la paix dans ce pays. Le Laos et le Cambodge, qui tous deux aspirent à la neutralité et veulent ainsi se protéger contre les ingérences du dehors, doivent avoir la faculté de poursuivre leur destinée. En 1962, un accord garantissant la neutralité du Laos a été conclu et signé par quatorze pays. Malgré cela, la Commission internationale a signalé que le Nord-Vietnam avait transgressé sérieusement cet accord et elle attend la permission de pénétrer dans les régions détenues par les communistes pour s'enquérir sur les accusations de transgressions portées par les États-Unis. A mon sens, les propositions formulées en rapport avec la neutralisation du Vietnam et une grande partie du territoire restant de l'Asie du Sud-Est ont beaucoup de mérite. J'ajouterai que la plupart des pays de cette région désirent obtenir un statut de neutralité qui puisse être effectivement garanti et qui prévienne l'ingérence constante dans leurs affaires intérieures, chose qui se produit si souvent aujourd'hui.

A l'arrière-plan, il va de soi, se dresse la grande question de la Chine communiste, dont la coopération est absolument nécessaire pour assurer en permanence la stabilité au Vietnam ou dans d'autres parties de l'Asie du Sud-Est. Jusqu'à un certain point, nous pouvons dire que la politique de la Chine peut s'interpréter comme résultant de la peur, de l'insécurité et d'un orgueil blessé. Il est difficile, je le sais bien, de trouver un remède propre à couper les racines profondes qui alimentent la politique chinoise; mais d'autre part, je suis convaincu qu'il y va de notre intérêt à tous de ne pas ralentir les efforts qui nous permettront de percer le mur de soupçon et d'hostilité dont s'entourent les chefs du Gouvernement de Pékin.

En dernier lieu, nous nous rendons compte des liens étroits qui existent entre les conditions de stabilité dans l'Asie du Sud-Est et les conditions de développement économique. Les États-Unis ont déjà apporté une immense contribution à l'amélioration de ces conditions et nous avons la promesse qu'ils s'engageront davantage dans cette voie, une fois la paix établie. Le Canada, par l'intermédiaire du Plan de Colombo, et grâce à sa participation au projet du bassin du Mékong ainsi qu'à ses engagements envers la Banque asiatique de développement, joue également son rôle dans cette région. Nous avons l'intention de le poursuivre.

L'établissement de la paix et d'une stabilité permanentes au Vietnam est une tâche gigantesque à laquelle doivent s'attaquer non seulement les pays de cette région mais tous les pays du monde, et pour bien des années à venir. Toute formule de paix sera inévitablement aussi complexe que les facteurs dont s'entoure la situation présente. La voie qui conduira à la véritable formule sera semée d'obstacles et de désillusions. En dépit de tout cela, la guerre au Vietnam doit se terminer et il faut que, non seulement le Vietnam, mais encore

toute l'Asie du Sud-Est soit assurée d'un avenir pacifique. Depuis 1954, le Canada s'est efforcé de prévenir la guerre au Vietnam. Il ne veut rien négliger maintenant pour aider à y mettre fin. Lorsque le soleil de la paix se lèvera dans cette région, nous ferons de notre mieux pour qu'il n'ait pas de couchant.

S/C