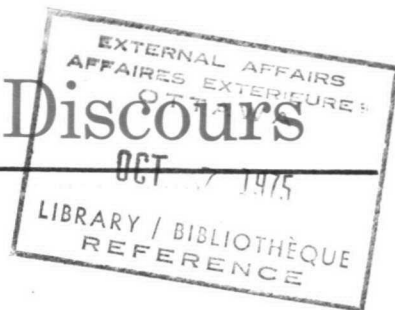




Déclarations et Discours



N° 75/25

LE MAINTIEN DE LA PAIX ET LA SITUATION A CHYPRE: LA PARTICIPATION CANADIENNE

Notes pour l'allocution prononcée par le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen, lors du séminaire sur les Nations Unies à l'université Mount Allison, Sackville, Nouveau-Brunswick, le vendredi 4 juillet 1975.

* * * *

...En tant que ministre responsable des relations extérieures du Canada, je suis doublement intéressé à votre étude des Nations Unies. Vous avez, si je puis m'exprimer ainsi, exercé un choix judicieux. Sans cette institution internationale unique, les efforts que nous déployons pour ordonner de façon rationnelle les relations entre les nations seraient vains. Quelles que soient ses lacunes, nous ne pouvons nous passer d'elle; il n'existe pas de véritable solution de rechange à cette assemblée diplomatique universelle. A l'heure actuelle, les Nations Unies traversent une période de tension et, comme toujours en temps de crise, les critiques à leur endroit se font vives. Dans de telles circonstances, il est indispensable d'appuyer l'ONU. C'est précisément là un des objectifs fondamentaux de la politique étrangère canadienne. Encore faut-il, pour le réaliser, s'assurer le soutien d'un public renseigné et favorable à notre cause. Le séminaire auquel vous venez de participer contribue grandement à la formation de cette sorte de public.

Je crois savoir que la situation à Chypre est l'un des deux principaux sujets sur lesquels a porté votre étude au cours de la semaine qui vient de s'écouler. Du point de vue des Nations Unies et du Canada, toute référence à un sujet comme celui-là nous amène inévitablement à parler du maintien de la paix.

Au cours d'une allocution à l'Assemblée générale des Nations Unies, l'automne dernier, j'ai souligné l'importance du maintien de la paix pour la communauté internationale. Comme je l'ai fait remarquer "aussi sérieuse et terrifiante que puisse être la menace nucléaire à notre sécurité, nous ne pouvons nous permettre de négliger la menace plus courante, mais tout aussi mortelle, que représente l'utilisation des forces conventionnelles". Car après tout, depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, les armes nucléaires n'ont fait aucune victime, mais des milliers de personnes ont été tuées dans des conflits où on s'est servi d'armes conventionnelles. Le maintien de la paix est un des rares outils que la communauté inter-

nationale se soit donnés pour travailler au règlement de ce genre de conflits. Malheureusement, le monde est encore le théâtre de crises qui dégénèrent en conflits armés; c'est pourquoi il nous faut à tout prix renforcer considérablement les moyens par lesquels de tels conflits peuvent être contenus et réglés.

La sauvegarde de la paix dans le monde et de la sécurité internationale est l'un des principes qui ont motivé la création des Nations Unies en 1945. On espérait alors que l'ONU serait en mesure, grâce aux dispositions de sécurité collective prévues au Chapitre VII de sa charte, de parer à toute menace à la paix ou à tout acte d'agression. A peine quelques années plus tard, il devient évident que la guerre froide et les querelles qui s'ensuivaient entre les grandes puissances rendaient inefficace le dispositif de sécurité collective de l'ONU. A la même époque, on s'est rendu compte de l'existence de conflits réels, pas assez graves pour justifier l'application des dispositions prévues au Chapitre VII de la charte, tout en l'étant suffisamment pour justifier une intervention de l'ONU avec le consentement des adversaires en présence. C'est de là qu'est né le concept du maintien de la paix dans les années d'après-guerre -- l'idée de créer une force neutre et internationalement reconnue, composée surtout d'hommes recrutés dans des pays de moindre ou de moyenne importance et chargée de séparer les belligérants et de faire respecter le cessez-le-feu.

Le Canada a joué dès le début un rôle majeur dans le développement du maintien de la paix. C'est qu'il en reconnaît toute l'importance pour la sauvegarde de la paix et de la sécurité dans le monde. C'est pourquoi un des objectifs permanents de la politique étrangère canadienne est de contribuer à raffermir l'autorité de l'ONU en tant qu'organisme de maintien de la paix.

Jusqu'ici, les Canadiens ont participé à presque toutes les opérations de l'ONU pour le maintien de la paix: en Égypte, en Israël, en Syrie, au Liban, à Chypre, en Corée, en Inde, au Pakistan, en Nouvelle-Guinée occidentale, au Congo, au Yémen et au Nigéria. A l'heure actuelle, environ 1600 Canadiens sont engagés dans le maintien de la paix, pour le compte des Nations Unies, en cinq régions différentes, les deux principales étant le Moyen-Orient et Chypre. En raison de son engagement prolongé et intensif, le Canada est maintenant reconnu comme le gardien de la paix par excellence et sa réputation d'objectivité et de compétence professionnelle n'est plus à faire.

Comme je viens de le dire, l'opération du maintien de la paix à Chypre constitue l'une des deux principales entreprises en cours à l'heure actuelle. C'est aussi une des plus longues et, sous cer-

tains rapports, la plus difficile. Examinons maintenant de plus près la situation à Chypre afin d'y déceler les principales difficultés et les solutions qui s'offrent pour y remédier.

Chypre est le foyer de deux communautés indigènes de culture et de religion différentes, notamment la communauté chypriote grecque d'environ 450,000 habitants (les quatre cinquièmes de la population), et la communauté chypriote turque de quelque 130,000 âmes (un cinquième de la population totale). En dépit d'une certaine dispersion géographique de ces deux communautés et du besoin évident de coexister sur une petite île, les Chypriotes grecs et turcs n'ont jamais réussi à s'entendre; l'absence de collaboration et la méfiance mutuelle caractérisent les rapports entre ces deux populations. Bien qu'elle n'ait jamais été placée sous la dépendance de la Grèce, la communauté chypriote grecque en partage la culture, et bon nombre de chypriotes grecs sont en faveur de l'Enosis ou de l'union avec la Grèce. Les chypriotes turcs, pour leur part, descendent de colons arrivés dans l'île à la suite de sa conquête par les Turcs Ottomans en 1571; leur principale préoccupation, en tant que minorité ethnique et religieuse, a été d'obtenir des droits et de les sauvegarder.

La constitution qui consacra l'indépendance de Chypre en 1960 visait à donner ces garanties grâce à un système complexe de freins et de contrepoids. La population turque se voyait attribuer un nombre fixe de postes au sein des ministères, du Parlement national, de la police et du service public. Le président grec et le vice-président turc avaient tous les deux droit de veto sur les décisions en matière de politique étrangère, de défense et de sécurité. La constitution, toutefois, n'a jamais été respectée et son plus grand défaut a été d'accentuer la tendance séparatiste des deux communautés au moment même où une collaboration étroite s'imposait. Les Grecs ne tardèrent pas à accuser les Turcs de faire valoir leurs privilèges au détriment de l'adoption des lois et du développement économique, tandis que les turcs reprochaient aux Grecs de violer leurs droits constitutionnels en gouvernant comme s'ils n'existaient pas.

Le 30 novembre 1963, Mgr Makarios proposa officiellement au vice-président turc, le Dr. Kutchuck, d'apporter à la constitution treize modifications qui auraient pour effet de supprimer le veto du président et du vice-président, de réaliser une plus grande unité au sein de la Chambre des représentants, d'abolir les municipalités turques séparées et de réduire le nombre de Turcs dans le service public, la police et les forces armées.

Les tensions ne tardèrent pas à s'accentuer et, quatre jours avant

Noël, la violence éclata. Le Conseil de Sécurité se réunit le 27 décembre 1963 pour étudier la question de Chypre et, dans l'entre-temps, les troupes britanniques stationnées sur l'île tentèrent de rétablir l'ordre. Il était bien évident toutefois que la Grande-Bretagne à elle seule ne pouvait pas suffire à la tâche pour une période indéfinie et, le 4 mars 1964, le Conseil de sécurité adopta une résolution qui autorisait l'établissement d'une force internationale chargée du maintien de la paix ainsi que la nomination d'un médiateur.

Le Canada fut invité à contribuer à cette force des Nations Unies et le Parlement, au cours d'une session d'urgence le vendredi 13 mars, autorisait l'envoi d'un contingent de 1150 officiers et hommes. Cette décision du Canada d'acquiescer à la demande du Secrétaire général des Nations Unies a été prise en sachant qu'elle était dans l'intérêt du Canada et des autres pays, puisque cette action collective des Nations Unies visait à contenir le conflit entre les deux communautés pendant qu'une solution politique était recherchée.

Le premier contingent canadien débarqua à Nicosie le 16 mars 1964, et d'autres contingents nationaux dont celui de l'Irlande, de la Suède, de la Finlande, du Danemark et de l'Autriche allèrent prêter main forte aux Britanniques qui étaient déjà sur l'île. Le 27 mars 1964, la force était déployée. Elle avait pour tâches 1) de prévenir la reprise des combats, 2) de contribuer au rétablissement et au maintien de l'ordre et 3) de collaborer au retour de la normalité.

Pendant les onze années qui ont suivi, la force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) a réussi dans une large mesure à atteindre son principal objectif, notamment, à prévenir toute reprise des hostilités. Malgré les frictions et l'animosité ambiantes, aucune flambée de violence importante ne s'est produite. En fait, les tensions se sont atténuées à un point tel que l'importance de la force chargée du maintien de la paix sur l'île et ses attributions ont pu être modifiées sensiblement. Les effectifs sont passés de 6,200 hommes qu'ils étaient à l'origine à 2,800 en 1974. En outre, le rôle de la Force a été modifié. Tout en conservant sa responsabilité première de prévenir toute violence, elle s'est vue confier d'autres fonctions préventives telles que la surveillance ainsi que le recours à la persuasion et à la négociation, jugées préférables à l'interposition de forces entre les parties adverses.

Cette restructuration s'est opérée pour contrer l'un des obstacles fondamentaux au maintien de la paix et à la pacification.

Le maintien de la paix a pour but de permettre aux belligérants de se retirer d'un conflit lorsqu'ils se rendent compte qu'il y va de leur intérêt, et de contribuer à créer un climat propice au règlement négocié de leurs désaccords. Le maintien de la paix est une entreprise militaire qui exige la mise en place d'une force internationale entre les parties adverses; mais elle n'est pas une fin en soi. Cette opération a pour but de favoriser les conditions nécessaires à la pacification, c'est-à-dire à la recherche, par la voie diplomatique, d'une solution des causes profondes d'un conflit.

Mais la situation à Chypre est caractérisée par une absence marquée de progrès vers un règlement politique. L'efficacité de la force de maintien de la paix de l'ONU était telle que l'on en est arrivé à la considérer comme une partie intégrante de l'île, de telle sorte que les parties en présence n'ont guère été motivées à faire les compromis nécessaires à un règlement politique. Les pays dont les troupes participent à la Force de l'ONU ont fait état de leurs inquiétudes à propos de ce manque de progrès et la restructuration a été entreprise dans l'espoir qu'elle inciterait les parties à prendre conscience du fait qu'elles ne pourraient pas compter indéfiniment sur une force extérieure pour assurer leur sécurité.

En juillet 1974, la situation à Chypre a changé radicalement. En réaction à une tentative du coup d'État montée par la garde nationale chypriote et encadrée par des officiers grecs contre le gouvernement de Mgr Makarios, la Turquie a débarqué des troupes à Chypre et a rapidement occupé près de 40% de l'île.

Ce débarquement a profondément modifié la position de la Force de paix. Elle avait été créée pour surveiller le cessez-le-feu entre les deux communautés, mais voilà qu'un affrontement majeur avait lieu entre les forces armées turques et la garde nationale chypriote. Pour faire face à cette situation, le contingent canadien, de même que ceux des autres pays participants, fut augmenté à la demande du Secrétaire général de l'ONU. Cette augmentation des effectifs a permis à la Force de maintien de la paix de relever ce nouveau défi et de réduire les combats au minimum. Néanmoins, la situation actuelle demeure précaire et la violence pourrait reprendre à tout moment.

Notre expérience à Chypre mérite d'être étudiée attentivement car elle met en relief les problèmes fondamentaux que présentent le maintien de la paix et la pacification.

Le maintien de la paix ne saurait se substituer à la pacification. Pour être utile, il doit s'accompagner d'un effort parallèle au plan politique, surtout de la part des parties les plus directement touchées, pour transformer en paix durable la paix provisoire qu'une

force de maintien de la paix doit assurer. Si cette transformation ne se produit pas, le maintien de la paix ne fera que perpétuer un statu quo qui, le moment venu, sera appelé à disparaître comme ce fut le cas à Chypre. Malgré la présence d'une force chargée du maintien de la paix dans l'île, des combats d'une ampleur inégalée ont fini par éclater parce que le problème politique fondamental est demeuré entier. En outre, si l'opération du maintien de la paix se prolonge indûment, il se peut que les gouvernements engagés dans une aventure dont le succès ne leur paraît pas assuré, démontrent moins d'empressement à s'engager désormais dans pareille entreprise. Bien que les Canadiens ne mettent pas en doute l'importance du maintien de la paix, ils sont de moins en moins enclins à accepter d'y participer les yeux fermés. Une période de onze ans compte, c'est certain, et bien que les négociations en vue d'un règlement aient été reprises récemment, ce règlement est loin d'être acquis.

Peut-être conviendrait-il de modifier notre attitude à l'égard du maintien de la paix et de la pacification. Le Canada a toujours prétendu que pour être efficace, il importe de demeurer neutre à l'égard des deux parties de manière à éviter de s'engager dans le processus de pacification. Notre expérience à Chypre a démontré qu'il conviendrait peut-être, si les circonstances le permettent, de chercher à participer plus activement à la pacification. Nous pourrions, par exemple, chercher plus activement à influencer sur l'orientation des négociations, et à rappeler en termes plus énergiques à ceux qui sont directement engagés dans les négociations que notre participation au maintien de la paix ne doit pas se prolonger indéfiniment.

Un autre problème relatif au maintien de la paix, c'est le manque d'appui financier de la communauté internationale, ce qui impose aux participants attirés comme le Canada, un fardeau injustifié. Il faut prévoir des modalités plus efficaces en vue d'assurer une base financière solide et un partage plus équitable du fardeau entre les membres de la communauté internationale.

La plupart des participants aux forces de maintien de la paix proviennent d'un nombre relativement restreint de pays que l'on peut appeler occidentaux. Il est indispensable d'étendre la base de participation et d'obtenir l'adhésion d'un groupe représentatif parmi les membres de l'ONU. Ce qui permettrait d'alléger le fardeau de ceux qui ont participé régulièrement au maintien de la paix et par la même occasion engendrerait une meilleure compréhension de cette importante activité des Nations Unies, et un appui accru.

Les opérations de maintien de la paix, à Chypre et ailleurs, ont toujours été organisées en période d'urgence. Puisque le maintien

de la paix est appelé à devenir une activité permanente des Nations Unies, il conviendrait de procéder à une certaine planification en prévoyant un noyau de fonctionnaires, à l'administration centrale des Nations Unies, et en convenant de certains principes relatifs à l'organisation d'une telle force. Entre autres, il conviendrait de s'entendre à l'avance sur la manière dont la force doit être dirigée et contrôlée. Il devrait y avoir une série de principes directeurs régissant l'opération *maintien de la paix*, sous l'autorité générale du Conseil de sécurité, qui comporterait un système de responsabilités partagées entre le Conseil, le Secrétaire général, les pays qui fournissent les troupes et les parties engagées dans le conflit.

La Force des Nations Unies au Moyen Orient qui est la plus récente opération de maintien de la paix des Nations Unies, nous servira de modèle pour l'avenir. Les participants à la FUNU proviennent d'un groupe de pays plus important qu'auparavant. Une répartition générale entre les pays membres des Nations Unies a assuré à l'opération une base financière plus solide, et les arrangements en vue de la direction et du contrôle des effectifs marquent une amélioration sur ce qui s'est fait dans le passé.

Mais il faut veiller à ce que ces innovations qui contribuent au maintien efficace de la paix au Moyen Orient soient traduites en règles de conduite à observer dans l'avenir.

Nous avons constaté que le maintien de la paix est une tâche continue, onéreuse et parfois périlleuse. Au début de l'Opération Chypre, le Canada a autorisé un contingent de 1150 officiers et soldats. Le personnel militaire actuel est de 518. Quatre Canadiens ont été tués au cours des opérations. La Force est à Chypre depuis onze ans, et nous venons d'approuver une nouvelle prolongation de notre participation pour six mois, à compter du 15 juin. Cette participation a coûté au Canada, sur une période de dix ans, de mars 1964 à décembre 1974, environ 25 millions de dollars.

Il n'y a pas de doute que le maintien de la paix impose une lourde charge et que l'on est parfois tenté d'y renoncer. Mais il est impossible de se soustraire à cette responsabilité. Il faut plutôt travailler à rendre le maintien de la paix efficace, car après tout, c'est là un des rares outils efficaces dont disposent les Nations Unies pour empêcher le recours à la force dans le règlement des conflits internationaux.