



Voies parallèles :
Les relations
canado-australiennes
depuis les années 1890

Greg Donaghy



Ministère des Affaires étrangères . Department of Foreign Affairs
et du Commerce international . and International Trade

Canada

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01006561 6

DOCS

CA1 EA 95P16 EXF

Donaghy, Greg

Parallel paths :

Canadian-Australian relations since
the 1890s

43271675



Voies parallèles :
Les relations
canado-australiennes
depuis les années 1890

Greg Donaghy

Section des affaires historiques
Direction des communications ministérielles
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Ottawa, 1995

E2-146/1995
ISBN 0-662-22987-8

GREG DONAGHY est historien de profession. Il travaille pour le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international à la Section des affaires historiques de la Direction des communications ministérielles. Il fait actuellement la révision de la publication intitulée *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*, volumes 16 (1950) et 17 (1951). Nous tenons à préciser que même si M. Donaghy a eu accès aux dossiers du Ministère pertinents à sa recherche, les conclusions tirées ainsi que les opinions exprimées sont celles de M. Donaghy et non celles du Ministère.

Avant-propos

Au cours des 100 dernières années, le Canada et l'Australie ont tissé des liens productifs et solides. Alors que l'Empire britannique atteignait son apogée, vers la fin du XIX^e siècle, les deux pays ont hérité d'un fonds politique, culturel et philosophique commun. Même si cette ressemblance a constitué la base d'une amitié durable, elle n'a pas toujours été garante de l'harmonie bilatérale. De fait, durant la première moitié du siècle, nos deux jeunes pays ont souvent choisi des démarches différentes pour échapper à l'héritage impérialiste et se tailler une place au sein du monde moderne. Dans le sillage de la Seconde Guerre mondiale, le Canada et l'Australie ont progressé vers des identités nationales nouvelles et mieux affirmées. Plus récemment, ils ont développé leur rôle international en prenant conscience de leur appartenance aux nations du Pacifique, ce qui leur a permis d'intensifier leurs liens et de parvenir aux relations riches et profondes qui caractérisent leur partenariat actuel.

Ce bref document retrace l'évolution de notre association depuis le commencement, au début des années 1890, alors que le Canada a pour la première fois tourné son attention vers les six colonies australiennes. L'auteur s'intéresse surtout à la période allant jusqu'aux années 1970, juste au moment où le partenariat prend un nouvel essor sous les gouvernements de Gough Whitlam et de Pierre Trudeau. Comme je le mentionne dans mon discours d'ouverture à la conférence de l'Association pour les études canadiennes en Australie et en Nouvelle-Zélande, prononcé à Melbourne, le 16 février 1995, ces nouvelles réalités donnent encore plus de vigueur et d'importance aux relations entre nos deux pays. Par exemple, la valeur du commerce entre nos deux pays, dont les économies sont relativement modestes, dépasse maintenant le chiffre impressionnant de 2 milliards de dollars par année. De même, les investisseurs de chaque pays considèrent l'autre comme un lieu d'investissement rentable et attrayant. À l'heure actuelle, les investissements canadiens en Australie totalisent près de 5 milliards de dollars et les Australiens ont investi approximativement 2 milliards de dollars au Canada.

Une tradition de coopération militaire qui remonte à la Première Guerre mondiale a aussi pris de nouvelles orientations lorsque le Canada et l'Australie ont été réunis, au cours des années 1980 et 1990, par un intérêt commun pour le maintien de la paix à l'échelle internationale. L'effondrement des alliances rigides de la guerre froide a laissé aux puissances intermédiaires un plus grand rôle à jouer dans la restructuration de l'ordre international, ce qui a amené le Canada et l'Australie à collaborer activement dans certains dossiers comme la réforme des Nations Unies, les négociations commerciales multilatérales et la non-prolifération des armes nucléaires. Dans le bassin du Pacifique, les deux nations sont de proches partenaires dans le contexte d'initiatives comme le mécanisme de Coopération économique Asie-Pacifique et le Forum régional de

l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est qui s'intéresse principalement à la sécurité dans la région Asie-Pacifique. De nos jours, la coopération bilatérale est solide et de grande envergure, à telle enseigne que le Canada et l'Australie s'échangent régulièrement des agents diplomatiques et de l'information et qu'ils partagent parfois les mêmes locaux dans certains pays.

Il serait trompeur de laisser entendre que le Canada et l'Australie sont toujours parfaitement d'accord. Toutefois, au cours du dernier siècle, les deux pays ont suivi des voies essentiellement semblables dans leur cheminement vers la maturité politique, économique et culturelle. Tous deux immenses, à population très clairsemée et tirant dans une large mesure leur force économique des produits primaires, ils devront résoudre des problèmes semblables et relever des défis comparables au cours du prochain siècle. Bien qu'ils soient situés aux antipodes, nos deux pays partagent un passé et un avenir communs qui les rapprochent plus que jamais. Cette réalité devra certainement être célébrée au cours de la présente année qui marque le centenaire des relations canado-australiennes.

Le haut-commissaire
du Canada à Canberra,
L. M. BERRY

Voies parallèles :
Les relations canado-australiennes depuis les années 1890

Pendant le dernier quart du XIX^e siècle, l'écart géographique et psychologique qui séparait le Canada des six colonies australiennes a soudainement rétréci. Les conquêtes successives de l'Angleterre victorienne en Afrique et en Asie -- grâce auxquelles Londres dominait désormais plus d'un quart de la planète et plus du tiers de la population mondiale -- déclenchèrent une vague d'enthousiasme romantique pour l'empire. Cela était particulièrement vrai au Canada, où la stagnation économique, les tensions entre francophones et anglophones ainsi que le leurre américain de l'enrichissement facile faisaient douter certains de la capacité qu'avait le jeune pays de s'en tirer seul. Au milieu des années 1880, le chemin de fer du Canadien Pacifique ayant fini de serpenter à travers les Rocheuses, atteint le littoral du Pacifique. Quelques Canadiens influents commencent alors à y voir une partie intégrante d'un réseau qui unirait la Grande-Bretagne à son empire asiatique. Pendant cette décennie, alors que le Canada colonise ses provinces occidentales et commence à regarder au-delà du Pacifique, l'idée d'un lien rattachant le Canada aux colonies d'Australasie, par câble et par bateau à vapeur, fait son chemin dans la population.

Des relations sans chaleur : 1886-1939

Le gouvernement canadien n'est pas aussi impressionné par le visage romantique de l'empire. Néanmoins, il est bientôt forcé de reconsidérer ses relations avec les colonies d'Australie. Le marasme du commerce mondial, les pressions constantes des exploitants forestiers de Vancouver et l'insistance avec laquelle Sir Sandford Fleming prône le câble transpacifique, le poussent à accorder davantage d'importance aux colonies. En mai 1893, le Cabinet décide d'accorder à un Australien, James Huddart, une subvention de 25 000 £ pour exploiter un service régulier de transport maritime entre le Canada et la Nouvelle-Galles du Sud. Peu après, Mackenzie Bowell, premier ministre canadien de l'industrie et du commerce, accepte de diriger une délégation qui ira chercher en Australie de nouveaux marchés pour les exportations canadiennes. Il n'est pas optimiste. «Je n'attends pas de résultats immédiats et extraordinaires de notre visite en Australie, écrit-il à la veille de son départ. Ceux avec qui nous sommes en froid depuis si longtemps ne peuvent guère être amenés à resserrer leurs liens avec nous du jour au lendemain.»¹

À son étonnement, Bowell est bien reçu en Australie. Suite à son retour, l'hiver de 1894, le gouvernement prend deux décisions visant à améliorer les relations canadiennes avec les colonies britanniques du Pacifique : d'une part, il accepte d'organiser une conférence coloniale pendant l'été de 1894 et,

d'autre part, il décide d'envoyer John Short Larke à titre de premier délégué commercial canadien en Australie.²

Mais les espoirs du Canada allaient bientôt être déçus. Lors de la Conférence coloniale d'Ottawa en 1894, qui réunissait des représentants des six colonies australiennes, de la Nouvelle-Zélande, des îles Fidji et de la Grande-Bretagne, la proposition canadienne visant à renforcer les relations commerciales de l'empire par un système de tarifs préférentiels britanniques est rejetée, les deux principales colonies australiennes, la Nouvelle-Galles du Sud et le Queensland, s'y étant opposées. L'initiative canadienne, croyaient-elles, paraissait conçue pour saper la protection tarifaire australienne.

Arrivé en Australie en janvier 1895, Larke fait face à une tâche tout aussi difficile. Une presse protectionniste accueille le délégué commercial canadien en prévenant ses lecteurs que «la réussite de [Larke] sera proportionnelle à notre tendance suicidaire».³ Seule la Nouvelle-Galles du Sud lui prête attention lorsqu'il demande aux Australiens d'aider Ottawa à subventionner la ligne maritime de Huddart, alors en difficulté. L'*Eastern Extension Company*, qui exploite un service télégraphique liant l'Australie à l'Égypte et, de là, à l'Europe, encourage l'opinion à faire opposition au câble transpacifique. La seule manifestation d'intérêt pour le commerce avec le Canada connaît une brusque interruption lorsque la mise en place de la fédération australienne étant imminente, les entretiens préliminaires entre Larke et le premier ministre du Victoria sont suspendus.

Tout semble néanmoins donner raison au Canada de persévérer. En dépit de ses déboires financiers du début, la *Canadian-Australian Steamship Line* réussit à établir un service maritime régulier. Le commerce bilatéral quoique encore embryonnaire, en profite. La valeur des exportations canadiennes vers l'Australie -- bois, saumon en conserve et machines agricoles -- triple entre 1892 et 1900. Mieux, le Canada enregistre un surplus intéressant : en 1900, il exporte des biens d'une valeur supérieure à 1,6 million de dollars, alors que ses importations ne sont que de 660 000 dollars.⁴ À la même époque, les six colonies commencent à modérer leur opposition au câble transpacifique. Facilités par des liaisons maritimes régulières et un câble sous-marin, les échanges entre les deux dominions britanniques semblent promis à une expansion certaine après la fédération des colonies d'Australie, en janvier 1901. Le premier ministre libéral du Canada, Sir Wilfrid Laurier, encouragé par les exportateurs canadiens à profiter de ces événements, nomme en 1903 un second délégué commercial en Australie.

Ce dernier, D.H. Ross, ne fait guère avancer les choses. La plupart des exportations australiennes vers le Canada sont agricoles et donc déjà admises en franchise. L'Australie n'a pas vraiment besoin du large accord commercial réciproque que souhaite le gouvernement Laurier. Au lieu de cela, elle propose que les deux pays négocient un accord portant sur un nombre très limité de

produits. La tendance protectionniste, dont l'effet sur les politiques australiennes est amplifié par une série de gouvernements minoritaires instables, complique encore les négociations. Celles-ci traînent sans aboutir pendant une bonne partie de la décennie, mettant à rude épreuve la patience du Canada. En 1909, lorsque l'Australie ne répond pas immédiatement à une offre de conclure un traité sur la base étroite qu'elle avait préconisée, Ross ne contient plus son exaspération:

Tant de ministres successifs m'ont assuré de leur sympathie pour la cause du commerce préférentiel que souhaite le gouvernement du Canada, que j'en suis presque arrivé à ne voir dans ces sentiments que des lieux communs vides de sens.⁵

Laurier partageait l'indignation de son délégué commercial et, tandis que les relations commerciales avec les États-Unis reprenaient de la vigueur, la conclusion d'une entente commerciale avec l'Australie perdit de l'intérêt à ses yeux.

Le revirement de Laurier n'étonna probablement que peu d'Australiens. Beaucoup, en effet, étaient alors convaincus que «dans quelques années, le Canada deviendrait soit une république indépendante, soit une partie intégrante des États-Unis».⁶ De fait, leur accent nord-américain et leur attitude populiste semblaient associer les Canadiens aux Américains plutôt qu'aux Britanniques. Les efforts que le Canada déployait pour concilier ces deux influences sur sa vie nationale amenèrent de plus en plus de frictions entre lui et l'Australie, quant à la nature des relations à l'intérieur de l'empire. La vision impériale qui avait poussé le Canada à s'intéresser à l'Australie, suscita également un certain nombre de projets visant à fédérer l'empire, selon diverses formules. Les tenants de cette idée faisaient valoir qu'une fédération permettrait aux dominions de concilier leurs intérêts avec la politique étrangère et de défense de Londres. En échange, ils assumeraient une petite partie du fardeau financier associé à la défense de l'empire.

En Australie, surtout après la guerre sud-africaine, cette vision impérialiste rencontrait beaucoup de sympathie. Isolée par le vaste océan Pacifique, où l'impérialisme de l'Allemagne, de la France et du Japon avait libre cours, l'Australie voyait la fédération impériale comme le moyen de faire en sorte que les décideurs britanniques tiennent compte de ses intérêts lorsqu'ils remanieraient la disposition des ressources navales de l'empire. Les Canadiens sont, pour leur part, désillusionnés par suite de la guerre des Boers, et l'idée d'une fédération impériale leur fait de plus en plus peur. L'importante minorité canadienne-française, profondément imbue d'une perspective nord-américaine et sceptique quant à la mission impériale de la Grande-Bretagne, considère ce projet comme un piège dont le seul but est de forcer les dominions autonomes à assumer une plus grande part de la défense de l'empire.

D'un commun accord, les premiers ministres des dominions autonomes esquivent cet épineux problème à la Conférence coloniale de 1902. Il est toutefois impossible d'éluder la question indéfiniment. Frustré de n'avoir pu à plusieurs reprises persuader la Grande-Bretagne d'expulser la France hors des possessions françaises des Nouvelles-Hébrides, le premier ministre d'Australie, Alfred Deakin, arrive à Londres pour la Conférence coloniale de 1907 déterminé à modifier les assises mêmes de l'organisation de l'empire. Il propose à la conférence de créer un conseil impérial qui assumera la responsabilité générale de la défense et de la politique étrangère de l'empire. Un secrétariat exécutera les politiques convenues et facilitera les communications entre les rencontres. Laurier est rebelle à cette idée. Conscient qu'un resserrement des relations de l'empire irriterait l'opinion canadienne-française, il accuse son homologue australien de compromettre l'autonomie gouvernementale des dominions. Un débat orageux de plusieurs jours s'ensuit, mais Laurier, dont Deakin dira plus tard qu'il a fourni une «contribution de cinquième ordre à la conférence», reste intraitable.⁷

Cette divergence fondamentale sur la façon dont l'empire devrait être organisé interdit temporairement tout rapprochement. Même l'élection, en 1911, d'un premier ministre conservateur et tenant de l'empire, Sir Robert Borden, n'a que peu d'effet immédiat sur l'attitude méfiante du Canada à l'égard des problèmes impériaux. Toutefois, lorsque la Première Guerre mondiale éclate en août 1914, les doutes de nombreux Canadiens quant à la valeur de l'empire disparaissent dans le tumulte des passions. Le pays se jette dans la bataille aux côtés de l'Australie et des autres dominions d'outre-mer. La guerre ravive le débat sur l'organisation de l'empire. Cette fois, le Canada et l'Australie poursuivent à l'unisson des objectifs identiques.

La guerre mettait les gouvernements des dominions dans une position inconfortable. Même s'il incombait toujours à ces derniers de déterminer la nature de leur contribution à la cause alliée, la Grande-Bretagne continuait de dominer complètement la stratégie et la politique supérieure. Au début, alors qu'on croyait que la guerre ne durerait que quelques mois, cette situation était parfaitement acceptable. Mais le conflit se prolonge et l'on comprend peu à peu sa terrifiante portée. Quelques premiers ministres des dominions commencent à se montrer nerveux et mal à l'aise. Au cours d'une visite à Londres en 1915, Borden lance une campagne pour forcer le gouvernement britannique à mieux informer les dominions de l'évolution de la guerre. Au début de l'année suivante, le premier ministre d'Australie nouvellement élu, W.M. Hughes, emboîte le pas à Borden. Lors d'une brève rencontre à Ottawa, ils s'entendent sur un ensemble d'objectifs communs pour les dominions.

Le tandem Borden-Hughes s'avère redoutable. Ils persuadent aisément le premier ministre britannique, David Lloyd George, de la nécessité d'établir des mécanismes officiels pour faciliter la consultation entre la Grande-Bretagne

et les dominions. Lors d'une conférence impériale sur la guerre, les premiers ministres des dominions sont invités à réfléchir au problème des relations dans l'empire, tandis que l'*Imperial War Cabinet* leur permet d'exprimer directement leurs vues au chapitre de la conduite de la guerre. Le premier combat pour une souveraineté plus grande des dominions est gagné en avril 1917, lorsque la Conférence impériale sur la guerre reconnaît «les dominions en tant que nations autonomes d'un Commonwealth impérial, ayant le droit de se prononcer sur la politique et les relations étrangères». ⁸ Un an plus tard, cette expression théorique de la souveraineté des dominions se traduit dans la pratique, lorsque Borden et Hughes réunissent encore une fois leurs forces pour obtenir une représentation distincte des dominions à la Conférence sur la paix de Paris.

Le fait que Hughes et Borden aient réussi de la sorte à prouver que les intérêts de la Grande-Bretagne et des dominions pouvaient être respectés dans une même politique étrangère impériale allait servir temporairement à asseoir la coopération entre l'Australie et le Canada. Après la guerre, toutefois, la relation s'avère d'emblée tendue. Hughes aborde les discussions sur la paix de Paris, bien déterminé à améliorer la sécurité de l'Australie en annexant la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Quant à Borden, il s'inquiète du maintien de la coopération anglo-américaine, seul résultat positif de la guerre. Une rupture des relations canado-australiennes, par suite d'un désaccord sur le sort des colonies allemandes du Pacifique, n'est évitée que de justesse. Les fonctionnaires parviennent en effet à trouver un compromis qui satisfasse à la fois le désir de Hughes d'annexer la Nouvelle-Guinée et le souhait de Borden de ne pas aliéner un président américain ardent défenseur de l'autodétermination.

Le premier ministre qui succède à Borden, Arthur Meighen, n'a pas autant de chance. Rien ne saurait camoufler la distance qui sépare l'Australie et le Canada au sujet du renouvellement du Traité anglo-japonais de 1902. Aux yeux de l'Australie, ce pacte de défense mutuelle demeure la meilleure et peut-être la seule garantie efficace contre une agression japonaise. Par contre, Washington s'oppose fermement au traité, qui, de fait, l'empêche de jouer un rôle majeur comme gardien de l'ordre dans le Pacifique. Une reconduction de l'alliance nuirait presque certainement aux relations anglo-américaines et mettrait le Canada dans une position intenable, puisqu'il devrait choisir entre ses deux principaux alliés. Vu l'importance des enjeux, Meighen et Hughes arrivent à la Conférence impériale de 1921, tenue à Londres, bien résolus à ne rien céder.

Dès l'ouverture de la conférence, Hughes insiste avec provocation pour que le traité soit immédiatement reconduit. Au cours des jours suivants, la cause australienne est défendue par une pléiade de talentueux orateurs britanniques, dont Lord Curzon, secrétaire au Foreign Office, et Lord Arthur Balfour, président du conseil. Sans se démonter, Meighen attaque. Le Canada, déclare-t-il, a «un droit particulier à être entendu», car si une guerre éclatait entre les États-Unis et l'empire, le Canada «serait comme la Belgique». Quelque forme

qu'on lui donne, ce traité ne satisfera jamais les États-Unis. L'empire n'a d'autre choix que d'y renoncer.⁹

Le premier ministre australien est outré. Il met en doute l'interprétation que fait Meighen de l'opinion américaine; il s'oppose à ce que la politique impériale soit dictée par Washington; et il se moque avec mépris de la puissance navale américaine. Il tourne en ridicule le malheureux Canadien :

Que nous offre [Meighen]? Quelque chose que nous puissions comprendre? Quelle est la solution de rechange au renouvellement du traité? Il n'y en a pas [...] Permettez-moi maintenant de m'adresser directement à monsieur Meighen au nom de l'Australie [...] Qu'il regarde son propre budget [de défense] et le nôtre et il comprendra ce que signifie le fait d'avoir comme voisin un grand pays tel que les États-Unis, sous l'aile duquel le dominion du Canada peut se réfugier en toute sécurité [...] Je dois considérer que M. Meighen défend la cause non pas de l'empire, mais des États-Unis d'Amérique.¹⁰

Sa conférence désormais compromise, Lloyd George s'empresse de retirer la question de l'ordre du jour. À la fin, les vues du Canada triomphent néanmoins. Lors de la Conférence de Washington, en 1921, le Traité anglo-japonais est remplacé par un ensemble pratiquement inapplicable d'ententes multilatérales de désarmement, conçues pour renforcer la stabilité du Pacifique. Cela ne rassure guère l'Australie, qui gardera longtemps la victoire canadienne sur le cœur.

Toute possibilité de réparer la cassure entre le Canada et l'Australie disparaît avec l'élection de W.L. Mackenzie King comme dixième premier ministre du Canada, en décembre 1921. Protégé de Laurier, ce Libéral est, comme l'ancien premier ministre, déterminé à éviter les démêlés externes qui risqueraient d'affaiblir les liens entre les francophones et les anglophones du Canada. Malgré son tempérament prudent et sa relative inexpérience, King saisit hardiment toutes les occasions qui se présentent pendant sa première année en fonction pour asseoir le pouvoir du Canada en matière de politique étrangère. Lorsque la Conférence impériale du printemps de 1923 est convoquée, il décide d'en profiter pour rejeter complètement le concept d'une politique étrangère impériale. La perspective de lancer un défi à l'Empire britannique dès sa première mission outre-mer remplit d'effroi cet homme réservé. «Je suis terrorisé, confie-t-il à son journal, à l'idée de devoir prendre la parole de nombreuses fois, alors que j'ai tant de mal à développer un thème.»¹¹

King compensait largement ses piètres talents d'orateur par son opiniâtre détermination. À peine Lord Curzon a-t-il présenté la question de la politique étrangère de l'empire, que le premier ministre canadien se lève de son siège pour annoncer l'intention de son gouvernement de «poursuivre une

politique étrangère qui lui soit propre». ¹² Il rencontre immédiatement l'opposition du nouveau premier ministre d'Australie. Grand, beau et sportif, Stanley M. Bruce offre un contraste frappant au physique peu avantageux d'un Mackenzie King mûrissant. Avec vigueur, Bruce rejette la notion que chaque partie de l'empire puisse avoir une politique étrangère propre. «Si nos travaux se poursuivent dans la même voie, s'exclame-t-il, nous ne progresserons pas le moins dans notre consultation sur les affaires étrangères.» ¹³

C'était là, bien entendu, précisément l'objectif de King. À mesure que la conférence avançait, il s'opposait à tous les efforts visant à en arriver à des positions communes sur diverses questions de politique étrangère et de défense. Dans ces discussions de détail, King et Bruce se heurtent encore une fois. Les efforts répétés de ce dernier pour obtenir le soutien du Canada à une résolution appuyant les plans de la Grande-Bretagne pour la défense de Singapour et du Canal de Suez échouent. À la fin de la conférence, la victoire de King est complète. Dans un dernier accès d'énergie, il modifie la résolution finale de la rencontre sur les relations étrangères, afin de traduire sa conviction que les conférences impériales sont des forums de consultation et non de décision. Cette réussite de King marque la fin de la politique étrangère commune et annonce le Commonwealth de l'ère moderne. Elle a aussi pour effet d'élargir l'abîme entre le Canada et l'Australie. L'attitude de King à l'égard de l'empire était incompréhensible pour de nombreux observateurs australiens. Le jeune R.G. Casey, alors agent de liaison de l'Australie à Londres, considérait le premier ministre canadien avec une fascination ahurie :

Assurément, personne ne peut se vanter d'en avoir fait autant que Mackenzie King pour détruire ce qu'il reste de l'Empire britannique en cette époque où l'autonomie triomphe. Ses efforts pour accroître son capital politique au moyen de son nationalisme étroit font penser à un vandale qui démolirait un château pour construire un chalet. ¹⁴

La question du commerce, qui était de plus en plus liée au débat sur les rapports au sein de l'empire, était tout aussi controversée. Le fait de ne pas avoir conclu de traité commercial n'avait pas nui matériellement aux échanges bilatéraux. En réalité, la guerre avait donné un extraordinaire élan aux exportations canadiennes vers l'Australie de produits forestiers, d'articles en métal manufacturés et de pièces d'automobile. Toutefois, l'accès à ce marché, qui prenait d'autant plus d'importance que la récession d'après-guerre privait le Canada de ses ventes aux États-Unis, était menacé. En 1921, l'Australie impose de nouveaux tarifs sévères sur le papier journal canadien et, en même temps, annonce qu'elle est disposée à conclure des traités commerciaux avec les membres de l'Empire britannique. En octobre 1922, James Robb, ministre du Commerce et de l'Industrie de Mackenzie King, part pour l'Australie, de nouveau en quête d'une entente commerciale bilatérale.

Les Australiens négocient durement. Comme cela a déjà été le cas, ils ne voient guère de raison pour conclure une entente commerciale réciproque. De plus, les fonctionnaires australiens n'aiment pas la réticence de Mackenzie King à rechercher une solution d'envergure impériale à la morosité commerciale de l'après-guerre. Selon eux, toute entente avec le Canada n'aura pour effet que d'aider les filiales américaines à fonctionner dans le dominion aux dépens des sociétés britanniques. Les discussions traînent plus de deux ans, jusqu'au jour où les négociateurs canadiens sont forcés de céder aux exigences australiennes pour conserver le marché des produits forestiers de Colombie-Britannique. Contre d'importantes concessions sur le saumon en boîte, les pièces d'automobile et le papier, le Canada réduit ses droits sur la viande et le beurre australiens, et augmente la marge préférentielle dont profitent les fruits secs d'Australie.

L'entente de 1925 ne tarde pas à soulever la controverse. Les éleveurs canadiens s'y opposent farouchement, craignant une concurrence nouvelle de la viande et du beurre en provenance d'Australie. D'un caractère conciliant, Mackenzie King s'inquiète des conséquences de cet accord qui fait tant de bruit et il donne tort au ministre responsable. Son esprit libéral s'insurge contre la perspective d'une hausse des tarifs canadiens sur les importations en provenance des autres pays, et qui vise à donner à l'Australie une marge préférentielle accrue sur les fruits secs. De surcroît, ces dispositions visaient avant tout les États-Unis, à un moment où les échanges entre les deux pays nord-américains commencent à se rétablir. Le premier ministre appuie tièdement l'entente et celle-ci n'est pas aussitôt approuvée qu'il en estropie avec joie l'une des principales clauses. Ainsi, au début de 1926, un programme australien de promotion des exportations de beurre est-il jugé contraire, pour une question de forme, aux lois antidumping canadiennes. King rejette les multiples appels à la compréhension du premier ministre australien et insiste pour imposer des droits dissuasifs. Plus tard au cours de la décennie, lorsqu'un effondrement du commerce international commence à se faire sentir sur les exportations canadiennes vers les États-Unis, F.L. McDougall, proche conseiller du premier ministre australien, espère avec jubilation que la dépression «amènera Mackenzie King à adopter une attitude beaucoup plus obligeante à l'égard de la coopération économique dans l'empire». ¹⁵ En prévision du changement, peut-être, l'Australie nomme en 1929 son premier délégué commercial au Canada, R.A. Haynes.

Un an plus tard, la dépression arrive effectivement, et l'électorat canadien donne son congé à Mackenzie King. Assis dans l'opposition, il voit le nouveau premier ministre conservateur, R.B. Bennett, adhérer aux propositions visant à créer un bloc commercial impérial. L'enthousiasme pour le système des préférences grandit tout au long de la Conférence impériale de 1930 et, avant que les travaux officiels ne prennent fin, le Canada et l'Australie s'entendent pour assouplir leurs échanges. Les négociations se déroulent rapidement et sans

encombre. En rentrant de Londres, le ministre australien des marchés et des transports, Parker John Maloney, s'arrête à Ottawa pour mieux étudier les grandes lignes de la nouvelle entente. Bennett et lui sont d'accord pour que celle-ci repose sur deux principes : premièrement, dans les domaines où les deux pays se font concurrence, les producteurs nationaux seront protégés adéquatement; deuxièmement, «chaque dominion devra s'efforcer de déplacer vers l'autre sa source d'importation pour les marchandises qu'il ne produit pas et qu'il achète actuellement à des pays étrangers».¹⁶

Aux termes de l'entente commerciale de 1931, le Canada reçoit les avantages du tarif préférentiel britannique sur 425 des 433 postes du tarif australien. Il obtient également d'importantes concessions sur le bois et les machinés agricoles. En retour, il accorde à l'Australie les avantages de son propre tarif préférentiel britannique et augmente les marges de préférence dont profitent les raisins secs et les raisins de Corinthe australiens. Les effets de l'entente sur le commerce bilatéral sont très importants, mais inégaux. De 1931 à 1935, les exportations canadiennes vers l'Australie triplent presque, et la part du Canada dans le marché australien passe de 2,3 p. 100 à 5,7 p. 100 en 1935.¹⁷ Cela amène le Canada à y ouvrir une deuxième délégation commerciale en 1936.

Quant au commerce australien, il est loin de prospérer au même rythme en vertu du nouvel accord. De 1931 à 1935, les exportations australiennes vers le Canada connaissent une progression inférieure à 50 p. 100. De fait, certaines marchandises importantes, dont le beurre, la viande et les fruits en conserve, perdent du terrain au cours de cette période. L'Australie presse Ottawa d'étendre l'accord, mais sans grand succès. Le mécontentement de l'Australie à l'égard de la politique commerciale canadienne s'aggrave subitement lorsque Mackenzie King est réélu, en 1935. La dépression avait renforcé l'opposition de ce dernier à la préférence impériale et il était impatient de libéraliser le commerce avec les États-Unis. L'entente commerciale Canada/États-Unis de 1935, qui réduisait la préférence tarifaire sur les fruits secs d'Australie, n'était pas précisément destinée à plaire aux décideurs australiens, dont l'attachement à la préférence impériale demeurait intacte. Au cours du printemps de 1936, le Canada allait subir les conséquences de la mauvaise réputation qu'il avait à Canberra, au moment où l'Australie annonça sa nouvelle «politique de réorientation des échanges». Dans un effort malheureux pour garantir ses marchés en Grande-Bretagne et pour équilibrer son commerce avec les États-Unis, l'Australie entendait réduire considérablement ses importations. Peu désireuse que le Canada devienne une provenance de remplacement des produits américains visés par les restrictions, elle engloba le Canada dans son programme. «C'est là du nationalisme économique assorti d'une vengeance», déclara alors, indigné, le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada.¹⁸

La querelle au sujet de la «réorientation des échanges» se calme rapidement lorsque Washington convainc le Cabinet australien d'abandonner sa politique. Ce différend a néanmoins rappelé à quel point différents les regards que le Canada et l'Australie posent sur le monde qui les entoure. Ni les effets catastrophiques de la dépression ni la menace croissante que l'agression allemande et japonaise fait peser sur la paix mondiale à la fin des années 1930 ne suffisent à estomper le désaccord né une décennie auparavant. Au cours des années 1930, la situation internationale se dégradant, le Canada suggère que les deux pays échangent des hauts-commissaires afin de favoriser un rapprochement. Cette suggestion est rejetée parce que «inopportune». ¹⁹ Ce n'était pas le moment, soutient l'Australie, de mettre à l'épreuve de nouvelles formules de représentation qui pourraient encore nuire à la capacité de la Grande-Bretagne de parler avec autorité au nom de l'empire. Les membres du service diplomatique canadien, alors peu nombreux, imbus de la nouvelle morale nationaliste de leur pays, méprisent cette attitude qu'ils jugent «coloniale». ²⁰

Les fonctionnaires australiens étaient enclins, eux aussi, à déprécier les efforts que le Canada faisait pour se donner une politique étrangère indépendante. Le premier symbole de la voie distincte que le Canada souhaitait prendre, son jeune ministère des affaires étrangères, est alors qualifié par un observateur australien d'inutile et de superflu :

[Les Canadiens] se sont donné un grand ministère des Affaires extérieures et toute une série de missions à l'étranger qui n'ont guère d'utilité ou d'effet. Je suis tout à fait convaincu que, malgré leurs missions, ils n'obtiennent pas plus de renseignements (ou si peu) que nous qui sommes tributaires du Foreign Office, et qu'ils n'ont aucune position sur quelque sujet que ce soit, si ce n'est de ne rien faire ou de ne rien dire, par crainte de dire ou de faire ce qu'il ne faut pas. ²¹

Quoique caricaturale, cette description de la politique canadienne n'était pas injustifiée. Mackenzie King, conscient de l'épreuve que traversait l'unité nationale en raison de la dépression et de la menace de guerre, évitait soigneusement tout engagement international. Le sort du Canada, insistait-il, serait décidé par le Parlement seul. L'attitude canadienne était peu rassurante et semblait indiquer que le Canada ne partageait plus l'intérêt de l'Australie pour une coopération avec le Commonwealth. D'ailleurs, les maigres résultats de la Conférence impériale de 1937 allaient confirmer ce soupçon. À la veille de la guerre, Mackenzie King s'opposa fermement aux efforts de l'Australie et de son premier ministre pour obtenir une déclaration finale de solidarité impériale.

D'inconfortables alliés : 1939-1968

Mackenzie King cesse d'être ambivalent à l'égard de la Grande-Bretagne et de son empire lorsque la guerre éclate, en septembre 1939. Le Canada entier a tôt fait d'aller rejoindre l'Australie, aux côtés de la Grande-Bretagne. La guerre marque le début d'une nouvelle ère dans les relations Canada-Australie, qui revêtent une dimension politique de plus en plus importante. Cette transformation s'amorce lentement. Au cours des premiers jours de la guerre, le Canada propose une nouvelle fois que les deux pays échangent des hauts commissaires, ce que l'Australie accepte volontiers, y voyant une forme d'affirmation de l'unité de l'empire. Sir William Glasgow, homme d'affaires et ancien ministre de la Défense, est bientôt dépêché à Ottawa pour y diriger la nouvelle mission. Parallèlement, les hauts commissaires de l'Australie et du Canada à Londres, S.M. Bruce et Vincent Massey respectivement, prennent en charge l'organisation des mesures d'appui au Programme d'entraînement aérien du Commonwealth, qui représentait au début la pièce maîtresse de l'effort de guerre du Canada. Cette manifestation de solidarité entre membres du Commonwealth, qui avait permis à quelque 9 400 aviateurs australiens de s'entraîner au Canada, ne manqua pas d'être appréciée. «La possibilité d'améliorer nos relations et d'intensifier notre coopération [...] est beaucoup plus forte maintenant qu'elle ne l'était il y a deux ans», indiqua le premier haut commissaire du Canada en Australie, Charles Burchell, en mai 1941.²²

Cependant, l'optimisme de Burchell était prématuré. En effet, en décembre 1941, le Japon entre à son tour en guerre, et toute l'Australie se met à craindre une invasion. La presse australienne critique abondamment l'apparente indifférence du Canada envers la guerre du Pacifique. Mal renseigné par le major général Victor Odlum, successeur inexpérimenté de Burchell, le ministre australien des Affaires étrangères, Herbert Evatt, s' imagine que le Canada est disposé à fournir à l'Australie des hommes et des munitions, et lui présente une demande pressante en ce sens. Le Canada, limité dans ses moyens par l'effort de guerre qu'il fournit en Europe, ne peut accéder à sa requête. Evatt revient à la charge à l'occasion d'une brève visite à Ottawa en avril 1942. Encore une fois, après avoir fourni de premières indications encourageantes, le Canada fut incapable de donner satisfaction à l'Australie.

Evatt en est amèrement déçu. La décision d'Ottawa de verser un milliard de dollars à la Grande-Bretagne pour l'achat de fournitures accentue sa rancœur grandissante. Quelques jours plus tard, rencontrant le chargé d'affaires canadien, le ministre explose. Son éclat fut rapporté de façon imagée dans un télégramme envoyé à Ottawa :

L'entrevue a été brève mais orageuse. Le D' Evatt était dans une colère terrible, et il a traité les Canadiens en général et le gouvernement canadien en particulier de tous les noms, dans les termes les plus grossiers. Il s'est lancé dans une diatribe contre le Canada. [...] Il a accusé le Canada d'être pendu aux jupes de M. Churchill et s'est plaint de ce qu'il considérait être des promesses creuses faites à l'Australie par le Canada.²³

L'offre d'assistance que présenta finalement le Canada à l'Australie dans le cadre de son programme multilatéral d'aide mutuelle, en mai 1943, n'allait guère contribuer à améliorer l'opinion que se faisait l'Australie de son partenaire au sein du Commonwealth. En effet, Ottawa insista pour que l'Australie consente à réduire ses tarifs et ses obstacles au commerce au moment où la guerre prendrait fin avant que lui-même ne commence à y acheminer de l'aide. Les deux pays ne purent en venir à un compromis qu'au début de 1944, après d'innombrables tiraillements.

La guerre avait multiplié les occasions de rapprochements entre représentants des deux gouvernements, et cela contribua en partie à atténuer les tensions entre les deux pays. Il s'ensuivit, comme l'a rappelé un diplomate canadien, «une collaboration au sein des organisations internationales qui devint si coutumière que dès les années 1950, elle semblait aller de soi».²⁴ Canadiens et Australiens eurent tôt fait de découvrir qu'il était dans leur intérêt mutuel de veiller à ce que les grandes puissances tiennent compte des préoccupations des petites et moyennes puissances sur l'échiquier international de l'après-guerre. Cependant, le Canada et l'Australie différaient d'opinion sur les moyens à prendre. Pour le premier ministre de l'Australie, John Curtin, la solution consistait à transformer le Commonwealth en une institution qui pourrait rivaliser d'importance et d'influence avec les grandes puissances. Les représentants du Canada se méfiaient de toute velléité de concertation accrue au sein du Commonwealth, craignant que cela n'entrave la liberté d'action du Canada dans ses relations avec les États-Unis. Mackenzie King critiqua encore plus vivement les idées avancées par Curtin. De telles idées, fulmina-t-il, faisaient partie d'un «plan délibéré [...] destiné à raviver un impérialisme qui dépouillait les dominions de leur souveraineté nationale», et constituaient «une charge contre ses vues personnelles».²⁵

Cette divergence fut encore plus grande aux Nations Unies, où Evatt avait toute latitude pour définir la politique australienne. Direct et combatif, le ministre des Affaires étrangères préféra attaquer de front les privilèges dont jouissaient les grandes puissances. À la conférence de 1945 à San Francisco, où fut créée l'ONU, il s'opposa obstinément à toute clause de la Charte de l'ONU susceptible d'affaiblir la nouvelle organisation ou de conférer une influence indue aux grandes puissances. Quelques représentants canadiens admiraient en silence la détermination de Evatt à donner plus de poids à l'ONU, mais la

plupart furent consternés de le voir adopter une stratégie d'affrontement. Comme les tensions nées de la guerre froide risquaient d'empêcher les grandes puissances d'en arriver à un niveau de coopération suffisant pour assurer la survie de l'ONU, la discrétion leur semblait être la meilleure forme de courage comme l'a fait remarquer un dirigeant canadien :

Nous sommes d'avis qu'il vaut mieux nous satisfaire de l'Organisation que nous pouvons avoir, et donc qu'il faut éviter tout geste susceptible de défaire la difficile unité à laquelle en sont arrivées les grandes puissances. Nous ne devons plus nous payer le luxe de prononcer d'autres discours perfectionnistes.²⁶

L'écart de vues était si profond que Mackenzie King refusa de rencontrer Evatt pour discuter avec lui des tentatives des grandes puissances en vue d'obtenir un droit de veto au Conseil de sécurité. Il délégua plutôt celui qui semblait devoir lui succéder, l'imposant et très digne ministre de la Justice, Louis Saint-Laurent. La rencontre fut infructueuse. Evatt vit en Saint-Laurent «un pion qu'on avance pour faire échec à l'Australie» et un simple «laquais des Américains».²⁷

Les relations bilatérales demeurent tendues dans la période qui suit immédiatement la fin de la guerre. Cette tension est en partie attribuable à l'influence perturbatrice Evatt qui continue d'irriter les diplomates et les hommes politiques canadiens. Le fait qu'il a réussi à faire valoir les prétentions de l'Australie au siège du «Commonwealth» au premier Conseil de sécurité de l'ONU, en 1946, est particulièrement vexant. Mais surtout, cette tension témoigne de préoccupations fort différentes sur le plan de la sécurité. L'Australie, hantée par le spectre d'un Japon reconstruit, était pressée de voir adopté un règlement de paix qui lui ferait échapper à la menace nipponne. Lors d'une conférence tenue à Canberra en septembre 1947, elle demande à ses partenaires du Commonwealth de faire progresser les négociations en ce sens. Cependant, Ottawa était consterné de voir l'Australie chercher à refaçonner le bloc du Commonwealth. Les velléités de l'Australie allaient vraisemblablement déplaire à Washington, et risquaient de miner la coopération anglo-américaine au moment même où éclatait la guerre froide en Europe. Cette forte divergence d'intérêts régionaux, qui ne fit que s'accroître en 1948 lorsque le Canada commença à participer aux discussions devant aboutir à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), diminuait d'autant les possibilités de coopération bilatérale. De fait, vers la fin des années 1940, les relations entre les deux pays étaient à ce point tendues qu'elles devinrent un sujet de plaisanteries à Ottawa. Ainsi, après avoir rencontré la Princesse Elizabeth qui venait de donner naissance au Prince Charles, Lester Pearson confia à son journal qu'il espérait «que le fait d'avoir réussi à faire rire le bébé, alors que [J.B.] Chifley [qui avait succédé à Curtin comme premier ministre] n'y avait pas réussi, n'entraînerait pas une nouvelle détérioration des relations [entre les deux pays].»²⁸

Le triomphe du communisme en Chine et la guerre qui éclate le long de la péninsule coréenne en juin 1950 bouleversent le paysage politique de l'après-guerre. La guerre froide déborde de ses frontières européennes pour devenir un phénomène mondial qui se cristallise de façon singulière en Asie. Encore une fois, Australiens et Canadiens se battent côte à côte, en Corée cette fois, sous les auspices des Nations Unies. Cependant, leurs relations n'en deviennent pas plus sereines. La défaite du gouvernement travailliste de Chifley et l'élection de la coalition conservatrice dirigée par Robert Menzies menacent au contraire d'aggraver les choses. Ottawa craint que l'anticommunisme agressif du nouveau gouvernement et son attitude de plus en plus suspicieuse à l'égard de l'Indonésie n'empêchent l'Ouest de se faire des alliés sur le front de la guerre froide parmi les États asiatiques ayant acquis depuis peu leur indépendance.²⁹ De son côté, l'Australie reproche au Canada son attitude circonspecte face aux problèmes pressants de l'Asie. Percy Spender, premier ministre des Affaires étrangères de la coalition, tient le Canada en partie responsable des irritants délais qu'il a subis dans la mise sur pied d'un programme d'aide à l'Asie du Sud-Est. À l'inverse, les tactiques «brutales et excentriques» déployées par Spender pour mettre sur pied ce qui allait devenir le Plan Colombo choquent profondément à Ottawa.³⁰

La situation internationale tendue ne laissait guère de place à ce genre de différends. Les alliés s'entendaient de moins en moins sur la façon de réagir à l'intervention de la Chine dans la guerre de Corée, et l'harmonie anglo-américaine, sur laquelle reposaient les politiques étrangères du Canada et de l'Australie, risquait d'en souffrir. R.G. Casey, nommé ministre des Affaires étrangères de l'Australie au printemps de 1951, entreprit d'emblée de s'attaquer à ce problème. Diplomate d'expérience, Casey, qui avait déjà travaillé à Londres et aussi à Washington, avait une idée très claire du rôle que pouvaient jouer le Canada et l'Australie dans les relations anglo-américaines. Il s'empressa d'exprimer ses vues à Pearson :

Les possibilités de coopération et d'entente entre l'Australie et le Canada sont immenses; ensemble, nos deux pays pourraient devenir une force conciliatrice entre les intérêts des États-Unis et ceux de la Grande-Bretagne, et un facteur de stabilité au sein des Nations Unies et dans le monde entier.³¹

Le côté «ancien élève d'Eton» de Casey faisait sourire Lester B. Pearson, mais celui-ci était charmé et impressionné par l'«ingénuité digne d'un Boswell» de l'Australien.³² Les conseillers de Pearson à Ottawa, où s'arrêtait souvent Casey lors de ses visites aux Nations Unies, avaient eux aussi été séduits par ses «manières affables et agréables».³³

Le lien étroit qui se forma entre Casey et Pearson jeta les bases d'un partenariat stable dont les effets se firent sentir jusque dans les années 1960. Ministre des Affaires étrangères d'un pays isolé sur le plan géographique qui

redoutait sans cesse que ses alliés ne se laissent obnubiler par la menace soviétique en Europe, Casey voyait en Pearson une importante source d'information sur ce qui se passait au sein de l'OTAN. En contrepartie, Casey remettait régulièrement à Pearson des doubles de son journal confidentiel, dans lequel il commentait en toute franchise ses voyages en Asie et les discussions qui avaient cours au sein de l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE). Les multiples crises qui se succédèrent en Asie fournirent aux deux pays de nombreuses occasions de collaborer. Par exemple, lorsque le Canada accepta de siéger aux trois commissions internationales de contrôle créées en 1954 dans le cadre des mesures visant à endiguer le conflit indochinois, les relations qu'entretenaient les représentants de l'Australie et du Canada devinrent «très étroites et soutenues». ³⁴ Casey et Pearson en vinrent également à constituer le noyau d'un petit groupe de puissances qui cherchaient discrètement à aplanir l'un des principaux obstacles à la stabilité en Asie : l'exclusion permanente de la Chine communiste de la communauté internationale.

L'intérêt que chacun portait au pays de l'autre contribua à affermir les relations bilatérales, et au milieu des années 1950, les échanges s'étaient considérablement intensifiés. Par exemple, en 1954, les ministères de l'Immigration des deux pays, aux prises avec des problèmes semblables liés à l'établissement des vagues d'immigrants venus d'Europe après la guerre, instituèrent le premier d'une série de programmes d'échanges intergouvernementaux. À la même époque, stimulées par l'essor économique de l'après-guerre, les autorités entreprirent d'éliminer les barrières fiscales qui décourageaient les investisseurs de chaque pays de chercher de nouvelles occasions d'affaires dans l'autre pays. C'est ainsi qu'à la fin de la décennie, les investissements directs du Canada en Australie avaient plus que doublé. ³⁵

Cependant, tous ne semblaient pas être conscients de ces percées prometteuses. Ainsi, dans un sondage réalisé en 1956, seulement 22 p. 100 des Canadiens réussirent à nommer la capitale de l'Australie. Les Australiens n'étaient que légèrement mieux renseignés : 26 p. 100 d'entre eux savaient qu'Ottawa était la capitale du Canada. ³⁶ Forts des subventions qu'ils recevaient du tout jeune Conseil des arts, les universitaires canadiens et australiens furent toutefois de plus en plus attirés vers l'étude de l'autre pays. L'évolution de la relation canado-australienne n'échappait pas non plus aux milieux de l'industrie. En 1955, James Duncan, président de Massey-Harris-Ferguson, fabricant canadien de machinerie agricole, constitue un groupe de dirigeants d'entreprises canadiens et australiens triés sur le volet dans le but de promouvoir la coopération économique et culturelle. L'accélération des relations bilatérales attire l'attention des collègues de Pearson au Cabinet. En 1955, l'omniprésent «ministre de tout», C.D. Howe, se rend en Australie en sa qualité de vice-premier ministre. Cette visite, qui allait mener à la conclusion d'un accord de coopération nucléaire en 1959, est l'amorce d'un mouvement lent mais

constant de visiteurs canadiens en Australie, marqué en 1958 par la visite de John Diefenbaker. C'était la première fois qu'un premier ministre du Canada se rendait en Australie.

Bon nombre des Canadiens qui visitaient l'Australie étaient frappés par les débouchés qu'offrait ce pays aux produits canadiens. Pendant les années 1950, les exportations canadiennes avaient le plus souvent stagné, sous l'effet des restrictions qu'imposait l'Australie aux importations pour protéger sa devise fragile sur les marchés de change. Cette période de latence permit à l'économie australienne, en plein essor, de redresser son perpétuel déficit commercial avec le Canada, et d'y doubler ses exportations.³⁷ À la fin des années 1950, l'Australie commença à assouplir progressivement ses règlements en matière d'importation, ce qui permettait d'espérer qu'à la faveur du chaleureux partenariat politique établi entre les deux pays, les Canadiens pourraient bénéficier d'un accès privilégié aux marchés de cette économie florissante. Après deux ans de discussions rendues plus ardues par la volonté du Canada de protéger ses industries laitière et agricole, un nouvel accord commercial reprenant la plupart des dispositions de fond de l'accord de 1931 est entré en vigueur en juin 1960. L'Australie ayant par ailleurs décidé de lever ses dernières restrictions aux importations, l'entente a eu des effets retentissants. Ainsi, en trois ans, les exportations canadiennes vers l'Australie ont presque doublé, passant de 54,2 millions de dollars en 1959 à 105 millions de dollars en 1962. En 1964, elles atteignaient près de 146 millions de dollars.³⁸

Pendant les années 1960, alors même que les deux pays resserraient progressivement leurs liens commerciaux, leurs objectifs politiques recommencèrent à diverger, du fait que le Commonwealth de l'après-guerre ne revêtait plus la même importance dans leur politique étrangère respective. Le premier ministre de l'Australie semblait particulièrement déçu du Commonwealth moderne. L'arrivée en nombre de pays d'Asie et d'Afrique avait marqué la disparition du petit cercle d'intimes de l'entre-deux-guerres. Aux yeux de Menzies, le Commonwealth s'était «dissous dans la modernité» et avait cessé «d'exprimer l'unité» pour servir surtout à «exposer les divergences».³⁹

À l'inverse, le Canada trouvait que ce nouveau Commonwealth turbulent et multiracial faisait parfaitement écho à sa politique étrangère. De fait, le nouveau Commonwealth offrait à ce pays bien établi une tribune où il pouvait exercer son influence, et lui ouvrait de nouvelles fenêtres sur la scène internationale. Jamais Ottawa n'aurait envisagé de perdre une partie de son influence au sein de ce nouveau Commonwealth pour atténuer l'isolement grandissant de l'Australie. Par exemple, en 1961, le Canada se montra prêt à contribuer à l'exclusion de l'Afrique du Sud du Commonwealth, même s'il savait pertinemment que cela entacherait ses relations avec l'Australie. Ottawa refusa également de donner suite aux tentatives de rapprochement bilatéral faites

par Menzies, au printemps de 1963, pour éviter que d'autres membres du Commonwealth, notamment l'Inde et le Pakistan, ne se sentent exclus.

Une deuxième source de malaise surgit dans les années 1960 : la guerre au Vietnam. Depuis la Deuxième Guerre mondiale, l'Australie en était venue à dépendre pour sa sécurité des États-Unis, principale puissance occidentale dans le Pacifique. Cette nouvelle relation s'était amorcée dans le cadre de l'Accord sur la sécurité dans le Pacifique conclu en 1951, pour se préciser ensuite sous l'égide de l'OTASE, dont les États-Unis et l'Australie faisaient partie. Au fil des années 1950, l'Australie se prit à vouloir de plus en plus, comme les États-Unis, empêcher l'expansion du communisme en Asie et, comme les États-Unis, elle s'enlisa lentement dans le bourbier de l'Asie du Sud-Est. En 1967, la poignée de conseillers qu'elle avait dépêchés au Vietnam du Sud cinq ans auparavant en était presque venue à constituer une véritable division de combat.

La dépendance grandissante de l'Australie à l'égard de la politique menée par les États-Unis en Asie bouleversa profondément ses relations avec le Canada. Sous le poids de son alliance avec les États-Unis, Canberra perdit peu à peu sa capacité et sa volonté d'agir en tant que moyenne puissance, et les relations avec l'Australie perdirent de leur importance aux yeux des dirigeants canadiens. Par ailleurs, l'Asie suscitait de plus en plus de frictions entre les deux pays. Le Canada n'avait jamais été convaincu que la politique de l'endiguement pratiquée en Europe pouvait s'appliquer à l'Asie. Au milieu des années 1960, son scepticisme s'était mué en opposition, devant l'échec de cette stratégie et l'intensification soudaine du conflit au Vietnam. Le secrétaire d'État du Canada aux Affaires extérieures, Paul Martin, se laissa bientôt entraîner dans la recherche d'une solution qui mettrait fin à la guerre au Vietnam. Ses démarches, y compris une vaine tentative visant à permettre à Pékin d'exercer une certaine influence sur les discussions à l'ONU, furent très mal reçues à Canberra. Les Australiens ne comprenaient pas pourquoi leur ancien allié ne se battait plus à leurs côtés au nom de la liberté. Malheureusement, écrivit le haut commissaire du Canada en Australie en 1968, la guerre du Vietnam avait fini par «ériger une barrière émotive entre les deux pays».⁴⁰

Partenaires dans la région du Pacifique : 1968-1995

Avec l'élection de Pierre Trudeau à la tête du pays, au printemps de 1968, il était permis de croire que les obstacles à des relations bilatérales harmonieuses entre l'Australie et le Canada pourraient être rapidement aplanis. Le nouveau premier ministre critiquait depuis fort longtemps la politique étrangère canadienne qui semblait accorder une attention exagérée aux relations avec les États-Unis et les pays de l'Europe de l'Ouest. Il vaudrait mieux que le Canada s'en tienne à une politique étrangère «pragmatique et réaliste» qui sorte la

diplomatie nationale de ses limites traditionnelles. Même si Trudeau a bien fait comprendre qu'il avait l'intention de reconnaître la République populaire de Chine, il a insisté sur le fait que cette reconnaissance s'inscrivait dans le cadre d'une révision beaucoup plus large de l'attitude du Canada envers les pays de la région du Pacifique :

Nous devons envisager notre relation avec la Chine dans la perspective d'un intérêt renouvelé envers les questions relatives à la région du Pacifique en général. Le fait que par le passé nos préoccupations se soient portées sur l'Europe et la région de l'Atlantique, ont eu pour effet de mettre en veilleuse une réalité canadienne, à savoir que le Canada est aussi un pays côtier du Pacifique.⁴¹

Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures de l'époque, Mitchell Sharp, a ajouté que l'Australie «aura[it] un rôle prépondérant dans ce dossier».⁴² Le ministre des Affaires étrangères de l'Australie, Paul Hasluck, était d'avis que l'intérêt manifesté par Trudeau envers l'Asie était somme toute encourageant; lui-même et ses hauts fonctionnaires nourrissaient un certain espoir que le nouveau gouvernement du Canada, contrairement à l'ancien, pourrait faire sien le point de vue de l'Australie sur les crises qui sévissaient en Asie, avant de procéder à la reconnaissance de la Chine.

Malgré les objections soulevées par plusieurs alliés du Canada, y compris l'Australie, Trudeau est passé à l'action et a mis en oeuvre les plans menant à la reconnaissance de la Chine. En outre, la guerre du Vietnam continuait d'opposer Ottawa à Canberra. Les efforts du Canada pour resserrer ses liens avec l'Australie, déployés dans le cadre de son plan de redéfinition du pays comme nation côtière du Pacifique, ont été vains à cause des divergences d'opinions sur ces sujets entre les deux pays. La proposition de Jean-Luc Pépin, alors ministre de l'Industrie et du Commerce, faite à l'Australie en vue d'élaborer un programme de visites ministérielles périodiques destinées à raviver les relations entre les deux pays, a été accueillie avec tiédeur. C'est en termes directs que le ministre australien des Affaires étrangères a écarté l'offre de Pépin : «[le Canada] ne peut pas s'attendre à faire beaucoup de progrès dans [ses] relations avec les pays côtiers du Pacifique [s'il] persiste à vouloir tendre la main à la Chine communiste».⁴³

Trudeau lui-même n'a pas remporté plus de succès lors de sa visite en Australie, au mois de juin 1970, visite qui faisait partie d'une démarche visant à souligner l'importance sans cesse croissante de la région du Pacifique au Canada. La crise qui sévissait en Asie du Sud-Est n'était pas sans alourdir l'atmosphère dans laquelle se déroulaient les discussions. Même si Trudeau a réussi alors à obtenir de son homologue australien l'engagement «de mener des consultations à un niveau élevé», il était évident que les hauts fonctionnaires et les politiciens australiens étaient peu enthousiastes à l'égard du Canada et de son

nouveau premier ministre. Lorsque vint le moment de faire l'analyse rétrospective de la visite canadienne avec Arthur Menzies, depuis longtemps le fidèle haut-commissaire canadien à Canberra, les politiciens australiens se sont plaints ouvertement que Trudeau n'avait fait aucun effort pour comprendre le point de vue de l'Australie sur l'Indochine, ce à quoi Menzies a répondu de façon troublante : «Je crois que les deux pays demeureront éloignés l'un de l'autre, jusqu'à ce que les circonstances permettent au Canada de prendre une initiative efficace qui puisse contribuer à mettre fin aux hostilités en Indochine.»⁴⁴ Vraiment, lorsque Trudeau a déclaré que selon lui on pourrait bien faire abstraction de l'océan Indien, les hauts fonctionnaires australiens ont déclaré sans ambages qu'ils «souhaitaient maintenant que [Trudeau] ne se soit jamais intéressé à eux».⁴⁵

Mais soudain, en décembre 1972, de nombreuses divergences entre les deux pays s'estompent lorsque Gough Whitlam est élu premier ministre de l'Australie, portant ainsi le gouvernement travailliste au pouvoir pour la première fois depuis les années 1940. Whitlam était décidé à ouvrir une autre avenue pour l'Australie, lui qui avait peu foi en la politique étrangère australienne, encore loyale à l'Angleterre et confiante en l'internationalisme américain qui semblait très mal géré. Pour ce faire, il s'inspira en partie du Canada qu'il avait visité à plusieurs reprises au cours des années 1960, à titre de chef de l'opposition. Il admirait tout particulièrement la détermination de Trudeau à mettre une distance entre le Canada et les États-Unis, ainsi que le nationalisme sans équivoque du premier ministre canadien, qui le guidait dans ses efforts en vue de moderniser la constitution canadienne. Les deux politiciens ont rapidement établi une relation harmonieuse.

À l'incitation de Whitlam, une vague de fonctionnaires australiens a déferlé sur Ottawa dans le but de connaître les initiatives canadiennes en matière de politique, soit la reconnaissance de la Chine, le nouveau système des comités du Cabinet et la politique sur les prérogatives royales et les honneurs. Les hauts fonctionnaires canadiens étaient enchantés de constater que l'Australie manifestait un tel intérêt pour le Canada, intérêt que l'on pouvait qualifier d'«exceptionnel».⁴⁶ Ils étaient tout aussi intrigués par le projet de Whitlam d'élaborer une politique étrangère plus indépendante, qui vraisemblablement donnerait plus d'importance au rôle que jouait l'Australie dans la région du Pacifique et qui en ferait un partenaire du Canada beaucoup plus énergique. Il était évident que la relation entre les deux pays «ouvrirait d'autres avenues».⁴⁷

Malgré la défaite du Parti travailliste aux élections générales de 1975, il n'était pas nécessaire d'atténuer cette évaluation. Il semblait que le nouveau premier ministre de l'Australie, le Conservateur Malcolm Fraser, était plus intransigent sur les questions de la guerre froide que son prédécesseur, mais tout comme Whitlam, il était décidé à élaborer pour son pays une politique étrangère indépendante. Le gouvernement Fraser a établi avec énergie des liens

régionaux et bilatéraux solides dans tout le Pacifique, notamment avec le Japon, les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), la Corée du Sud et la Chine communiste. En outre, le nouveau premier ministre a ravivé l'intérêt de l'Australie envers le Commonwealth en espérant que son pays puisse réaliser son désir d'exercer un plus grand leadership.

De temps à autre, les hauts fonctionnaires canadiens exprimaient quelques craintes au sujet de l'expansion de l'Australie, sur les plans économique et politique, dans la région du Pacifique et au sein du Commonwealth. Par exemple, Paul Martin, alors haut-commissaire du Canada en Grande-Bretagne, exprimait son inquiétude en 1979 en disant que «l'Australie pourrait nous damer le pion» en menant les discussions des pays du Commonwealth au sujet de l'Afrique du Sud.⁴⁸ Par contre, la plupart des observateurs canadiens étaient emballés à l'idée que l'Australie reprenait du poil de la bête et que cette «moyenne puissance en qui ils se reconnaissaient était désireuse d'agir de façon décisive et constructive».⁴⁹ Le fait que l'Australie avait redoré son blason dans la région du Pacifique portait davantage le Canada à considérer ce pays comme un partenaire de plus en plus important dans les efforts qu'il déployait pour accroître son expansion commerciale au Japon et pour assurer la stabilité régionale en accordant son appui à des organisations comme l'ANASE. À la fin des années 1970 et au début des années 1980, le Canada et l'Australie étaient tout à fait d'accord non seulement sur les questions du Pacifique, comme la guerre civile au Cambodge, mais également sur les crises qui sévissaient en Afrique du Sud, en Afghanistan et en Pologne.

Ce partenariat multilatéral très fructueux comportait un volet bilatéral sous forme de contacts officiels et officieux entre les deux pays, qui se sont multipliés à la fin des années 1970. L'intérêt mutuel croissant pour la vie culturelle et intellectuelle a donné lieu à la création du *Canada-Australia Literary Award* en 1976. À la même époque, les études comparatives effectuées dans les deux pays ont été mieux définies lorsque le Colloque Canada-Australie, la bourse canadienne de séjour à l'Université Macquarie et l'*Australian Association for Canadian Studies* ont été créés en 1981. De même, les contacts officiels se sont multipliés, par exemple au cours des deux premiers mois de 1977 seulement, les deux gouvernements ont signé des accords portant sur l'échange de renseignements en matière de recherche énergétique, sur les Autochtones, la prévention du crime et la justice. En 1980, il existait des programmes officiels d'échange entre les ministères des deux pays responsables des statistiques, des Autochtones, du travail, de la justice et de la défense. Une ombre au tableau persistait cependant : l'Australie se plaignait comme à l'habitude que trop peu de politiciens canadiens s'y rendaient en visite. On a su remédier rapidement à ce problème. Au cours de la période de 18 mois qui suivit, entre 1979 et 1981, les premiers ministres de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, du Manitoba et de la Saskatchewan se sont rendus chacun à leur tour en Australie. Neuf

autres ministres des gouvernements fédéral et provinciaux emboîtèrent le pas. Compte tenu des relations de plus en plus soutenues entre les deux pays, Ottawa s'est vu dans l'obligation, en juin 1981, d'ouvrir un nouveau consulat à Perth, qui s'ajoutait aux missions à Canberra, Melbourne et Sydney.

Cet engouement soudain a pris les deux pays par surprise. Les politiciens et les hauts fonctionnaires d'un pays comme de l'autre ne semblaient pas saisir toute la portée des contacts bilatéraux et les possibilités de collaboration future. Par conséquent, ni l'Australie, ni le Canada ne semblait en mesure d'évaluer l'importance de questions individuelles en regard de la valeur des rapports pris dans leur ensemble. Lorsque la longue période du boom économique d'après-guerre prit fin pour laisser place à de nombreux défis d'ordre économique à la fin des années 1970, les deux gouvernements ont eu tendance à supprimer des avantages économiques là où ils le pouvaient. Lorsqu'Ottawa a interdit l'importation de la viande en provenance de l'Australie afin de protéger les fermiers canadiens, Canberra a riposté en supprimant les droits d'atterrissage des transporteurs canadiens en Australie. Un certain nombre de hauts fonctionnaires craignaient que le réseau qui unifiait les deux pays ne soit anéanti, élément par élément, sans que personne ne s'en aperçoive :

À ce rythme là, d'ici dix ans il ne restera de cette relation que l'expression de sentiments ampoulés et quelques échanges de vues sporadiques aux [réunions des chefs de gouvernement du Commonwealth] et aux Nations Unies. À l'instar du chat d'Alice aux pays des merveilles, seul le sourire subsistera.⁵⁰

Il était clair que la solution consistait à créer un mécanisme grâce auquel les questions propres à chaque pays, qui bien entendu ont leur propre importance, s'inscriraient dans le contexte d'une relation plus large. Les hauts fonctionnaires australiens étaient d'accord avec cette idée. Lorsque, en 1980, leur ministre des Affaires étrangères, Andrew Peacock, a exprimé le vif désir de son pays de mettre de l'avant de nouvelles initiatives bilatérales, le Canada a saisi l'occasion pour réclamer la mise sur pied d'un mécanisme officiel qui contribuerait à fixer un cadre. L'idée n'emballait guère l'Australie, car elle avait souvenance d'une époque antérieure où la vie était plus facile, et elle se demandait si l'institutionnalisation des relations diplomatiques ne comportait pas plus d'inconvénients que d'avantages. Par la suite, l'Australie a admis que les relations entre les deux pays étaient devenues trop importantes pour que leur gestion ne soit faite que par l'entremise de consultations *ad hoc*. En septembre 1982, les deux pays se sont mis d'accord pour créer un comité de hauts fonctionnaires qui se réuniraient chaque année pour étudier les rapports entre les deux nations.

Les hauts fonctionnaires des deux pays ont tenu, en juin 1983, une première réunion à Canberra qui, d'après un rapport canadien, a remporté un succès immédiat :

Les entretiens canado-australiens [se sont] déroulés [...] dans une atmosphère franche et détendue; on peut dire qu'ils ont été utiles et couronnés de succès. [...] De part et d'autre, on considère que les pourparlers ont servi à restaurer ou à renouveler la collaboration de travail très étroite entre le Canada et l'Australie qui s'était quelque peu éoussée avec les années.⁵¹

Une telle évaluation était peut-être quelque peu exagérée. Certes, au cours de la décennie qui a suivi, le comité de hauts fonctionnaires a été incapable de réprimer la tendance, tant à Ottawa qu'à Canberra, de faire abstraction de la relation entre les deux pays au profit d'objectifs plus restreints. De même, le comité n'a pas toujours été capable de concilier les véritables divergences, issues des années 1980, sur des questions relatives à la sécurité de la région du Pacifique ou du commerce multilatéral. En revanche, le comité a réussi à établir un cadre et un contexte de partenariat dont la création même reflétait la décision intentionnelle du Canada et de l'Australie de poursuivre, à titre de nations indépendantes et ayant atteint un plein développement, une relation engendrée dans les années 1890 par l'empire victorien de la Grande-Bretagne.

Notes

1. P. Slyfield, «Trade and Communications with Australia and New Zealand, 1892-1911». Groupe d'archives (RG) 20, vol. 1417, dossier 424, Archives nationales du Canada (ANC).
2. O. Mary Hill, *Canada's Salesman to the World: The Department of Trade and Commerce, 1892-1939* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1977), p. 44-45, 72-73.
3. P. Slyfield, «Trade and Communications with Australia and New Zealand, 1892-1911.» RG 20, vol. 1417, dossier 424, ANC.
4. *ibid.*
5. «Concise History of the Negotiations in Regard to Reciprocal Trade since 1900 with the Australian Commonwealth» [December 1910], *Laurier Papers*, vol. 654, ANC. Voir également O. Mary Hill, *Canada's Salesman to the World*, p. 79.
6. K.A. MacKirdy, «Canadian and Australian Self-interest, the American Fact, and the Development of the Commonwealth Idea» dans H.L. Dyck and H.P. Krosby (eds.), *Empire and Nations: Essays in honour of Frederic H. Soward* (Toronto: University of Toronto Press, 1969), p. 123.
7. John Edward Kendle, *The Colonial and Imperial Conferences, 1887-1911* (London: Royal Commonwealth Society, 1967), p. 91.
8. Philip Wigley, *Canada and the Transition to Commonwealth: British-Canadian Relations, 1917-1926* (New York and Melbourne: Cambridge University Press, 1977), p. 42.
9. C.P. Stacey, *Canada and the Age of Conflict: A History of Canadian Policies, Volume One: 1867-1921*, (Toronto: MacMillan of Canada, 1977), p. 341-42.
10. *ibid.*, p. 342-43.
11. Philip Wigley, *Canada and the Transition to Commonwealth*, p. 185.
12. *ibid.*, p. 193.
13. *ibid.*, p. 193.
14. W.J. Hudson et Jane North (eds.) *My dear P.M.: R.G. Casey's Letters to S.M. Bruce, 1924-1929* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1980), p. 336.
15. W.J. Hudson et Wendy Way, (eds.) *Letters from a 'Secret Service Agent': F.L. McDougall to S.M. Bruce, 1924-1929* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1986), p. 827.
16. [J.S. MacDonald], «Tariff Negotiations Between Canada and Australia.» [Novembre 1937], RG 25, vol. 1578, dossier 158-1931, ANC.
17. *ibid.*
18. Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, «Memorandum for the Prime Minister.» 28 May 1937, repris dans John A. Munro, (ed.) *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada (DREC) volume 6* (Ottawa : Information Canada, 1972), p. 331.
19. Premier ministre du Canada au premier ministre de l'Australie, 11 janvier 1935; Premier ministre de l'Australie au premier ministre du Canada, 13 février 1935, RG 25, vol. 1734, dossier 1935-117, ANC.
20. Voir pour l'exemple, Sir Herbert Marler à O.D. Skelton, 4 février 1937; Skelton à Marler, 6 février 1937, RG 25, vol. 1834, dossier 1937-319, ANC.
21. Mr. F.K. Officer, Conseiller de l'Australie auprès de l'ambassade du Royaume-Uni à M. R.G. Casey, Trésorier, 25 janvier 1939, repris dans R.G. Neale (ed.) *Documents on Australian*

- Foreign Policy, 1937-1949* (DAFP) (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1976), p. 26.
22. J.F. Hilliker, «Distant Ally: Canadian Relations With Australia During the Second World War», *Journal of Imperial and Commonwealth History* 13, no. 1 (octobre 1984), p. 51-52.
 23. E.B. Rogers à Norman Robertson, 20 octobre 1942, RG 25, vol. 3116, dossier 4533-30, ANC.
 24. John W. Holmes, *The Shaping of Peace: Canada and the Search for World Order 1943-1957, Volume 1* (Toronto: University of Toronto Press, 1979), p. 44.
 25. Nicholas Mansergh, «*The Commonwealth Experience: From British to Multiracial Commonwealth*» (Édition revue) (Toronto: University of Toronto Press, 1982), p. 102.
 26. James Eayrs, *In Defence of Canada: Peacemaking and Deterrence* (Toronto: University of Toronto Press, 1972), p. 158.
 27. Paul Hasluck, *Diplomatic Witness: Australian Foreign Affairs, 1941-1947*, (Melbourne: Melbourne University Press, 1980) p. 195.
 28. L.B. Pearson, *Mike: The Memoirs of the Rt. Hon. Lester B. Pearson, Volume 2: 1948-1957* (Toronto: University of Toronto Press, 1973), p. 103.
 29. «Australian Policy on Current Domestic and International Issues», 31 octobre 1950, RG 25, vol. 3116, dossier 4533-40, ANC.
 30. Douglas LePan, *Bright Glass of Memory: A Set of Four Memoirs* (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1979), p. 198. Point de vue australien dans Sir Percy Spender, *Exercises in Diplomacy: The ANZUS Treaty and the Colombo Plan* (Sydney: Sydney University Press, 1969).
 31. R.G. Casey à L.P. Pearson, 12 juin 1951, *Documents de Pearson*, Groupe des manuscrits (MG) 26, N1, vol. 2, ANC.
 32. L.B. Pearson, «Memorandum for the Acting Secretary of State for External Affairs», 7 novembre 1951, RG 25, n° d'accession 86-89/160, boîte 38, dossier 4533-40; L.B. Pearson à Arthur Irwin, 25 août 1956, *Documents de Pearson*, MG 26, N1, vol. 2, ANC.
 33. Secrétaire d'État aux Affaires extérieures au haut-commissaire du Canada à Canberra, Despatch No K-574, 18 décembre 1951, RG 25, n° d'accession 86-87/160, boîte 38, dossier 4533-40, ANC. Opinion de Casey au sujet des fonctionnaires canadiens, voir T.B. Millar (ed.), *Australian Foreign Minister: The Diaries of R.G. Casey, 1951-1960* (London: Collins, 1972), passim.
 34. «Memorandum: Australia and Canada», [Octobre 1957], RG 25, n° d'accession 86-87/160, boîte 38, dossier 4533-40, ANC; Arthur Blanchette, «Indochina: From Desk Officer to Acting Commissioner», manuscrit non publié, p. 14.
 35. *The Times of London*, 30 novembre 1959.
 36. *The Montreal Star*, 7 avril 1956.
 37. *The Times of London*, 30 novembre 1959.
 38. «Memorandum: Australia and Canada», 1^{er} juin 1964 et marginalia, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), dossier 20-1-2-Australie.
 39. Sir Robert Menzies, *Afternoon Light: Some Memories of Men and Events* (London: Cassells, 1967), p. 189.
 40. Arthur Menzies, «Notes for a Talk by the High Commissioner, A.R. Menzies at the Annual Staff Meeting, 5 décembre 1968», MAECI, dossier 20-1-2-Australie.

41. Pierre Elliott Trudeau, «Canada and the World,» 29 mai 1968, *Déclarations et discours*, n° 68/17.
42. Mitchell Sharp à Arthur Menzies, 14 juin 1968, MAECI, dossier 20-1-2-Australie.
43. Haut-commissaire du Canada à Canberra au secrétaire d'État aux Affaires extérieures, télégramme n° 1186, 25 août 1969, MAECI, dossier 20-1-2-Australie.
44. Haut-commissaire du Canada à Canberra aux sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, 26 juin 1970, lettre n° 852, MAECI, dossier 20-1-2-Australie.
45. Haut-commissaire du Canada à Canberra au secrétaire d'État aux Affaires extérieures, télégramme n° 73, 19 janvier 1971, MAECI, dossier 20-1-2-Australie.
46. «Informal Visit of Prime Minister Whitlam of Australia to Canada, 4-5 oct. 1974: Background Notes,» [Octobre 1974], MAECI, dossier 20-1-2-Australie.
47. A. Park, «Briefing Notes for Ivan Head: Australia,» 5 février 1973, MAECI, dossier 20-1-2-Australie.
48. Paul Martin, *The London Diaries, 1975-1979* (Ottawa: University of Ottawa Press, 1988), p. 536.
49. Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures au haut-commissaire du Canada à Canberra, 8 avril 1980, lettre n° GPL 363, MAECI, dossier 20-1-2-Australie.
50. W.T. Delworth, Directeur général, Secteur de l'Asie et du Pacifique à J.H. Taylor, Sous-ministre adjoint, note de service n° GPP-455, 4 octobre 1979, MAECI, dossier 20-1-2-Australie.
51. Haut-commissaire du Canada à Canberra au secrétaire d'État aux Affaires extérieures, télégramme n° YAGR 0988, 23 juin 1983, MAECI, dossier-20-1-2-Australie.

Remerciements

Je suis reconnaissant envers MM. John Hilliker, Norman Hillmer et Arthur Menzies ainsi qu'envers les deux personnes nommées M^{me} Mary Donaghy, pour leur collaboration au présent document. Je suis tout particulièrement redevable à feu Ian M. Drummond pour les précisions qu'il m'a apportées au sujet de la politique économique de M. Mackenzie King. M^{me} Janet Ritchie et M. Bob Thompson se sont occupés de la préparation technique de cette brochure.

doc
CA1
EA
95P16
EXF



Parallel Paths: Canadian-Australian Relations since the 1890s

Greg Donaghy



Department of Foreign Affairs
and International Trade

Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

Canada

b2662012 (E)
b2662024 (F)

43-211-675 / 43-211-676 (b2662024)



Parallel Paths: Canadian-Australian Relations since the 1890s

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

APR 10 1995
AVR

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

Greg Donaghy

Historical Section
Corporate Communications Division
Department of Foreign Affairs and International Trade
Ottawa, 1995

E2-146/1995
ISBN 0-662-22987-8

GREG DONAGHY is a historian with the Historical Section, Corporate Communications Division, Department of Foreign Affairs and International Trade. He is currently editing *Documents on Canadian External Relations*, Volumes 16 (1950) and 17 (1951). While Mr. Donaghy has been given access to the relevant files of the department in order to prepare this study, the inferences drawn and opinions expressed are his alone.

2376 90
1956
OFFICIAL INFORMATION ACT
ACCESS TO INFORMATION ACT

Foreword

Over the course of the last century, Canada and Australia have forged an enduring and productive relationship. As the British Empire reached its apogee in the final years of the 19th century, the two countries inherited many of the same political, cultural and philosophical beliefs. Although these constituted a strong foundation for lasting friendship, they did not always guarantee bilateral harmony. Indeed, during the first half of this century, our two young countries often chose different ways to emerge from the imperial legacy and to define their place in the modern world. In the aftermath of the Second World War, Canada and Australia developed new and more mature national identities. More recently, in both countries, our international role has been shaped by an awareness that we are Pacific nations, which has enabled us to build on the deep and broad set of relations that characterizes today's partnership.

This brief pamphlet traces the evolution of our association from its beginning in the early 1890s when Canada first turned its attention to the six Australian colonies. The author devotes most of his attention to events down to the 1970s, when the partnership began to take on new dimensions under the governments of Gough Whitlam and Pierre Trudeau. As my opening address to the conference of the Association for Canadian Studies in Australia and New Zealand (ACSANZ) in Melbourne on February 16, 1995 illustrates, these recent developments have made this an even more vigorous and important bilateral relationship for both our countries. The volume of trade between the two comparatively small countries, for instance, now surpasses an impressive \$2 billion annually. Similarly, investors in each country view the other as an attractive and profitable place to invest. Canadian investments in Australia currently total close to \$5 billion, while Australians are estimated to have invested around \$2 billion in Canada.

A tradition of military cooperation that began as long ago as the First World War has also developed in new directions as Canada and Australia were drawn together in the 1980s and 1990s by a shared interest in international peacekeeping. As rigid cold war alliances collapsed, creating new opportunities for middle powers to play a role in shaping international order, Canada and Australia have cooperated actively on such issues as United Nations reform, multilateral trade negotiations and nuclear non-proliferation. In the Pacific basin, the two nations are close partners in such initiatives as Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) and the Association of Southeast Asian Nations' (ASEAN) Regional Forum which focuses on Asia-Pacific security. Bilateral cooperation is today close and wide-ranging, so much so that Canada and Australia not only

regularly exchange diplomatic officers and information but have also shared premises in some countries.

It would be misleading to suggest that Canada and Australia always see eye to eye. Still, for much of the past century the two countries have followed essentially similar paths to political, economic and cultural maturity. Immense, sparsely populated and dependent in great measure on primary products for their economic strength, the two countries will face similar problems and challenges in the coming century. Though a world apart, a shared past and common future give our two countries more in common than ever before. Certainly, in this year marking the Centenary of Canadian-Australian relations, this is worth celebrating!

L. M. BERRY
High Commissioner for Canada
Canberra

Parallel Paths: Canadian-Australian Relations since the 1890s

In the last quarter of the 19th century, the vast physical and psychological distances that separated Canada and the six Australian colonies suddenly narrowed. Victorian England's string of imperial successes in Africa and Asia--victories that gave London control over a quarter of the globe and over a third of its people--sparked a wave of romantic enthusiasm for the empire. This was particularly true in Canada, where economic stagnation, French-English tension and the lure of easy American wealth caused some to doubt the young country's capacity to survive on its own. By the mid-1880s, as the Canadian Pacific Railway wove its final few miles through the Rocky Mountains to the edge of the Pacific, a number of influential Canadians began to envision the new railway as an integral part of a network that would unite Britain with its Asian empire. Throughout the decade, as Canada settled its western provinces and looked outward across the Pacific, popular support for an "All-Red Route" that would link Canada by cable and steamship to Australasia grew steadily.

Reluctant Relations: 1886-1939

The romance of empire made a much smaller impression on the Canadian government. Nevertheless, it was soon forced to consider its relations with the Australian colonies. A slump in world trade, unrelenting pressure from Vancouver logging interests and the persistent arguments advanced by Sir Sandford Fleming, a leading advocate of the Pacific cable, prompted it to accord the colonies a new importance. In May 1893, cabinet agreed to give an Australian, James Huddart, a £25,000 subsidy to operate a regular steamship service between Canada and New South Wales. Shortly after, Canada's first minister of trade and commerce, Mackenzie Bowell, agreed to lead a delegation to Australia to seek new markets for Canadian exports. He was not optimistic. "I do not," he wrote on the eve of his departure, "anticipate any great immediate results from our visit to Australia. The parties with whom we have been estranged so long can scarcely be brought into a close relationship at a moment's notice."¹

Bowell was surprised by his warm reception in Australia, and following his return to Canada in the winter of 1894, the government reached two decisions designed to enhance Canada's relations with Britain's Pacific colonies: first, it agreed to convene a colonial conference in the summer of 1894; and second, it resolved to send John Short Larke to Australia as Canada's first trade commissioner.²

Ottawa's ambitions were soon frustrated. At the 1894 Colonial Conference in Ottawa, which attracted representatives from the six Australian colonies, New Zealand, Fiji and Britain, Canada's proposal to strengthen imperial trade relations through a system of British preferential tariffs was effectively defeated when opposed by the two largest Australian colonies, New South Wales and Queensland. The Canadian initiative, worried the two suspicious colonies, seemed designed to undermine Australia's protective tariffs.

Arriving in Australia in January 1895, Larke found his task equally challenging. A protectionist press welcomed the Canadian trade commissioner by warning its readers that "[t]he measure of [Larke's] continuous success will also be the measure of our suicidal folly."³ Only New South Wales heeded his pleas to help Ottawa subsidize Huddart's struggling steamship line. The Eastern Extension Company, which operated a telegraph service linking Australia to Egypt and thence to Europe, promoted widespread opposition to the whole idea of a Pacific cable. The only sign of Australian interest in trade with Canada disappeared abruptly when exploratory talks between Larke and the premier of Victoria were suspended pending Australian federation.

Still, from the Canadian perspective, there seemed every reason to persevere. Despite initial financial reverses, the Canadian-Australian Steamship Line managed to establish a regular shipping service. Bilateral trade, though still minuscule, slowly increased as a result. Canadian exports to Australia--principally timber, canned salmon and manufactured farm implements--tripled in value between 1892 and 1900. Moreover, Canada enjoyed a tidy surplus: in 1900, it exported over \$1.6 million worth of goods to Australia in exchange for imports worth only \$660,000.⁴ At the same time, the six Australian colonies began to moderate their opposition to the Pacific cable. Facilitated by regular steamship and cable connections, commerce between the two British dominions seemed certain to expand following the federation of the Australian colonies in January 1901. Canada's Liberal prime minister, Sir Wilfrid Laurier, was encouraged by Canadian exporters to take advantage of these developments and appointed a second trade commissioner to Australia in 1903.

The new trade commissioner, D.H. Ross, made little progress with the Australians. Most of Australia's exports to Canada were agricultural and so were already admitted free of duty; Australia had little need for the kind of broad reciprocal trade deal desired by the Laurier government. Instead, Australia suggested that the two countries negotiate an agreement to cover a very limited number of items. Protectionist sentiment, whose influence on Australian policy was magnified by a series of unstable minority governments, complicated negotiations. These dragged on inconclusively for much of the decade, slowly straining Canada's patience. When Australia failed to respond promptly to a 1909 offer to conclude a treaty on the narrow basis it favoured, Ross erupted with exasperation:

From several successive Ministers, I have heard [such] strong expressions of sympathy towards the desires of the Canadian Government in regard to preferential trade that I am almost inclined to think that such sentiments are nothing more than empty platitudes.⁵

Laurier shared his trade commissioner's indignation and as trade relations with the United States began to show evidence of a new vigour, he became less interested in concluding a trade agreement with Australia.

Few Australians were surprised by Laurier's change of heart; many were already convinced that "within a few years Canada [would] either be an independent republic or an integral part of the United States."⁶ Indeed, with their broad Yankee accents and populist attitudes, Canadians seemed more American than British. Canada's efforts to reconcile these two influences on its national life increasingly led to friction with Australia over the nature of relations within the empire. The imperial outlook that fostered Canada's interest in Australia also spawned a number of proposals for some form of imperial federation. Advocates of such schemes pointed out that federation would allow the dominions an opportunity to reconcile their interests with imperial foreign and defence policy. In exchange, they would assume a small share of the financial burden associated with defending the empire.

In Australia, particularly after the South African War, this imperialist vision was embraced with considerable sympathy. Isolated by the vast Pacific Ocean--where German, French and Japanese imperialism seemed to roam unchecked--imperial federation offered Australia an opportunity to ensure that its interests were kept front and centre when British decision-makers tinkered with the disposition of the empire's naval resources. Canadians, on the other hand, were disillusioned by the Boer War and were increasingly alarmed by the notion of imperial federation. The country's significant French-Canadian minority, profoundly North American in outlook and sceptical of Britain's imperial mission, viewed the imperial connection as a trap whose only purpose was to force the self-governing dominions to assume greater responsibility for imperial defence.

By common consent, the prime ministers of Britain's self-governing dominions skirted this contentious issue at the 1902 Colonial Conference. The question, however, could not be avoided indefinitely. Frustrated by his repeated inability to persuade Britain to eject France from French possessions in the New Hebrides, the Australian prime minister, Alfred Deakin, arrived in London for the 1907 Colonial Conference determined to change the very basis on which the empire was organized. He proposed that the conference create an Imperial Council that would assume responsibility for the general shape of imperial defence and foreign policy. A secretariat would carry out agreed policy and facilitate communications between meetings. Laurier was unconvinced. Aware

that closer imperial relations would inflame French-Canadian opinion, Laurier charged the Australian with endangering dominion self-government. The debate raged for days, but Laurier, whom Deakin later denounced for his "fifth-rate part in the Conference," defiantly stood his ground.⁷

For the moment, this fundamental difference over how the empire might be organized precluded close relations. Even the election in 1911 of a Conservative and imperially-minded prime minister, Sir Robert Borden, had little immediate impact on Canada's wary approach to imperial issues. However, the swirling passions that accompanied the outbreak of the First World War in August 1914 swept away many Canadian doubts about the value of the empire. The country plunged into battle alongside Australia and the other overseas dominions. The war revived the debate over imperial organization. This time, however, Canada and Australia were firmly united in pursuit of identical goals.

The war placed dominion governments in an awkward position. Although they remained responsible for the nature of their national contribution to the allied cause, Britain retained complete control over strategy and high policy. During the initial stages of the conflict, when it was thought that the war would only last a few months, this state of affairs was perfectly acceptable. But as the war dragged on and its horrifying scale became apparent, a number of dominion premiers became restive and uneasy. During a visit to London in 1915, Borden began to wage a campaign intended to force the British government to keep the dominions more fully informed of the war's progress. Early the following year, the newly-elected Australian prime minister, W.M. Hughes, joined Borden's crusade. After a brief meeting in Ottawa, the two agreed on a broadly similar set of dominion objectives.

Borden and Hughes proved a formidable team. They readily convinced the British prime minister, David Lloyd George, of the need to establish formal mechanisms to facilitate consultation between Britain and the dominions. An Imperial War Conference invited dominion prime ministers to consider the general problem of imperial relations, while an Imperial War Cabinet gave them a direct voice in the conduct of the war. The initial struggle for greater dominion status was successfully concluded in April 1917 when the Imperial War Conference recognized "the Dominions as autonomous nations of an Imperial Commonwealth . . . [with a right to] an adequate voice in foreign policy and foreign relations."⁸ A year later, this theoretical expression of dominion sovereignty assumed practical significance when Borden and Hughes joined forces again to secure separate dominion representation at the Paris Peace Conference.

The success enjoyed by Hughes and Borden in demonstrating that British and dominion interests could be accommodated within a single imperial foreign policy provided a temporary basis for continued Australian-Canadian cooperation. From the start, however, the postwar relationship was tense.

Hughes approached the Paris peace talks determined to enhance Australian security by annexing Papua New Guinea. Borden was preoccupied with maintaining, as the one positive result of the war, continued Anglo-American cooperation. A breach in the Canadian-Australian relationship over the fate of Germany's Pacific colonies was only narrowly averted when officials devised a compromise that satisfied both Hughes' desire to annex New Guinea and Borden's wish not to alienate an American president who was committed to the principle of self-determination.

Borden's successor as prime minister, Arthur Meighen, was not so lucky. There could be no disguising the differences that divided Australia and Canada over the question of renewing the Anglo-Japanese Treaty of 1902. In Australian eyes, this mutual defence pact remained the best, and perhaps the only effective, guarantee against Japanese aggression. However, Washington strongly opposed the treaty, which effectively excluded it from a major role in policing the Pacific. Renewing the alliance would almost certainly strain Anglo-American relations and force Canada into the untenable position of having to choose between its two major allies. Given the issues at stake, Meighen and Hughes arrived in London for the 1921 Imperial Conference, each resolved to have his own way.

Hughes opened the conference by defiantly insisting on the treaty's immediate renewal. Over the course of the next few days, the Australian cause was championed by an array of British imperial talent that included Lord Curzon, the foreign secretary, and Arthur Balfour, the lord president of the council. Undaunted, Meighen charged ahead. Canada, he declared, had "a special right to be heard," for, in the event of war between the United States and the empire, Canada "[would] be the Belgium." No possible form of this treaty, he continued, would satisfy the United States. The empire had no choice but to scrap the offending treaty.⁹

The Australian prime minister was outraged. He questioned Meighen's interpretation of American opinion; he objected to having imperial policy dictated by Washington; and he scornfully dismissed American naval power. He poured ridicule on the unfortunate Canadian:

What does he [Meighen] offer us? Something we can grasp? What is the substantial alternative to the renewal of the Treaty? The answer is none. . . . Now let me speak plainly to Mr. Meighen on behalf of Australia. . . . If he will look at his own [defence] budget and ours he will see what it means to have a great nation like America as his neighbour, under whose wing the Dominion of Canada can nestle safely. . . . I must regard Mr. Meighen's presentation of the case as not the case for the Empire, but as the case for the United States of America.¹⁰

With his conference now in jeopardy, Lloyd George quickly removed the question from the agenda. But in the end, the Canadian view prevailed. At the Washington Conference in 1921, the Anglo-Japanese Treaty was replaced with a virtually unenforceable set of multilateral disarmament agreements designed to strengthen Pacific stability. These were cold comfort in Australia, where the Canadian victory rankled for a long time.

Any possibility that the rift between Canada and Australia might be repaired evaporated with the election of W.L. Mackenzie King as Canada's tenth prime minister in December 1921. A Liberal protégé of Laurier, King shared the former prime minister's determination to avoid external entanglements that would weaken the bonds that held French and English Canada together. Despite his cautious temperament and his relative inexperience, King boldly seized every opportunity during his first year in office to assert Canada's authority over its foreign policy. When it was decided to convene an imperial conference in the spring of 1923, King resolved to use the occasion to repudiate the whole notion of an imperial foreign policy. The prospect of challenging the British Empire during his first overseas assignment filled the self-effacing prime minister with dread. "I am filled with terror," he confided to his diary, "at the thought of having to speak many times and [at] my inability to work out themes."¹¹

What King lacked as a public speaker, he more than made up for in dogged persistence. No sooner had Lord Curzon introduced the question of imperial foreign policy than the Canadian prime minister rose in his place to declare his government's intention to "pursue a foreign policy of its own."¹² He was immediately confronted by the new Australian prime minister. Tall, handsome and athletic, Stanley M. Bruce was the perfect foil for the middle-aged and drab Mackenzie King. Vigorously, Bruce rejected the idea that each part of the empire might shape a foreign policy of its own. "If the discussion continues on the present basis," he exclaimed, "we are going to achieve nothing at all with regard to consultation on foreign affairs."¹³

That, of course, was precisely King's objective, and as the conference proceeded, he opposed every effort to reach agreed positions on individual questions of foreign and defence policy. In these detailed discussions, King and Bruce clashed once again. The Australian's repeated efforts to secure Canadian support for a resolution endorsing Britain's plans for the defence of Singapore and the Suez Canal were turned aside. By the end of the conference, King's victory was complete. In a final burst of activity, he amended the meeting's concluding resolution on foreign relations to reflect his conviction that imperial conferences were consultative, not policy-making, bodies. King's success ended the experiment with a common foreign policy and signalled the emergence of the modern Commonwealth. It also added to the growing gulf separating Canada and Australia. King's attitude towards the empire was incomprehensible to many Australian observers. The young R.G. Casey, then serving as an Australian

liaison officer in London, watched the Canadian prime minister with bewildered fascination:

Surely no one man can claim credit for having done so much as Mackenzie King to damage what remains in these autonomous days of the fabric of the British Empire. His efforts to make political capital out of his domestic nationalism are analogous to a vandal who pulls down a castle in order to build a cottage.¹⁴

The subject of postwar trade, which was increasingly bound up in the debate over the imperial connection, was equally divisive. Laurier's failure to conclude a commercial treaty had not materially harmed bilateral trade. Indeed, the war provided a tremendous boost to the sale of Canadian forestry products, metal manufactures and auto parts in Australia. But access to this market, which became more important as a postwar recession deprived Canada of its American sales, was threatened. In 1921, Australia introduced steep new tariffs on Canadian newsprint at the same time as it announced its readiness to conclude trade treaties with members of the British Empire. In October 1922, Mackenzie King's minister of trade and commerce, James Robb, set out for Australia in renewed pursuit of a bilateral trade agreement.

The Australians proved to be tough bargainers. As was the case during earlier rounds of negotiations, there was little incentive for them to conclude a reciprocal trade agreement. Australian officials also resented Mackenzie King's reluctance to seek a broad imperial solution to the postwar slump in trade. In their view, any agreement with Canada would merely assist American subsidiaries operating in the dominion at the expense of companies from Britain. For over two years, the discussions dragged on before Canadian negotiators were forced to give in to Australian demands in order to preserve the market for British Columbia's forestry products. In exchange for receiving important concessions on canned salmon, auto parts and paper, Canada reduced its duties on Australian meat and butter and increased the margin of preference enjoyed by Australian dried fruit.

The 1925 agreement was soon the source of some controversy. It was strenuously opposed by Canadian farmers, who feared new competition from imported Australian meat and butter. Canada's conciliatory prime minister fretted about the accord which caused this noisy debate and condemned the minister responsible. Mackenzie King's liberal philosophy was offended by the prospect of raising Canadian tariffs on imports from third countries in order to give Australia an increased margin of preference for dried fruit. Moreover, these provisions were aimed primarily at the United States just as trade between the two North American countries had begun to recover. The prime minister gave the accord only lukewarm support, and no sooner had the agreement been approved than he delighted in crippling one of its main provisions. An

Australian program to promote the export of butter was found guilty, on a technicality, of violating Canada's anti-dumping legislation in early 1926. King rejected the Australian prime minister's repeated pleas for understanding and insisted on imposing punitive duties. When, later in the decade, a slump in international trade began to pinch at Canadian exports to the United States, F.L. McDougall, a close advisor to the Australian prime minister, gleefully waited for depression "to drive Mackenzie King into a much more helpful attitude towards Empire economic cooperation."¹⁵ In anticipation, perhaps, Australia appointed its first trade commissioner to Canada, R.A. Haynes, in 1929.

Within a year, depression had indeed arrived, and Canadian voters had dismissed Mackenzie King. From the opposition benches, he watched the new, Conservative prime minister, R.B. Bennett, embrace suggestions for an imperial trading bloc. Enthusiasm for imperial preferences surged through the 1930 Imperial Conference and, before the formal discussions had ended, Canada and Australia had agreed to seek a closer trading arrangement. Negotiations were speedy and painless. On his way home from London, the Australian minister for markets and transport, Parker John Maloney, stopped in Ottawa to explore the new agreement's main features. He and Bennett agreed that it would rest on two principles: first, domestic producers in fields where the two countries were competitors would be given adequate protection; second, "a strong effort should be made by each Dominion to divert to the other goods which it did not produce and was currently importing from foreign countries."¹⁶

Under the terms of the 1931 trade agreement, Canada was accorded the benefits of Australia's British preferential tariff on 425 out of the 433 items in the Australian tariff. Canada also secured important concessions on timber and agricultural implements. In return, Canada extended to Australia the benefits of its own British preferential tariff and increased the margins of preference enjoyed by Australian raisins and currants. The agreement's impact on bilateral trade was dramatic but one-sided. Between 1931 and 1935, Canadian exports to Australia almost tripled, and Canada's share of the Australian market jumped from 2.3 per cent in 1931 to 5.7 per cent in 1935.¹⁷ Not surprisingly, Canada opened a second trade commissioner's office in Australia in 1936.

Australian trade did not fare nearly so well under the new accord. Between 1931 and 1935, Australian exports to Canada increased by less than 50 per cent. Some important Australian exports, including butter, meat and canned fruit, actually declined during this period. Australia pressed Ottawa to extend the agreement but met with little success. Australia's discontent with Canadian trade policy increased sharply when Mackenzie King returned to power in 1935. The depression had strengthened Mackenzie King's traditional opposition to imperial preferences, and he was anxious to seek freer trade with the United States. The 1935 Canada-United States trade agreement, which diminished the value of Australia's preference on dried fruit, was hardly calculated to endear Canada to

Australian policy-makers, whose devotion to imperial preferences remained undiminished. In the spring of 1936, Canada paid the price for its poor reputation in Canberra when Australia unveiled its new "trade diversion policy." In an ill-fated effort to secure its markets in Britain and to balance its trade with the United States, Australia proposed drastically limiting its imports. Worried that Canada might become an alternate source for restricted American products, Australia included Canada in its program. "Here," declared Canada's outraged under-secretary of state for external affairs, "[was] economic nationalism with a vengeance."¹⁸

The dispute over "trade diversion" quickly subsided when Washington convinced the Australian cabinet to abandon its policy. The episode remained a disturbing reminder of the sharp differences that continued to divide Canada and Australia in their approaches to the world around them. Neither the ravages of the depression nor the growing threat to world peace posed by German and Japanese aggression in the late 1930s provided sufficient incentive for overcoming the divisions created a decade earlier. As the international situation deteriorated during the 1930s, Canada suggested that the two countries exchange high commissioners in order to encourage a closer "exchange of views." These proposals were rejected as "inopportune."¹⁹ Now was not the time, contended Australia, to explore new forms of representation that might further impair Britain's ability to speak with authority for the empire. Canada's small diplomatic service, steeped in the country's emerging nationalist ethos, scoffed at this "colonial" attitude.²⁰

Australian officials in turn were inclined to belittle Canadian efforts to shape a foreign policy independent of Britain. The preeminent symbol of Canada's efforts to chart a distinctive course, the country's burgeoning foreign ministry, was dismissed by an Australian observer, as useless and futile:

[the Canadians] have built up a big Department of External Affairs and a numerous series of Missions abroad with very little use or effect, for my very definite impression is that they get very little if any more information in spite of their Mission[s] than we get depending as we do on the Foreign Office, and that they have no policy on any subject except to do nothing or say nothing for fear that they may do or say the wrong thing.²¹

This was certainly not an unfair caricature of Canadian policy. Mackenzie King, aware of the strain that depression and the threat of war placed on national unity, studiously avoided international commitments. Canada's fate, he insisted, would be decided by Parliament alone. The Canadian attitude was unsettling and seemed to indicate that Canada no longer shared Australia's interest in co-operating with the British Commonwealth, a suspicion which seemed confirmed by the meagre results of the 1937 Imperial Conference. On

the eve of war, Mackenzie King stood fast against Australia and its prime minister's efforts to secure a final declaration of imperial solidarity.

Awkward Allies: 1939-1968

Mackenzie King's ambiguous attitude towards Britain and its empire disappeared with the outbreak of war in September 1939. A united Canada hurried to join Australia at Britain's side. The war heralded a new era in Canadian-Australian relations and gave the partnership an increasingly important political character. This transformation began smoothly. In the first days of the war, Canada renewed its suggestion that the two countries exchange high commissioners and Australia readily approved of a step that now appeared to affirm imperial unity. A businessman and former minister of defence, Sir William Glasgow, was quickly sent to Ottawa to head the new mission. At the same time, the Australian and Canadian high commissioners in London, S.M. Bruce and Vincent Massey respectively, took the lead in organizing support for the British Commonwealth Air Training Plan, the centrepiece of Canada's early war effort. This gesture of Commonwealth solidarity, under which some 9,400 Australian airmen trained in Canada, did not go unappreciated. "The possibility of promoting better relations and more cooperation . . . is much better now than it was two years ago," Canada's first high commissioner to Australia, Charles Burchell, reported in May 1941.²²

Burchell's optimism was short-lived. Japan's entry into the war in December 1941 created widespread fear in Australia that the country might be overrun. Canada's apparent lack of interest in the Pacific War drew considerable criticism in the Australian press. Misled by Burchell's inexperienced successor, Major-General Victor Odlum, into believing that Canada was ready to assist Australia with men and munitions, the Australian minister of external affairs, Herbert Evatt, submitted an anxious request for help. Constrained by its war effort in Europe, Ottawa was unable to respond positively. Undeterred, the minister renewed his plea during a brief visit to Ottawa in April 1942. Again, despite some initially favourable indications, Canada could not meet the Australian request.

Evatt was bitterly disappointed. Ottawa's subsequent decision to provide Britain with \$1 billion dollars to purchase supplies added to his growing sense of grievance. When he encountered the Canadian chargé d'affaires a few days later, the minister exploded. The Australian's outburst was vividly described in a telegram to Ottawa:

It was a short but stormy interview. Dr. Evatt was in a very bad temper and referred to Canadians in general and the Canadian Government in particular in most offensive terms,

using extremely foul language. He launched into a diatribe against Canada. . . . He suggested that Canada was tied to Mr. Churchill's apron strings, and complained of what he regarded as Canada's empty gestures to Australia.²³

Canadian assistance, when it was finally offered as part of Canada's multilateral Mutual Aid program in May 1943, did little to improve Australia's view of its Commonwealth colleague. Ottawa insisted that Australia agree to reduce its tariffs and trade barriers at the end of the war before it would actually send any aid. Only after a good deal of bickering did the two countries manage to effect a compromise in early 1944.

These bilateral tensions were partly moderated by the web of personal relationships that the war spawned between officials in the two governments. As a result, recalled one Canadian diplomat, "[t]here developed a collaboration in international organizations so habitual that it was taken for granted by the 1950s."²⁴ These officials quickly discovered a mutual interest in making certain that the concerns of the small and middle powers in the postwar international system were not ignored by the great powers. Canada and Australia, however, differed on how to achieve this. For the Australian prime minister, John Curtin, the solution lay in transforming the Commonwealth into an institution that would rival the major powers in stature and influence. Canadian officials were suspicious of suggestions for closer Commonwealth consultation, which they feared might limit Canada's flexibility in dealing with the United States. Mackenzie King took an even dimmer view of Curtin's ideas. Such notions, he fumed, were part of a "deliberate design . . . to revive an imperialism which left the Dominions something less than national sovereignty" and represented "an attack on his personal position."²⁵

The difference in approach was even greater at the United Nations, where Evatt enjoyed a free hand in shaping Australian policy. The outspoken and combative foreign minister preferred to attack head-on the privileges enjoyed by the great powers. At the U.N.'s founding conference in San Francisco in 1945, he stubbornly opposed every clause in the U.N.'s charter that seemed to weaken the new organization or that gave the major powers undue influence. While some Canadian officials quietly admired Evatt's determination to strengthen the U.N., most were dismayed by his confrontational tactics. As cold war tensions reduced the likelihood that the great powers would achieve a sufficient level of cooperation to ensure the survival of the U.N., discretion seemed the greater part of valour:

Our view [observed a senior Canadian official] is that it is better to take the Organization that we can get and, having come to that decision, to refrain from further efforts to pry apart that difficult unity which the Great Powers have attained.

This means forgoing the luxury of making any more perfectionist speeches.²⁶

This difference in approach was so profound that Mackenzie King refused to meet Evatt to discuss their views on the great powers' efforts to secure a veto in the Security Council. Instead, he sent his heir apparent, the stately and dignified minister of justice, Louis St. Laurent. The meeting was unsuccessful. Evatt considered St. Laurent "a pawn in a move to defeat the Australian case" and dismissed him as "an American stooge."²⁷

The bilateral relationship remained tense during the immediate postwar period. This partly reflected the disruptive influence of Evatt, who continued to irritate Canadian diplomats and politicians. His success at pressing Australia's claim to the "Commonwealth" seat on the U.N.'s first Security Council in 1946 was particularly galling. More significantly, this tension reflected very different security concerns. Australia, haunted by the spectre of a reconstructed Japan, was anxious to press ahead with a peace settlement that would remove this threat. At a conference in Canberra in September 1947 it sought the support of its Commonwealth partners to push the process ahead. Ottawa, however, was dismayed by the Australian bid to refashion a Commonwealth bloc. Washington was almost certain to resent the Australian demarche, which seemed likely to jeopardize Anglo-American cooperation as the cold war erupted in Europe. This sharp geographic difference in focus, which only increased in 1948 when Canada joined in the discussions that resulted in the creation of the North Atlantic Treaty Organization (NATO), diminished the possibility of bilateral cooperation. Indeed, by the late 1940s, relations were so strained that they became the object of gentle derision in Ottawa. After a meeting with Princess Elizabeth and the infant Prince Charles, Lester Pearson confessed to his diary the "hope that relations . . . were not further disturbed by the fact that I was able to make the baby laugh while [J.B.] Chifley [Curtin's successor as prime minister] was not."²⁸

The triumph of communism in China and the outbreak of war along the Korean Peninsula in June 1950 transformed the postwar landscape. The cold war spilled beyond its European origins and emerged as a global phenomenon with a unique Asian dimension. Once again, Australian and Canadian troops found themselves fighting together, this time in Korea under the auspices of the United Nations. But good relations remained elusive. The defeat of Chifley's Labour government and the election of Robert Menzies' conservative coalition threatened to make things worse. Ottawa worried that the new government's aggressive anti-communism and its increasingly suspicious attitude towards Indonesia might inhibit the West's ability to secure cold war allies among Asia's newly independent states.²⁹ Australia was equally critical of Canada's cautious approach to the desperate challenges facing Asia. Percy Spender, the coalition's first minister of external affairs, held Canada partly responsible for the

frustrating delays he encountered in establishing an aid program for Southeast Asia. Spender's "brutal and eccentric" tactics in pursuit of what eventually became the Colombo Plan were deeply resented in Ottawa.³⁰

The tense international situation left little room for such disputes. Growing allied tension over the strategy to be pursued in response to Chinese intervention in the Korean War threatened the Anglo-American harmony upon which both Canada's and Australia's foreign policy was predicated. A new Australian minister of external affairs, R.G. Casey, set out to tackle this problem when he was appointed to his post in the spring of 1951. An experienced diplomat, who had served in both London and Washington, Casey possessed a clear conception of the role that Canada and Australia might play in the Anglo-American relationship. He lost no time in making Pearson aware of his views:

There is a wide field of potential cooperation and understanding between Australia and Canada, in which our two countries, working together, could be an effective force for the reconciliation of interests between the United States and Britain and an element of stability in the United Nations and the world in general.³¹

Although Pearson was amused by Casey's "old Etonian, striped-pants manner," he was charmed and impressed by the Australian's "almost Boswellian ingenuousness."³² Pearson's advisors in Ottawa, where Casey regularly visited en route to and from the United Nations, were also captivated by the Australian's "forthcoming and pleasant manner."³³

The close relationship that developed between Casey and Pearson provided the basis for a stable partnership whose effects lasted well into the 1960s. For the Australian foreign minister, whose country's isolated location prompted an enduring fear that its Anglo-American allies might become too focused on the Soviet threat in Europe, Pearson became an important source of information on developments in NATO. In exchange, Casey regularly sent Pearson copies of his confidential diaries containing frank comments on his travels through Asia and on discussions in the Southeast Asia Treaty Organization (SEATO). A succession of crises in Asia provided a host of opportunities for bilateral cooperation. For instance, when Canada agreed to sit on the three international control commissions established in 1954 as part of an effort to contain conflict in Indochina, contacts between Australian and Canadian representatives became "very close and continual."³⁴ Casey and Pearson also came to form the core of a small group of powers that quietly sought a solution to one of the principal obstacles to Asian stability, Communist China's continued exclusion from the international community.

The interest each minister exhibited in the other's country fostered the development of the relationship. By the mid-1950s, there was a flurry of new bilateral activity. In 1954, for example, the two countries' departments of immigration, aware that each confronted similar problems in settling the wave of postwar European immigrants, established the first of many inter-governmental exchange programs. At the same time, stimulated by the postwar economic boom, officials began to dismantle those tax barriers that discouraged investors from seeking new investment opportunities in the other country. By the end of the decade, Canadian direct investment in Australia had more than doubled.³⁵

Not everyone seemed aware of these promising developments. In a 1956 opinion poll, for example, only 22 per cent of Canadians could identify the Australian capital. Australians were only slightly better informed; 26 per cent correctly named Ottawa as the capital of Canada.³⁶ Flush with grants from a youthful Canada Council, however, academics from each country were drawn to the study of the other. Industry, too, was aware of the changes in the relationship. In 1955, James Duncan, the president of the Canadian farm machinery manufacturer, Massey-Harris-Ferguson, drew together a blue-ribbon panel of Canadian and Australian business executives to promote economic and cultural cooperation. The quickening pace of bilateral relations attracted the attention of Pearson's cabinet colleagues. In 1955, Canada's ubiquitous "minister of everything," C.D. Howe, visited Australia in his capacity as deputy prime minister. Howe's visit, which led to a 1959 agreement on nuclear cooperation, heralded a slow but steady stream of Canadian visitors that culminated in 1958 when John Diefenbaker became the first Canadian prime minister to visit Australia.

A good many of these visitors were struck by Australia's potential as a market for Canadian products. Canadian exports had remained stagnant for most of the 1950s, constrained by the import restrictions that Australia imposed to protect sterling's weak foreign exchange position. This hiatus gave the booming Australian economy an opportunity to redress its perpetual trade deficit with Canada, and exports to Canada doubled during the decade.³⁷ As Australia gradually liberalized its import regulations in the late 1950s, there were grounds to hope that the warm political partnership might secure preferential access for Canadians to this strong economy. After two years of discussions, which were complicated by Canadian efforts to protect its dairy and agricultural industries, a new trade agreement with most of the substantive provisions found in its 1931 predecessor came into effect in June 1960. When combined with Australia's decision to lift the last of its import restrictions, its effect on trade was dramatic. In three years, Canadian exports to Australia almost doubled from \$54.2 million in 1959 to \$105 million in 1962. By 1964, they had jumped to almost \$146 million.³⁸

While commercial relations grew progressively closer during the 1960s, the two countries' political objectives began to diverge. In part, this was caused by the changing importance the postwar Commonwealth played in each country's foreign policy. The Australian prime minister seemed especially unhappy with the modern Commonwealth. The accession of large numbers of Asian and African countries had destroyed the comfortable club of the inter-war period. In Menzies' view, the Commonwealth had been "modernized out of existence" and transformed into something that "no longer expresses unity but exists chiefly to ventilate differences."³⁹

In contrast, Canada embraced the boisterous and multiracial Commonwealth as an integral part of its foreign policy. It promised the more established country a forum in which to exercise its influence and offered access to new perspectives on international developments. There was never any question that Ottawa would risk its standing in this new Commonwealth by trying to ease Australia's growing isolation. By 1961, for instance, Canada was prepared to help force South Africa out of the Commonwealth despite clear indications that such action would strain its relations with Australia. Similarly, Ottawa rejected Menzies' efforts in the spring of 1963 to foster closer bilateral relations lest other members of the Commonwealth, particularly India and Pakistan, feel excluded.

The 1960s introduced a second uncomfortable factor into the relationship--the war in Vietnam. Since the Second World War, Australia had come to depend on the United States, as the foremost Western power in the Pacific, for its security. This new relationship was initially rooted in the 1951 Pacific Security Agreement and subsequently defined through their common membership in SEATO. As the 1950s progressed, Australia increasingly shared Washington's determination to contain communist expansion in Asia; like Washington, it found itself slowly dragged into the quagmire in Southeast Asia. By 1967, the handful of advisors that Australia had sent to South Vietnam five years earlier had become almost a full combat division.

Australia's growing attachment to Washington's Asian policy had a profound impact on relations with Canada. As Canberra's capacity and inclination to function as a middle power began to decline under the weight of its alliance with the United States, Canadian officials assigned less importance to the relationship. Moreover, Asia began to emerge as an active source of continuing bilateral tension. Canada had always been sceptical of applying the European doctrine of containment to Asia. By the mid-1960s, Canadian scepticism had changed to opposition as the strategy failed and conflict flared in Vietnam. The secretary of state for external affairs, Paul Martin, was soon embroiled in the search for an end to the war in Vietnam. His efforts, which included an ill-fated initiative to bring Peking's influence to bear on the U.N.'s deliberations, were deeply resented in Canberra. Australians wondered why their

former ally was no longer fighting beside them in defence of freedom. Sadly, recorded the Canadian high commissioner in 1968, the war in Vietnam had come to "impose an emotional barrier between us."⁴⁰

Pacific Partners: 1968-1995

With the election of Pierre Trudeau as prime minister in the spring of 1968, there were some grounds to hope that the obstacles to harmonious bilateral relations with Australia might soon be removed. The new prime minister had long been critical of Canadian foreign policy and the disproportionate amount of attention it seemed to lavish on the United States and Western Europe. Canada would be better served by a "pragmatic and realistic" foreign policy which extended the nation's diplomacy beyond its traditional range. Though Trudeau made it clear that he intended to recognize the People's Republic of China, he insisted that this was only part of a more broadly based review of Canada's approach to the Pacific region:

We shall be looking at our policy in relation to China in the context of a new interest in Pacific affairs generally. Because of past preoccupations with Atlantic and European affairs, we have tended to overlook the reality that Canada is a Pacific country too.⁴¹

Australia, added the secretary of state for external affairs, Mitchell Sharp, "will play a very important role in all this."⁴² The Australian foreign minister, Paul Hasluck, found Trudeau's interest in Asia encouraging; he and his officials were cautiously optimistic that the new government, unlike the old, might embrace the Australian perspective on the crises in Asia before proceeding to recognize China.

Despite objections from several Canadian allies, including Australia, Trudeau moved ahead with plans to recognize China. The war in Vietnam also continued to divide Ottawa and Canberra. Canadian efforts to strengthen its relationship with Australia as part of its plan to redefine itself as a Pacific nation ran aground on these differences. When Jean-Luc Pepin, the minister of industry, trade and commerce, sought Australian agreement for a regular program of ministerial visits in order to revitalize the relationship, he met with little interest. In dismissing Pepin's demarche, the Australian minister for foreign affairs was blunt: "[Canada] could not expect to make much headway in [its] relations with Pacific Rim countries if [it] persisted in seeking relations with Communist China."⁴³

Trudeau himself fared little better when he visited Australia in June 1970 as part of an exercise to highlight the growing importance of the Pacific

region in Canada. The continuing crisis in Southeast Asia cast a long shadow over the discussions. Although Trudeau managed to secure a pledge from his Australian host "to hold high level consultations," it seemed clear that Australian officials and politicians were hardly enthusiastic about Canada and its new prime minister. When reviewing the visit with Arthur Menzies, Canada's long-serving and trusted high commissioner in Canberra, Australian politicians complained loudly that Trudeau had made no effort to understand Australia's perspective on Indochina. Menzies' conclusion was disturbing: "Until circumstances arise in which some effective Canadian initiative can be taken in helping to end the hostilities in Indochina, I think that we will find ourselves still rather far apart from the Australians."⁴⁴ Indeed, when Trudeau declared that the plug could be pulled on the Indian Ocean for all he cared, Australian officials made it clear that they "now wished that [Trudeau] had never concerned himself with them."⁴⁵

Many of the differences separating the two countries disappeared suddenly in December 1972 when Gough Whitlam was elected prime minister of Australia's first Labour government since the 1940s. Critical of Australian foreign policy, with its lingering loyalty to Britain and its faith in an American globalism that seemed woefully mismanaged, Whitlam was determined to seek a new direction for Australia. For at least part of his inspiration, he looked to Canada, which he had visited regularly during the 1960s as leader of the opposition. He especially admired Trudeau's determination to distance Canada from the United States and the clear sense of nationhood that guided Trudeau's efforts to modernize the Canadian constitution. The two politicians quickly developed an easy and natural rapport.

With Whitlam's encouragement, a stream of Australian officials travelled to Ottawa to learn about Canadian policy initiatives. These included the recognition of China, the new cabinet committee system, and policy on royal prerogatives and honours. Canadian officials were delighted to see this evidence of Australia's "exceptional" interest in Canada.⁴⁶ Equally important, they were intrigued by Whitlam's effort to shape a more independent foreign policy, a project that seemed likely to increase Australia's role in the Pacific and to make it a more dynamic partner for Canada. The relationship was clearly "in the process of taking on new perspectives."⁴⁷

Despite Labour's defeat in the 1975 general election, there was no need to qualify this assessment. Australia's conservative prime minister, Malcolm Fraser, seemed to adopt a harder line on cold war issues than his predecessor but shared Whitlam's determination to shape an independent foreign policy for Australia. Throughout the Pacific, Fraser's government pursued a strong set of regional and bilateral links with Japan, the countries of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), South Korea and Communist China. The new prime minister also promoted a renewed Australian interest in the

Commonwealth, which he hoped would provide Australia with an opportunity to fulfil its growing leadership aspirations.

Canadian officials occasionally worried about Australia's growing economic and political presence in the Pacific and in the Commonwealth. For instance, Paul Martin, now serving as Canada's high commissioner to Britain, fretted in 1979 that "Australia [would] steal a march over us" by assuming the lead in Commonwealth discussions on southern Africa.⁴⁸ But most Canadian observers were excited by Australia's re-emergence as a "like-minded middle power, willing to act decisively and constructively."⁴⁹ Australia's enhanced profile in the Pacific confirmed Ottawa's inclination to view Australia as an increasingly important partner in Canada's efforts to increase trade with Japan and to ensure regional stability by supporting such organizations as ASEAN. During the late 1970s and early 1980s, Canada and Australia found themselves comfortably aligned not only when dealing with such Pacific questions as Cambodia's civil war, but also when confronted by crises in southern Africa, Afghanistan and Poland.

This successful multilateral partnership had its bilateral dimension as official and unofficial contacts between the two countries multiplied in the late 1970s. Growing interest in each other's cultural and intellectual life, for example, led to the creation of the Canada-Australia Literary Award in 1976. At the same time, comparative studies in the two countries were more clearly defined when the Canadian-Australian Colloquium, the Canadian visiting fellowship at Macquarie University, and the Australian Association for Canadian Studies were established in 1981. Similarly, official contacts increased dramatically. In the first two months of 1977 alone, for instance, the two governments signed agreements on the exchange of information regarding energy research, aboriginal peoples, and crime prevention and criminal justice. By 1980, there were official exchange programs between Canadian and Australian departments responsible for statistics, aboriginal people, labour, justice and defence. Australia's only complaint--a traditional one--was that far too few Canadian politicians visited Australia. The problem soon abated. In one 18-month period in 1979-1981, the premiers of Ontario, British Columbia, Manitoba and Saskatchewan all travelled independently to Australia. They were followed by nine other federal and provincial cabinet ministers. In June 1981, the growing number of Canadian contacts with Australia prompted Ottawa to add a new consulate in Perth to its existing posts in Canberra, Melbourne and Sydney.

The sudden vigour of the relationship caught both countries by surprise. In neither capital did politicians and officials seem aware of the complete range of bilateral contacts and the possibilities for further cooperation. As a consequence, neither Australia nor Canada seemed able to measure the importance of individual issues against the value of the entire relationship. As

the long postwar economic boom gave way to a series of recurring economic challenges in the late 1970s, both governments tended to scratch out economic advantage where they could. While Ottawa barred the importation of Australian meat to protect Canadian farmers, Canberra denied Canadian airlines landing rights in Australia. Some officials worried that the web of connections that bound the two countries together might be severed one strand at a time without anyone ever noticing:

If the process continues, in ten years' time there will be nothing left but the high-flown sentiments and a few sporadic exchanges of view at [Commonwealth Heads of Government Meetings] and the United Nations. Like Alice's Cheshire Cat, nothing will remain but the smile.⁵⁰

The solution clearly lay in creating some kind of mechanism that would ensure that individual issues, however important in themselves, were placed within the context of the broader relationship. When the Australian foreign minister, Andrew Peacock, expressed keen interest in exploring new bilateral initiatives in 1980, Canada seized the occasion to press for a formal mechanism that would provide overall direction. Australia hesitated. Recalling an earlier and easier era, Canberra wondered whether more might be lost than gained in institutionalizing the relationship. In the end, Australia agreed that relations had become too important to be managed through simple ad hoc consultations. In September 1982, the two countries agreed to create a Senior Officials Committee (SOC) that would meet annually to oversee the relationship.

Senior officials from both countries met in Canberra for the first time in June 1983. The gathering, according to a Canadian report, appeared an immediate success:

Canadian-Australian policy talks [were] held . . . on relaxed and forthright basis and were adjudged to be successful and useful. . . . Both sides saw value of talks in re-establishing or restoring very close working cooperation between Canada and Australia which had perhaps broken down a bit due to neglect.⁵¹

This robust assessment was perhaps overstated. Certainly, during the following decade, the SOC found it impossible to eliminate the tendency in both capitals to disregard the overall relationship in pursuit of more limited objectives. Similarly, the committee was not always able to bridge the very real differences that emerged in the 1980s over such questions as Pacific security or multilateral trade. What the committee did provide, however, was a framework and a context for partnership. Its very creation reflected a conscious decision by both Canada and Australia to pursue, as mature and independent nations, a

relationship that began in the 1890s as a simple by-product of Britain's Victorian empire.

Notes

1. P. Slyfield, "Trade and Communications with Australia and New Zealand, 1892-1911," Record Group (RG) 20, Vol 1417, File 424, National Archives of Canada (NAC).
2. O. Mary Hill, *Canada's Salesman to the World: The Department of Trade and Commerce, 1892-1939* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1977), pp. 44-45, 72-73.
3. P. Slyfield, "Trade and Communications with Australia and New Zealand, 1892-1911," RG 20, Vol 1417, File 424, NAC.
4. *ibid.*
5. "Concise History of the Negotiations in Regard to Reciprocal Trade since 1900 with the Australian Commonwealth," [December 1910], Laurier Papers, Vol 654, NAC; see also O. Mary Hill, *Canada's Salesman to the World*, p. 79.
6. K.A. MacKirdy, "Canadian and Australian Self-interest, the American Fact, and the Development of the Commonwealth Idea" in H.L. Dyck and H.P. Crosby (eds.), *Empire and Nations: Essays in honour of Frederic H. Soward* (Toronto: University of Toronto Press, 1969), p. 123.
7. John Edward Kendle, *The Colonial and Imperial Conferences, 1887-1911* (London: Royal Commonwealth Society, 1967), p. 91.
8. Philip Wigley, *Canada and the Transition to Commonwealth: British-Canadian Relations, 1917-1926* (New York and Melbourne: Cambridge University Press, 1977), p. 42.
9. C.P. Stacey, *Canada and the Age of Conflict: A History of Canadian Policies, Volume One: 1867-1921* (Toronto: MacMillan of Canada, 1977), pp. 341-42.
10. *ibid.*, pp. 342-43.
11. Philip Wigley, *Canada and the Transition to Commonwealth*, p. 185.
12. *ibid.*, p. 193.
13. *ibid.*, p. 193.
14. W.J. Hudson and Jane North (eds.), *My Dear P.M.: R.G. Casey's Letters to S.M. Bruce, 1924-1929* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1980), p. 336.
15. W.J. Hudson and Wendy Way (eds.), *Letters from a 'Secret Service Agent': F.L. McDougall to S.M. Bruce, 1924-29* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1986), p. 827.
16. [J.S. MacDonald], "Tariff Negotiations Between Canada and Australia," [November 1937], RG 25, Vol 1578, File 158-1931, NAC.
17. *ibid.*
18. Under-Secretary of State for External Affairs, Memorandum for the Prime Minister, 28 May 1937, reprinted in John A. Munro (ed.), *Documents on Canadian External Relations (DCER) Volume 6* (Ottawa: Information Canada, 1972), p. 331.
19. Prime Minister of Canada to the Prime Minister of Australia, 11 January 1935; Prime Minister of Australia to the Prime Minister of Canada, 13 February 1935, RG 25, Vol 1734, File 1935-117, NAC.
20. See, for example, Sir Herbert Marler to O.D. Skelton, 4 February 1937; Skelton to Marler, 6 February 1937, RG 25, Vol 1834, File 1937-319, NAC.
21. Mr. F.K. Officer, Australian Counsellor to the United Kingdom Embassy in Washington, to Mr. R.G. Casey, Treasurer, 25 January 1939, reprinted in R.G. Neale (ed.), *Documents on*

- Australian Foreign Policy, 1937-49 (DAFP)* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1976), p. 26.
22. J.F. Hilliker, "Distant Ally: Canadian Relations With Australia During the Second World War," *Journal of Imperial and Commonwealth History* 13, no. 1 (October 1984), pp. 51-52.
 23. E.B. Rogers to Norman Robertson, 20 October 1942, RG 25, Vol 3116, File 4533-30, NAC.
 24. John W. Holmes, *The Shaping of Peace: Canada and the Search for World Order 1943-1957*, Volume 1 (Toronto: University of Toronto Press, 1979), p. 44.
 25. Nicholas Mansergh, *The Commonwealth Experience: From British to Multiracial Commonwealth* (Revised Edition) (Toronto: University of Toronto Press, 1982), p. 102.
 26. James Eayrs, *In Defence of Canada: Peacemaking and Deterrence* (Toronto: University of Toronto Press, 1972), p. 158.
 27. Paul Hasluck, *Diplomatic Witness: Australian Foreign Affairs, 1941-47* (Melbourne: Melbourne University Press, 1980), p. 195.
 28. L.B. Pearson, *Mike: The Memoirs of the Rt. Hon. Lester B. Pearson, Volume 2: 1948-1957* (Toronto: University of Toronto Press, 1973), p. 103.
 29. "Australian Policy on Current Domestic and International Issues," 31 October 1950, RG 25, Vol 3116, File 4533-40, NAC.
 30. Douglas LePan, *Bright Glass of Memory: A Set of Four Memoirs* (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1979), p. 198. For an Australian view, see Sir Percy Spender, *Exercises in Diplomacy: The ANZUS Treaty and the Colombo Plan* (Sydney: Sydney University Press, 1969).
 31. R.G. Casey to L.P. Pearson, 12 June 1951, Pearson Papers, Manuscript Group (MG) 26, N1, Vol 2, NAC.
 32. L.B. Pearson, "Memorandum for the Acting Secretary of State for External Affairs," 7 November 1951, RG 25, Accession 86-89/160, Box 38, File 4533-40; L.B. Pearson to Arthur Irwin, 25 August 1956, Pearson Papers, MG 26, N1, Vol 2, NAC.
 33. Secretary of State for External Affairs to the Canadian High Commissioner in Canberra, Despatch No K-574, 18 December 1951, RG 25, Accession 86-87/160, Box 38, File 4533-40, NAC. For Casey's view of Canadian officials, see T.B. Millar (ed.), *Australian Foreign Minister: The Diaries of R.G. Casey, 1951-1960* (London: Collins, 1972), passim.
 34. "Memorandum: Australia and Canada," [October 1957], RG 25, Accession 86-87/160, Box 38, File 4533-40, NAC; Arthur Blanchette, "Indochina: From Desk Officer to Acting Commissioner," unpublished manuscript, p. 14.
 35. *The Times of London*, 30 November 1959.
 36. *The Montreal Star*, 7 April 1956.
 37. *The Times of London*, 30 November 1959.
 38. "Memorandum: Australia and Canada," 1 June 1964 and marginalia, Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) File 20-1-2-Australia.
 39. Sir Robert Menzies, *Afternoon Light: Some Memories of Men and Events* (London: Cassells, 1967), p. 189.
 40. Arthur Menzies, "Notes for a talk by the High Commissioner, A.R. Menzies, at the Annual Staff Meeting, 5 December 1968," DFAIT File 20-1-2-Australia.
 41. Pierre Elliott Trudeau, "Canada and the World," 29 May 1968, *Statements and Speeches*, No. 68/17.
 42. Mitchell Sharp to Arthur Menzies, 14 June 1968, DFAIT File 20-1-2-Australia.

43. Canadian High Commissioner in Canberra to Secretary of State for External Affairs, Telegram No. 1186, 25 August 1969, DFAIT File 20-1-2-Australia.
44. Canadian High Commissioner in Canberra to Under-Secretary of State for External Affairs, 26 June 1970, Letter No. 852, DFAIT File 20-1-2-Australia.
45. Canadian High Commissioner in Canberra to Secretary of State for External Affairs, Telegram No. 73, 19 January 1971, DFAIT File 20-1-2-Australia.
46. "Informal Visit of Prime Minister Whitlam of Australia to Canada, 4-5 October 1974: Background Notes," [October 1974], DFAIT File 20-1-2-Australia.
47. A. Park, "Briefing Notes for Ivan Head: Australia," 5 February 1973, DFAIT File 20-1-2-Australia.
48. Paul Martin, *The London Diaries, 1975-1979* (Ottawa: University of Ottawa Press, 1988), p. 536.
49. Under-Secretary of State for External Affairs to Canadian High Commission in Canberra, 8 April 1980, Letter No GPL 363, DFAIT File 20-1-2-Australia.
50. W.T. Delworth, Director-General, Bureau of Asian and Pacific Affairs to J.H. Taylor, Assistant Deputy Minister, Memorandum No GPP-455, 4 October 1979, DFAIT File 20-1-2-Australia.
51. Canadian High Commissioner in Canberra to Secretary of State for External Affairs, Telegram No YAGR 0988, 23 June 1983, DFAIT File 20-1-2-Australia.

Acknowledgements

I am grateful to John Hilliker, Norman Hillmer, Arthur Menzies and both Mary Donaghy's for their contributions to this paper. I am especially indebted to the late Ian M. Drummond for his help understanding Mackenzie King's economic policy. This pamphlet was designed and produced by Janet Ritchie and Bob Thompson.