



Affaires étrangères et
Commerce international Canada

Foreign Affairs and
International Trade Canada

Canada

CONFÉRENCE COMMÉMORATIVE

O.D. SKELTON

doc
CA1
EA13
2008J18
EXF



**« IL VAUT MIEUX PALABRER QUE DE FAIRE LA GUERRE » :
PERSPECTIVES SUR LA NÉGOCIATION ET LE PROCESSUS DE PAIX
EN IRLANDE DU NORD DE 1994 À 2008**

par John de Chastelain

Ottawa (Ontario) ♦ Le 27 février 2008

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01019374 9

DOCS

CA1 EA13 2008J18 EXF

de Chastelain, John

"Jaw-jaw better than war-war" :

perspectives on negotiation and th

Northern Ireland Peace Process,

1994 to 2008

18698469 (e)

18-698-470 (P)

ATML / DOC
.b4199194(F)
.b4199182(E)

CONFÉRENCE COMMÉMORATIVE O.D. SKELTON

« IL VAUT MIEUX PALABRER QUE DE FAIRE LA GUERRE » :
PERSPECTIVES SUR LA NÉGOCIATION ET LE PROCESSUS DE PAIX
EN IRLANDE DU NORD DE 1994 À 2008

par John de Chastelain

Dept. of Foreign Affairs
Min. des Affaires étrangères

JAN 9 2009

Reference Departmental Library
Références de la bibliothèque du Ministère

18-048-970 (F)
18-048-469 (E)

Ottawa (Ontario) ♦ Le 27 février 2008

O.D. SKELTON

Oscar Douglas Skelton est né le 13 juillet 1878 à Orangeville, en Ontario. Après avoir mené de brillantes études de premier cycle à l'Université Queen's de Kingston (Ontario), M. Skelton a reçu sa maîtrise ainsi que des médailles d'excellence en latin et en grec. En 1908, il obtenait son doctorat en économie politique de l'Université de Chicago. La même année, il était nommé professeur de sciences politique et économique à l'Université Queen's. Onze ans plus tard, il était nommé doyen des arts, poste qu'il a occupé jusqu'à sa démission de l'Université en 1925. Auteur prolifique, M. Skelton a signé plusieurs ouvrages importants, dont les biographies de sir Alexander Tilloch Galt et de sir Wilfrid Laurier.

En 1925, à la demande du premier ministre W.L. Mackenzie King, M. Skelton a accepté de succéder à sir Joseph Pope au poste de sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Jusqu'à son décès, à la fin de janvier 1941, il a été conseiller principal du premier ministre ou « vice-premier ministre ». Mackenzie King a déclaré que sa mort était la « plus grande perte que j'aie subie depuis le début de ma vie politique ». Un historien canadien l'a qualifié tout simplement de fonctionnaire le plus influent de l'histoire canadienne.

En tant que chef du ministère des Affaires extérieures pendant plus de 15 ans, M. Skelton a aidé à définir une politique étrangère canadienne distincte. En outre, il a recruté un groupe d'agents remarquablement compétents. M. Skelton croyait fermement à la nomination et à la promotion au mérite. La liste des personnalités qu'il a attirées à Ottawa est impressionnante; elle comprend notamment deux gouverneurs généraux (Georges Vanier et Jules Léger), un premier ministre (Lester B. Pearson) ainsi qu'un grand nombre de hauts fonctionnaires.



O.D. SKELTON

John de Chastelain

(Alfred) John (Gardyne Drummond) de Chastelain est né à Bucarest, en Roumanie, en 1937. Il étudie à Édimbourg avant d'émigrer avec ses parents au Canada en 1955. Il est devenu citoyen canadien en 1962.

En 1960, John de Chastelain obtient un diplôme en histoire du Collège militaire royal (CMR) de Kingston, en Ontario, et une commission dans l'Armée canadienne. De 1970 à 1972, il commande le 2^e Bataillon du régiment Princess Patricia's Canadian Light Infantry. En tant que colonel dans les Forces armées canadiennes, il commande la BFC de Montréal pendant deux ans et dirige par la suite le contingent du Canada de la Force des Nations Unies à Chypre.

Promu brigadier général, M. de Chastelain commande le CMR et par la suite le 4^e Groupe-brigade mécanisé du Canada en Allemagne, avant d'occuper le poste de commandant adjoint de l'Armée canadienne et de sous-ministre adjoint de la Défense chargé du personnel.

En 1989, il est promu général et nommé chef d'état-major de la Défense (CEMD). Pendant qu'il est en fonction, le militaire canadien intervient dans la crise d'Oka ainsi que dans des engagements à l'étranger lors de la première guerre du Golfe et en Somalie.

En 1993, le général de Chastelain est muté à la Réserve des Forces canadiennes et il exerce les fonctions d'ambassadeur du Canada aux États-Unis. L'année suivante, il retourne à la Force régulière et il est renommé CEMD. Il occupe ce poste jusqu'à sa retraite en décembre 1995. À ce moment-là, il participe déjà au processus de paix en Irlande du Nord.

Le général de Chastelain occupe depuis 1997 le poste de président de la Commission internationale indépendante sur la démilitarisation. Il participe à l'élaboration de l'accord de Belfast, le plan pour la paix en Irlande du Nord, signé le Vendredi saint de 1998. Cet accord mène à des élections à l'Assemblée d'Irlande du Nord en mars 2007, qui sont suivies par la formation d'un nouveau gouvernement qui repose sur une entente de partage des pouvoirs impliquant les principaux partis.

Le général de Chastelain a été décoré de l'Ordre du Canada en 1993. Il a reçu, au Canada et à l'étranger, un grand nombre de prix, de décorations et de diplômes honorifiques en reconnaissance de ses services.

Merci de m'avoir invité à donner la conférence O.D. Skelton de cette année. Je suis honoré de suivre les traces des personnalités éminentes, hommes et femmes, qui m'ont précédé sur cette tribune. Je voudrais d'abord vous dire que j'ai depuis longtemps beaucoup d'admiration pour ce ministère. J'ai travaillé de près avec lui à l'époque où j'occupais de hautes fonctions au sein des Forces canadiennes et lors de mon bref séjour à notre ambassade à Washington, et j'ai toujours été impressionné par l'habileté des membres du personnel et par leur vision prospective. Je suis impressionné également par votre aptitude à poursuivre vos activités de manière aussi efficace malgré les contraintes financières auxquelles vous avez dû faire face depuis le début des années 1990.

Quand je faisais mon diplôme en histoire au Collège militaire royal du Canada, mon tuteur était feu George Stanley, soldat et historien émérite, et ancien lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick. Sachant que je venais d'émigrer de Grande-Bretagne et que mon intérêt pour l'histoire portait avant tout sur la période des Tudors et des Stuarts, ainsi que sur la Renaissance et la Réforme, Stanley était très ferme : si je voulais faire une carrière militaire au Canada, je devais avoir plus qu'une connaissance superficielle de l'histoire canadienne. Parmi les cours qu'il m'a prescrits en était un sur l'histoire constitutionnelle du Canada, qu'il enseignait lui-même. Le cours était donné à la façon des tuteurs d'Oxbridge : nous n'étions que trois étudiants – dont Desmond Morton, l'historien canadien bien connu – et chacun devait préparer périodiquement un travail pour discussion en groupe. Un des travaux qui m'avaient été assignés portait sur le rôle joué par le Canada vis-à-vis la proposition faite par la Société des Nations [SDN] en 1935 d'imposer des sanctions contre l'Italie à la suite de son invasion de l'Éthiopie.

Vous êtes probablement tous au courant de cet incident et du rôle du Canada dans cette affaire. L'attaque italienne contre l'Éthiopie est survenue pendant la montée du fascisme en Europe, et beaucoup estimaient que la Société des Nations devait intervenir rapidement pour démontrer la

solidarité mondiale contre ce mouvement. Le délégué du Canada à la SDN, Walter Riddell, de sa propre initiative et en l'absence de toute directive donnée par Ottawa, proposa d'ajouter les ressources stratégiques du pétrole, du fer et de l'acier aux sanctions envisagées par la SDN, car cela diminuerait la capacité de l'Italie à occuper facilement l'Éthiopie. Nombreux furent ceux qui saluèrent cette manœuvre et le fait qu'elle donnait à la résolution une formulation plus musclée, mais lorsqu'il eut vent de la proposition que Riddell avait avancée au nom du Canada, Mackenzie King, qui venait d'être réélu premier ministre, ordonna qu'elle soit retirée. Les autres pays reculèrent, et les démarches de la SDN contre l'Italie échouèrent. Quelques mois plus tard, l'Allemagne réoccupait la Rhénanie, l'Italie conquérait l'Éthiopie, et la guerre civile éclatait en Espagne.

Il est tentant de se demander ce qui serait arrivé si la proposition de Riddell avait été adoptée. Une action décisive de la SDN contre le fascisme à ce moment-là n'aurait-elle pas pu empêcher, d'une façon ou d'une autre, que se déroulent les événements qui allaient mener aux horreurs et au carnage de la Deuxième Guerre mondiale? Ces spéculations à contre-pied de la réalité ont de quoi séduire, mais à mon avis, Riddell était un diplomate exceptionnel, un homme qui savait ce qu'il fallait faire, et qui a eu le courage et l'initiative de le dire. Malheureusement, ses efforts ont été à peine reconnus, contrairement à ceux, vingt et un ans plus tard, d'un de ses collègues, tout aussi exceptionnel, perspicace et courageux que lui, Lester B. Pearson.

À la fin des années 1960, à mon retour au Canada après la période de service de mon régiment au sein de la Force des Nations Unies à Chypre, j'ai rencontré par hasard un membre des Affaires extérieures qui s'appelait Riddell, et je lui ai demandé s'il était parent avec l'autre. Il s'agissait en fait de son fils, qui sembla surpris et touché de savoir que je connaissais le travail de son père. Tout cela pour vous dire que j'admire votre ministère, vos réalisations et les gens qui travaillent ici, et pour réitérer tout le plaisir que j'ai à prononcer la conférence Skelton cette année.

Je collabore au processus de paix en Irlande du Nord depuis que j'ai quitté les Forces pour prendre ma retraite il y a douze ans et demi, et c'est de cette expérience que je veux vous parler aujourd'hui. En plus de participer à l'initiative de l'Université de Windsor sur la Vieille ville de Jérusalem et d'être un des représentants du Canada au Forum des fédérations, l'Irlande du Nord occupe une bonne partie de mon temps

depuis j'ai abandonné l'uniforme. Le processus de paix là-bas continue en effet d'être ma principale préoccupation. Mais j'ai été soldat pendant plus de quarante ans, le seul hiatus ayant été l'année passée à Washington, et ma récente expérience irlandaise, ainsi qu'un certain nombre de situations semblables, m'ont amené à réfléchir à une remarque attribuée à Winston Churchill, qu'il aurait faite lors d'un déjeuner privé à la Maison-Blanche en juin 1954 : « *To jaw-jaw is better than to war-war* » (il vaut mieux palabrer que de faire la guerre).

Churchill était loin d'être un pacifiste, et c'est pourquoi son expérience militaire personnelle, tout comme le leadership dont il a fait preuve pendant la Deuxième Guerre mondiale et au début de la guerre froide, donnent encore plus de poids à sa remarque. Je suis tout à fait d'accord qu'il vaut beaucoup mieux discuter que de faire la guerre, mais je continue de croire que le recours à la force militaire, lorsqu'il est nécessaire, a un rôle vital à jouer dans la conduite des affaires mondiales, et que la capacité de développer et d'employer cette force fait partie intégrante du concept de nation. Le premier ministre a lui-même tenu des propos semblables lors d'une allocution prononcée la semaine dernière à l'Institut de la Conférence des associations de la défense à Ottawa.

Je suis né deux ans avant le déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale et j'ai grandi au Royaume-Uni après l'échec des tentatives d'apaisement qui cherchaient à éviter un deuxième conflit mondial en moins d'un demi-siècle, un conflit que seule l'utilisation efficace de la force a permis d'arrêter. À treize ans, j'ai dû d'entrer dans les Cadets de mon école d'Édimbourg pour me préparer à deux années de service national obligatoire. Au lieu d'être conscrit, je suis venu au Canada cinq ans plus tard et je me suis enrôlé dans l'Armée canadienne, où j'ai passé trente-cinq ans à me préparer à combattre les forces des pays du Pacte de Varsovie en Europe centrale. Heureusement, cette éventualité ne s'est jamais réalisée, mais il y a eu des moments où on a cru que ça y était – en 1956 en Hongrie, en 1962 à Cuba, en 1968 en Tchécoslovaquie, et en 1981 avec la création des syndicats en Pologne. En 1962, j'étais aide de camp du chef de l'état-major du Canada, et un jour d'octobre de cette année-là, alors que des navires russes transportant des missiles se dirigeaient vers Cuba, j'ai dû dire à mon patron que je venais d'envoyer son chauffeur à son domicile pour faire sa valise, car il fallait qu'il soit prêt à se rendre au siège d'urgence du gouvernement à Carp à une demi-heure de préavis. La valise était prête, mais heureusement elle n'a jamais pris la route de Carp.

En 1990, lorsque j'étais chef d'état-major de la Défense et que la guerre froide tirait à sa fin, mon homologue russe, le général Moiseyev, m'a invité à visiter l'Union soviétique. Un colonel-général nommé Omelitchev était chargé de m'escorter dans les installations militaires que je visitais à Moscou, Ryazan, Severomorsk, Mourmansk et Leningrad. Lors de nos déplacements, nous passions beaucoup de temps à converser par le truchement d'interprètes et nous avons découvert qu'en 1965, alors que je commandais un groupe-brigade mécanisé du Canada dans le nord de l'Allemagne de l'Ouest, il commandait lui-même une unité semblable dans le nord de l'Allemagne de l'Est. Nous avons tous deux convenu qu'il valait mieux que nous nous rencontrerions ainsi pour la première fois. Je ne dis pas cela pour avoir l'air brillant, mais tout simplement parce que je crois qu'Omelitchev et moi, nous nous sommes rendu compte à ce moment-là à quel point nous étions chanceux que c'était le dialogue et non l'affrontement armé qui avait mis fin à la guerre froide.

Bref, je suis tout à fait d'accord qu'il vaut mieux palabrer que faire la guerre, mais je suis également convaincu que le Canada a besoin de maintenir une force armée bien entraînée, bien équipée et prête à répondre aux volontés de la nation, qu'il s'agisse de dissuader, de défendre ou de protéger, ou encore de nous acquitter de nos obligations envers nos alliés. Cela ne fait pas partie de mon propos ici, mais comme vous vous posez peut-être la question, laissez-moi vous dire que j'approuve entièrement le rôle militaire que nous assumons aujourd'hui en Afghanistan. Je crois que ce rôle est justifié et qu'il s'exerce au bon endroit, au bon moment, pour de bonnes raisons et avec les autorisations requises. Si, pour amener à la table de négociations ceux qui veulent s'imposer contre la volonté de la majorité des Afghans, il suffit qu'ils soient convaincus qu'une intervention militaire alliée efficace continuera d'être menée sur ce théâtre, alors tant mieux. Dans de telles circonstances, il est sûrement préférable de palabrer que de prolonger la guerre là-bas. Et je ne vois pas pourquoi les pourparlers avec les talibans ne devraient pas déjà avoir lieu, même si l'OTAN continue de s'y opposer en l'absence d'un accord. En fait, un article paru en août dernier dans *Asia Online* rapportait que des pourparlers de haut niveau avaient eu lieu entre les commandants talibans et les forces de la coalition dans le but de trouver une solution politique plus globale au conflit¹.

¹ "Talks With the Taliban Gain Ground", Syed Saleem Shahzad, © 2007 Asia Times Online Ltd.

J'en arrive maintenant à mon expérience en Irlande du Nord. C'est dans un contexte où la guerre froide venait de prendre fin et où des noms comme Srebrenica et Rwanda se propageaient aux quatre coins du globe qu'on m'a invité à l'automne de 1995, tout juste avant de quitter mes fonctions de chef d'état-major de la Défense, à jouer ce qui, croyait-on alors, n'allait être qu'un rôle assez bref dans le processus de paix en Irlande du Nord. D'après l'invitation que Dublin et Londres adressaient au sénateur américain George Mitchell et à l'ancien premier ministre de Finlande, Harri Holkeri, ainsi qu'à moi-même, nous devons former un comité international (International Body) chargée de mener une étude de deux mois sur le désarmement des milices paramilitaires en Irlande du Nord. Cette annonce faisait suite aux cessez-le-feu déclarés un an plus tôt par les groupes paramilitaires des deux côtés, qui voulaient savoir si la négociation arriverait à trouver une solution à des problèmes que près de trente ans de conflit armé n'avaient pas pu résoudre.

Les cessez-le-feu de 1994 avaient été déclarés en août par l'IRA et en octobre par les groupes paramilitaires loyalistes, l'Ulster Volunteer Force (UVF) et l'Ulster Defence Association (UDA). Cette initiative suivait des années de discussions officieuses menées dans le secret entre des officiels britanniques et l'IRA pour explorer la possibilité de répondre aux objectifs républicains, c'est-à-dire l'égalité des droits pour les catholiques de l'Irlande du Nord et la création d'une Irlande unie – par des moyens politiques plutôt que par la violence. Un ancien premier ministre irlandais, Albert Reynolds, ainsi que les chefs des partis politiques nationaliste et républicain d'Irlande du Nord – John Hume, du Social Democratic and Labour Party (SDLP) et Gerry Adams, du Sinn Fein – avaient dit à l'IRA que, selon eux, elle n'atteindrait jamais ses objectifs par la violence; cela étant, avaient-ils ajouté, l'IRA devrait ouvrir la porte à une solution politique. De même, on avait dit aux Loyalistes que le meilleur moyen d'arriver à leurs fins, c'est-à-dire que l'Irlande du Nord continue à faire partie du Royaume-Uni, était de prendre part à des pourparlers plutôt que de miser sur les affrontements armés.

L'idée que la négociation et non la violence avait maintenant plus de chance de régler le futur statut constitutionnel de l'Irlande du Nord découlait de deux facteurs. Il y avait, bien sûr, la lassitude provoquée par le conflit, mais plus importante encore était l'instauration du principe du consentement, auquel la Grande-Bretagne et l'Irlande s'étaient déjà ralliées. En termes simples, ce principe, proposé dans l'Accord anglo-irlandais

de 1985 et confirmé dans la Déclaration de Downing Street de 1993, affirmait que si la majorité des habitants de l'Irlande du Nord souhaitaient rester au sein du Royaume-Uni, la République d'Irlande se s'y opposerait pas, et que s'ils souhaitaient l'intégration de l'Irlande du Nord à la République d'Irlande, la Grande-Bretagne ne s'y opposerait pas. La déclaration de la Grande-Bretagne voulant qu'elle n'ait aucun intérêt stratégique en Irlande du Nord, et qu'elle respecterait le désir de la majorité quant à l'avenir constitutionnel de la province, ainsi que la volonté déclarée de la République d'Irlande de respecter tout vote majoritaire du Nord en faveur de l'unification, avaient suscité des appréhensions dans les deux camps. Du côté républicain parce que l'Irlande indiquait par là qu'elle était prête à reconnaître la partition de 1920, et du côté unioniste parce que cela montrait que la Grande-Bretagne était prête à voir la République d'Irlande absorber les six comtés de l'Ulster. En établissant la politique du consentement, les gouvernements avaient toutefois sapé les arguments invoqués par les groupes paramilitaires pour poursuivre leur combat – puisque, des deux côtés, leurs membres prétendaient soutenir les principes démocratiques – et ils avaient fait taire les critiques américains qui continuaient de s'opposer au rôle de la Grande-Bretagne en Irlande du Nord. Bref, ils venaient d'ouvrir la voie au dialogue.

Les pourparlers proposés par les deux gouvernements visaient trois objectifs. Le premier était d'amener les parties à s'entendre sur la réinstauration, dans le Nord, du gouvernement provincial qui avait été suspendu en 1972, au début des Troubles, alors que l'exercice du pouvoir direct de Westminster avait été imposé. Le deuxième était d'établir, entre le Nord et le Sud, des mécanismes dans des domaines d'intérêt qui bénéficieraient aux deux pays, ce qui semblait particulièrement approprié vu que les deux étaient membres de l'Union européenne. Enfin, le troisième consistait à mettre en place, entre Londres et Dublin, des mécanismes visant à prévenir ou à corriger le genre de problèmes qui les avaient opposés jusque-là.

Les premiers ministres John Major et John Bruton souhaitaient que les pourparlers s'amorcent au début de 1995, mais cela ne s'est pas produit. Dans un discours qu'il avait prononcé, le secrétaire d'État à l'Irlande du Nord avait laissé entendre que les partis politiques auxquels étaient affiliés des groupes paramilitaires ne seraient pas invités à prendre part aux discussions tant que les paramilitaires n'auraient pas démontré la sincérité de leurs intentions pacifiques en commençant par désarmer. Cette déclaration a été plutôt mal accueillie par les groupes paramilitaires, qui

maintenaient que le cessez-le-feu devait être déclaré sans condition préalable. S'il y avait eu des conditions préalables, le cessez-le-feu aurait été impossible. C'est pourquoi, pendant l'année qui a suivi les cessez-le-feu, il n'y a eu aucune discussion et les deux gouvernements craignaient que ce vide ne soit le prélude d'un retour à la violence.

C'est pour cette raison qu'ils ont créé le comité international et lui ont confié un mandat de deux mois pour établir si les groupes paramilitaires étaient prêts à désarmer, et pour proposer des moyens d'y arriver. Le sénateur George Mitchell, l'envoyé bienveillant du président Clinton en Irlande et qui venait de quitter son poste de leader de la majorité au Sénat, a été choisi pour diriger le comité international. Les Britanniques voulaient qu'un des autres membres ait un passé militaire et soit originaire d'un pays du Commonwealth, car le comité aurait à traiter avec des groupes paramilitaires, et les Irlandais voulaient un membre issu d'un pays scandinave. Harri Holkeri a été nommé par la Finlande et Jean Chrétien m'a proposé comme représentant du Commonwealth, même s'il me restait encore un mois à faire comme chef d'état-major de la Défense. Chacun d'entre nous avait droit à un adjoint venant de son propre pays, et le ministère des Affaires étrangères a demandé à David Angell de m'accompagner, car nous avions déjà travaillé ensemble à Washington.

Au moment d'amorcer notre mandat, une de nos premières rencontres a eu lieu avec un ancien prisonnier paramilitaire loyaliste devenu homme politique. Il nous a dit que ce qu'il fallait en Irlande du Nord, ce n'était pas le démantèlement des armes mais plutôt le démantèlement des mentalités. Ce qu'il voulait faire ressortir, c'est que beaucoup estimaient que le désarmement était un geste symbolique censé refléter une évolution des moyens d'atteindre un objectif politique plutôt qu'un geste revêtant une utilité pratique du point de vue de l'élimination des armes. Selon lui, si les mentalités ne changeaient pas et si le processus de négociation n'inspirait pas confiance, les armes retirées de la circulation pourraient être rapidement remplacées par d'autres nouvellement acquises ou encore par des armes artisanales ou des engins explosifs improvisés. Mais après deux mois de rencontres avec des politiciens, les responsables de la sécurité, des citoyens et des personnes proches des divers groupes paramilitaires, il était clair qu'il ne serait pas facile de changer les mentalités. Comme nous l'a dit Billy Hutchinson, le politicien loyaliste, la méfiance régnait à de nombreux niveaux de la société nord-irlandaise. Il nous semblait évident qu'un renversement de la situation exigerait non seulement un renforcement de la confiance entre les parties, mais aussi la prise de risques.

Pour susciter la dose de confiance qui, nous l'espérons, conduirait à l'amorce des pourparlers, nous avons inclus dans notre rapport aux deux gouvernements six principes de démocratie et de non-violence que, à notre sens, les partis politiques devaient respecter pour participer au processus. Ces derniers devaient :

- accepter d'appliquer des moyens démocratiques et exclusivement pacifiques pour régler les questions politiques;
- accepter le désarmement total de toutes les organisations paramilitaires;
- accepter que ce désarmement soit vérifiable, à la satisfaction d'une commission indépendante;
- renoncer eux-mêmes au recours à la force et à toute menace de recours à la force, et s'opposer aux efforts d'autres parties visant à recourir à la force, dans le but d'infléchir le déroulement ou l'issue des négociations multipartites;
- accepter de respecter les modalités de tout accord conclu dans le cadre de négociations multipartites, et faire appel à des moyens démocratiques et exclusivement pacifiques pour essayer de faire modifier tout aspect des résultats avec lequel ils ne sont pas d'accord;
- demander qu'il soit mis un terme aux meurtres et aux passages à tabac « punitifs » et prendre des mesures pour prévenir de tels actes².

Au moment de créer le comité international, les deux gouvernements avaient indiqué qu'ils n'étaient pas être tenus d'en accepter les recommandations, mais en fait ils ont adopté les six principes et exigé de chaque partie désireuse de participer aux pourparlers qu'elle les accepte également.

Nous avons également proposé six principes de désarmement qui, à notre avis, pouvaient inspirer confiance aux groupes paramilitaires et les inciter à travailler avec nous. Parmi ces principes figurait la nécessité éventuelle de préserver la confidentialité du processus si l'on jugeait qu'elle s'imposait pour éviter toute idée d'humiliation, de reddition ou de défaite. Aucun groupe paramilitaire ne s'était rendu ou n'avait encaissé une défaite. Nous avons également souligné la nécessité d'interdire toute analyse balistique des armes déposées, car il nous semblait improbable qu'on rende une arme permettant d'établir un lien entre un paramilitaire et un crime.

² *Report of the International Body on Arms Decommissioning, 22 January 1996*, Mitchell, Holkeri and de Chastelain, para 20. CAIN Web Service. <http://cain.ulst/ac/uk>.

Nous avons aussi proposé plusieurs méthodes, suggérant notamment que les groupes paramilitaires pourraient eux-mêmes neutraliser leurs armes, sous validation d'une commission internationale³. David Angell a joué un rôle clé en ce qui concerne le choix et le libellé des principes et méthodes du désarmement, qui ont été acceptés par les deux gouvernements et ont formé la base du mandat de la commission de la démilitarisation lors de sa création un an plus tard.

Le comité international a présenté son rapport aux gouvernements à la fin de janvier 1996, puis a été dissoute. Mitchell, Holkeri et moi-même sommes rentrés chez nous. L'IRA s'est offusquée de la façon dont, à son avis, John Major a réagi à notre rapport, et elle rompu son propre cessez-le-feu en perpétrant un attentat à la bombe dans le quartier londonien des Docklands quelques semaines plus tard. Il a été suivi d'attentats semblables à Manchester et d'attaques contre des installations militaires et policières en Irlande du Nord. Cependant, malgré cette reprise de la violence par l'IRA, John Major et John Bruton ont persévéré dans leur intention de tenir des pourparlers, et annoncé que ceux-ci allaient commencer quatre mois plus tard, soit en juin. Ils nous ont demandé, à Mitchell, Holkeri et moi, de revenir présider ces pourparlers impliquant les deux gouvernements. Et comme l'IRA avait rompu le cessez-le-feu, le Sinn Fein allait être exclu des négociations.

Outre les deux gouvernements et trois coprésidents étrangers, neuf partis politiques ont été invités à prendre part au processus : trois unionistes, deux loyalistes et trois non alignés. La question qui se posait dès le départ était de savoir si les partis unionistes allaient se présenter. Il ne pouvait y avoir de pourparlers sans leur participation. Les unionistes n'avaient cessé de répéter qu'ils ne participeraient pas aux discussions tant que les groupes paramilitaires n'auraient pas commencé à désarmer, et cela ne s'était pas encore produit. Quand les pourparlers ont commencé en juin, les partis unionistes ont d'abord refusé de rester à la table des négociations. Mais David Trimble, leader de la plus importante formation politique en Irlande du Nord, le Ulster Unionist Party (UUP), a accepté de participer si les pourparlers pouvaient être considérés comme non officiels jusqu'à ce qu'un ordre du jour et des règles de procédure acceptables par toutes les parties aient été adoptés. Peu après, les deux autres partis unionistes, soit le Democratic Unionist Party (DUP), dirigé

³ *ibid.* VI. Paragr. 36 à 50 incl.

par le révérend Ian Paisley, et le United Kingdom Unionist Party (UKUP), dirigé par Bob McCartney, se sont joints aux négociations. Chacun des neuf partis a dû accepter de souscrire à ce qu'il était maintenant convenu d'appeler « les principes Mitchell ».

C'est grâce à la persévérance et à l'insistance des gouvernements, ainsi qu'au risque qu'a couru David Trimble en acceptant de prendre part à ces pourparlers, que ceux-ci ont pu être amorcés. Les progrès ont cependant été bloqués dès le départ en raison de désaccords au sujet de l'ordre du jour. Trimble voulait qu'on discute d'abord du désarmement. Il avait demandé que la démilitarisation se fasse avant la tenue des négociations, ce qui ne s'était pas produit. Il acceptait maintenant de prendre part aux discussions à la condition expresse que ce désarmement se fasse en même temps, comme l'avait proposé le comité international. À cela, John Hume rétorqua que, si le désarmement était effectivement important et qu'il fallait qu'il ait lieu, les négociations portaient sur la dimension politique et si les parties s'enlisaient sur la question des armes, aucun progrès ne serait possible. Aucun progrès n'a d'ailleurs été réalisé, mais les deux gouvernements ont retenu les parties à la table des négociations et insisté pour que, malgré les désaccords, les discussions aboutissent. Pendant un an, les pourparlers ont donc porté uniquement sur les pourparlers.

On n'a enfin marqué des progrès que lorsque les premiers ministres Bertie Ahearn et Tony Blair ont été réélus en 1997 – Blair avec une large majorité – et qu'ils ont tous deux annoncé que la recherche d'une solution au problème de l'Irlande du Nord était leur première priorité. Ils ont désamorcé la controverse sur la remise des armes en créant la Commission internationale indépendante sur la démilitarisation et en lui confiant le mandat de faciliter ce dernier et de faire rapport aux parties à propos des progrès accomplis. L'IRA a alors déclaré un autre cessez-le-feu, le Sinn Féin a été invité à prendre part aux négociations, le DUP et le UKUP ont décidé de s'en absenter, l'ordre du jour a été approuvé, les questions politiques figurant en haut de liste, et on a enfin lancé les négociations qui allaient aboutir en avril de l'année suivante à l'Accord du Vendredi saint (ou Accord de Belfast).

Au tout début des pourparlers, Cyril Ramaphosa et Roelf Meyer, les deux principaux architectes du processus qui avait mis fin à l'apartheid en Afrique du Sud, ont fait une visite à Belfast, et j'ai pu passer une heure avec Meyer. Il a énuméré huit facteurs qui, à son avis, avaient été essentiels au succès de leurs discussions, qui avaient elles aussi débuté dans l'acrimonie et avaient été marquées tout au long par des difficultés et des

désaccords⁴. Un de ces facteurs était la conviction que les négociations devaient se poursuivre même si les parties quittaient la table ou que des actes violents étaient perpétrés pendant leur déroulement, car le but de tels actes étaient justement de mettre un terme aux discussions. Pendant la première année des pourparlers à Belfast, alors que l'IRA continuait d'attaquer les forces de sécurité et les installations militaires, les gouvernements ont persévéré et ont pu maintenir les parties à la table de négociations. J'ai découvert plus tard que, pendant toute la période des négociations qui a précédé l'Accord de 1998, les huit leçons énoncées par Meyer s'étaient appliquées au cas de l'Irlande du Nord.

Sur la question des palabres, je me permets de faire un aparté à propos de mon expérience à la tête du comité technique (Business Committee), qui mérite peut-être d'être mentionnée. Le travail du comité portait essentiellement sur des questions de procédure – échéanciers, calendriers, etc. – et, outre moi-même, le comité comprenait un représentant de chaque parti et des deux gouvernements. Alors que les séances du comité plénier se déroulaient dans une grande salle, autour d'un carré de tables situées à une trentaine de pieds l'une de l'autre, et où prenaient place trois membres de chacun des huit partis, les représentants des gouvernements et les présidents, le comité technique, lui, devait se contenter d'une petite pièce meublée d'une seule table d'environ trois pieds de largeur, où les membres étaient assis l'un en face de l'autre, nez à nez pour ainsi dire. Ce qui était remarquable, dans les séances du comité plénier, c'était le manque de politesse fréquent entre certains participants, qui se lançaient des accusations et des insultes de part et d'autre du grand vide entre les tables.

Rien de cela ne s'est produit au comité technique, où les échanges étaient polis, pertinents et fructueux. J'admets que le comité plénier s'occupait de dossiers politiques épineux tandis que le comité technique ne s'occupait que de questions procédurales, mais j'ai néanmoins été surpris et impressionné par les différences de comportement et d'ambiance entre ces deux situations. Il m'est apparu évident que la distance accentuée la propension à manquer de courtoisie. Plus on est proche physiquement d'une personne qui pourrait éventuellement nous contrarier, moins on est enclin à lui faire ou lui dire des choses franchement déplaisantes. J'ai mentionné cela à Mitchell, qui a alors réduit le nombre de participants à

⁴ *Herding Cats. Multiparty Mediation in a Complex World*. Crocker, Hampson and Aall, Editors. United States Institute of Peace. Washington DC 1999. *The Good Friday Agreement in Northern Ireland*, John de Chastelain, p. 452.

certaines séances du comité plénier et tenu ces séances dans une petite pièce, autour d'une table étroite. Elles se sont avérées plus productives.

Le fait que l'Accord ait été conclu le Vendredi saint de 1998 était notable pour plusieurs raisons. Trimble y avait souscrit même si le désarmement ne s'était pas encore produit, une décision qui lui a fait perdre quelques adhérents. La Grande-Bretagne et l'Irlande ont toutes deux modifié leur constitution – celle-là révoquant la *Government of Ireland Act* de 1920, qui revendiquait la possession de l'Irlande du Nord, et celle-ci, les articles 2 et 3 de sa Constitution, qui faisaient de même. L'Accord prévoyait la tenue de référendums tant en Irlande du Nord qu'en République d'Irlande, qui l'ont approuvé à 71 % et 94 %, respectivement. Toutefois, certains passages de l'Accord avaient été laissés vagues par nécessité, et Mitchell était d'avis que s'il avait été difficile de conclure l'Accord, il serait encore plus ardu de le faire appliquer. Il avait raison.

L'Accord posait les fondations d'une nouvelle Assemblée en Irlande du Nord, où les deux partis traditionnels seraient représentés en fonction de leur électorat et se partageraient les postes de premier ministre et de vice-premier ministre. Certains reprochaient à ce système d'institutionnaliser le sectarisme, mais il garantissait que l'Assemblée ne favoriserait davantage une seule des traditions, comme c'était le cas auparavant. On a créé six comités ministériels Nord-Sud qui devaient se réunir régulièrement et discuter de domaines d'intérêt commun. On a également mis sur pied un conseil britanno-irlandais a aussi été mis sur pied, regroupant les premiers ministres de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, de l'Irlande du Nord, de l'Écosse, du pays de Galles, de Guernsey, de Jersey et de l'île de Man. L'Accord prévoyait un examen des activités relatives au maintien de l'ordre, la libération anticipée des prisonniers, le transfert des responsabilités judiciaires et le désarmement de tous les groupes paramilitaires. C'est sur la question du désarmement que les progrès ont encore une fois achoppé.

Lorsqu'on a institué la Commission internationale indépendante sur le désarmement en septembre 1997, on m'a demandé d'en assumer la présidence, les deux autres commissaires devant être nommés, respectivement, par les États-Unis et la Finlande. Le département d'État a désigné l'ambassadeur Donald Johnston, qui fut plus tard remplacé par un haut fonctionnaire à la retraite de ce même département, Andrew Sens, tandis que la Finlande a nommé le brigadier à la retraite Tauno Nieminen. Cette composition de la Commission n'a pas changé. Notre mandat était de faciliter la remise des armes des paramilitaires, et de rendre celles-ci

inaccessibles ou inutilisables en permanence. Il était prévu que cette tâche devait être achevée dans les deux ans suivant la tenue des référendums sur l'Accord, ce qui signifiait que nous devions terminer notre travail en mai 2000. Or, l'Accord précisait quand nous devions finir, mais il ne disait pas quand nous devions commencer⁵.

Dès le début, nous avons clairement indiqué que chaque groupe paramilitaire devait désigner un représentant que nous pourrions rencontrer pour établir les modalités de notre travail – c'était notre version à nous du *jaw-jaw* de Churchill. L'UVF a immédiatement nommé un représentant, mais l'IRA et l'UDA ont refusé d'en faire autant. La démilitarisation n'allait donc nulle part, et les unionistes refusèrent encore une fois de participer au gouvernement avec le Sinn Fein tant que l'IRA ne commencerait pas à désarmer. Contrairement au Sinn Fein, aucun parti politique associé à l'UVF ou à l'UDA n'avait qualité pour siéger à l'Exécutif (c'est-à-dire le Cabinet de l'Assemblée), et la démilitarisation des loyalistes, bien que requise, n'avait pas le même caractère d'urgence pour assurer le lancement de l'Assemblée. À l'automne de 1999, il n'y avait eu aucun désarmement de la part de l'IRA, et l'Assemblée demeurait inactive. Le secrétaire d'État a alors rappelé George Mitchell et lui a confié la tâche de procéder à un examen de l'Accord; l'IRA et l'UDA ont nommé des représentants à la Commission, nos discussions avec eux ont débuté, et l'Assemblée a enfin été convoquée au début de 2000. Elle a toutefois été suspendue, puis reconvoquée, puis suspendue de nouveau en 2002, tout cela en raison de retards dans la démilitarisation ainsi que d'allégations subséquentes d'espionnage par les paramilitaires républicains. L'Assemblée n'a repris ses activités qu'en mai de l'an dernier.

Ce n'est qu'en novembre 2001, après les attaques du 11 septembre contre les États-Unis, que le désarmement de l'IRA a commencé, et il nous a fallu, à nous et à l'IRA, encore quatre ans avant de mener le processus à terme. Même là, les circonstances dans lesquelles le processus s'est déroulé ont suscité du mécontentement chez certains. Une activité de désarmement organisée par un petit groupe paramilitaire loyaliste, la Loyalist Volunteer Force (LVF), avait eu lieu à l'automne 1998, peu après l'approbation de l'Accord, et avait permis la remise en liberté anticipée de prisonniers. La LVF, qui espérait ainsi la relaxation hâtive de certains de ses

⁵ *The Agreement*, 10 avril 1998, Blair and Ahern. *Decommissioning*, Partie 7, par. 3. CAIN Web Service. <http://cain.ulst.ac/uk>.

membres incarcérés, avait déclaré un cessez-le-feu et organisé une activité, menée devant les caméras, au cours de laquelle la Commission avait procédé à la destruction d'armes à feu ainsi que de munitions et d'explosifs sur une base militaire britannique. Malgré le nombre restreint d'armes détruites à cette occasion-là, cette séance avait amené le public à en demander davantage. Cependant, dans nos discussions avec le représentant de l'IRA, ce dernier avait clairement indiqué que si les armes de l'IRA devaient être détruites, cela ne se ferait pas publiquement. Citant le rapport du comité international, qui insistait sur la nécessité d'éviter toute idée d'humiliation, de reddition ou de défaite, l'IRA tenait absolument à un processus où seuls les membres de la Commission et, plus tard, deux ministres du culte, pourraient agir comme témoins. L'IRA reconnaissait cependant que notre mandat nous obligeait à valider le processus au moment même de son déroulement, et à procéder à l'inventaire de toutes les armes détruites, celui-ci devant être remis aux deux gouvernements après le désarmement de tous les groupes paramilitaires.

À mon avis, trois facteurs expliquent pourquoi le processus de désarmement de l'IRA s'est étiré sur plus de cinq ans. D'abord, l'IRA voulait que toutes les dispositions de l'Accord soient mises à exécution, et pas seulement celles concernant le désarmement, car c'est ce que prévoyait la partie de l'Accord consacrée au désarmement. Il y avait ensuite l'inquiétude quant à la réaction possible de la base de l'IRA devant la rapidité des changements, et le désir d'éviter un schisme au sein de l'organisation. Il y avait déjà eu une scission en 1986, quand le Sinn Fein avait accepté des sièges au Dail, et une autre en 1997, quand il s'était joint aux pourparlers de paix. La première scission avait entraîné la formation de la *Continuity IRA* (CIRA), et la seconde, celle de la *Real IRA* (RIRA). Un an plus tard, à peine quelques mois après la signature de l'Accord, la *Real IRA* était tenue responsable de l'attentat à la bombe dans la ville d'Omagh, où 29 civils ont perdu la vie et un nombre plus grand encore ont été blessés, ce qui en a fait la pire atrocité commise pendant la période des Troubles. Ni la CIRA ni la RIRA n'ont déclaré un cessez-le-feu.

Le troisième facteur a été, à mon sens, la nécessité d'établir un climat de confiance entre le représentant de l'IRA et la Commission. Confiance au sens où chacun pouvait croire que l'autre allait faire ce qu'il avait dit qu'il ferait, et qu'il dirait ce qu'il avait dit qu'il dirait. Il faut du temps pour cimenter la confiance, tout comme il en a fallu pour négocier des mesures de désarmement qui devaient être acceptables à l'IRA et à la Commission

et dont nous pouvions confirmer qu'elles étaient en accord avec les conditions de notre mandat. Pendant plus de cinq ans, il y a eu beaucoup de *jaw-jaw* entre la Commission et le représentant de l'IRA – certains ont dit qu'il y avait trop de palabres et pas assez d'action – mais au moins cela déroulait sans conflit armé comme toile de fond.

Cinq ans après l'Accord et le scrutin de 1998, de nouvelles élections ont fait du DUP de Paisley et du Sinn Fein de Gerry Adams les plus importants partis politiques en Irlande du Nord. Les partis des deux leaders qui avaient reçu le prix Nobel de la paix en 1998 pour leur contribution à la conclusion de l'Accord – David Trimble et John Hume – se voyaient relégués à la troisième et à la quatrième place, respectivement. Il fallut cependant trois ans avant que le DUP et le Sinn Fein acceptent de former un gouvernement. Pendant ce délai, Blair et Ahern faisaient des pieds et des mains pour que les politiciens d'Irlande du Nord engagent des pourparlers afin qu'on puisse trouver un terrain d'entente qui permettrait la reprise des activités de l'Assemblée. Lors d'une rencontre à St. Andrews en octobre 2006, les deux premiers ministres ont exposé un programme pour la réinstauration des institutions et fixé aux chefs du Sinn Fein et du DUP des dates limites pour le règlement des questions en suspens.

Parmi les principaux éléments de la loi du 22 novembre 2006 (*Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act*) se trouvaient l'acceptation intégrale par le Sinn Fein du service de police de l'Irlande du Nord (Police Service of Northern Ireland - PSNI), et l'engagement par le DUP à partager le pouvoir avec les républicains et les nationalistes au sein de l'Exécutif de l'Irlande du Nord⁶. Le 7 mars de l'an dernier, une élection a été tenue sur l'approbation et la mise en œuvre de l'Accord de St Andrews, et les électeurs se sont nettement prononcés en faveur du partage des pouvoirs. Le DUP et le Sinn Fein ont par la suite annoncé qu'ils avaient convenu de restaurer les institutions dévolues dès le 8 mai suivant, de sorte que l'Assemblée fonctionne depuis cette date et que la population de l'Irlande du Nord est de nouveau gouvernée par des hommes et des femmes qu'elle a élus. Les principaux aspects de l'Accord original qui restent en suspens sont la dévolution de la justice à l'Assemblée et le désarmement des paramilitaires loyalistes.

⁶ *Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006*. Chapitre 53. 22 novembre 2006. Office of Public Sector Information. www.opsi.gov.uk/acts/acts2006.

Le processus de paix en Irlande du Nord n'est pas encore arrivé à son terme, et l'Assemblée fonctionne aujourd'hui avec les habituels succès et échecs que connaissent les parlements démocratiques partout ailleurs. Tous ne sont pas satisfaits de ce qui a été accompli, et certains jugent que le processus a été plus bénéfique à d'autres qu'à eux-mêmes. On s'inquiète aussi d'une possible influence paramilitaire résiduelle, et les forces de sécurité demeurent vigilantes vis-à-vis toute action éventuelle de groupes dissidents qui n'ont pas déclaré le cessez-le-feu. Néanmoins, la majorité des troupes ont quitté, et il ne reste sur place qu'une garnison normale, comme il y en a partout ailleurs au Royaume-Uni, et le nouveau service de police est en train de gagner le respect et la confiance des communautés nationalistes, là où autrefois il aurait été accueilli avec méfiance et hostilité. Les rues sont animées et les boutiques achalandées, les grues de construction sont partout, et les entreprises commencent à faire preuve des réussites économiques qu'on peut observer dans la République de l'autre côté de la frontière. Chaque jour qui passe renforce le sentiment que les violences du temps des Troubles sont maintenant révolues.

Je voudrais conclure cet exposé sur deux points, le premier à propos de la participation du Canada au processus de paix en Irlande du Nord, et le second un retour à la question des palabres. Depuis le lancement du processus en 1994, de nombreux Canadiens y ont joué, ou y jouent encore, un rôle de premier plan. Lorsque David Angell a été affecté à la délégation du Canada auprès des Nations Unies à New York, le ministère des Affaires étrangères l'a remplacé par Clifford Garrard, du Haut-Commissariat du Canada à Londres. Clifford a travaillé avec les présidents de la Commission indépendante pendant les pourparlers qui ont mené à l'Accord de 1998 et, après avoir pris sa retraite, il est demeuré membre de la Commission jusqu'à ce que nous en réduisions l'effectif il y a quelques années. William Hoyt, ancien juge en chef du Nouveau-Brunswick, est depuis dix ans l'un des trois magistrats chargés de l'enquête sur le Bloody Sunday, qui a été instituée après l'Accord du Vendredi saint pour faire la lumière sur les événements de 1972 au cours desquels quatorze personnes ont perdu la vie lors d'un affrontement avec l'armée britannique. Le juge Hoyt a été fait officier de l'Ordre du Canada ici à Ottawa la semaine dernière.

Le professeur Clifford Shearing, de l'Université de Toronto a été membre de l'équipe de Chris Patten, chargée de préparer le terrain pour la transformation de la Royal Ulster Constabulary en Service de police de

l'Irlande du Nord, le PSNI. Et le juge Peter Cory, anciennement de la Cour suprême du Canada, a été invité par la Grande-Bretagne et l'Irlande à enquêter sur cinq cas où on a allégué que l'État aurait été impliqué dans des assassinats commis par des groupes paramilitaires loyalistes et républicains. Ricki Schoen, une Canadienne résidant à Dublin, est l'adjointe locale du bureau de la Commission de démilitarisation depuis la création de cette dernière en 1997. Elle a été faite membre de l'Ordre de l'Empire britannique pour sa contribution au processus de paix dans le tableau d'honneur rendu public à l'occasion de l'anniversaire de la Reine l'an dernier. Enfin, plusieurs membres et ex-membres de la GRC ont participé à la Commission de supervision de la police, qui avait été créée pour suivre la mise en place de la nouvelle PSNI et qui vient tout juste d'être démantelée. Dirigée par le commissaire adjoint à la retraite Al Hutchinson, aujourd'hui ombudsman de la police de l'Irlande du Nord, cette commission multinationale a supervisé tous les aspects de la formation et du développement de la PSNI pendant les premières années de la transition.

Le gouvernement du Canada et le ministère des Affaires étrangères ont toujours été prêts à soutenir le processus de paix en Irlande du Nord chaque fois que cela a été nécessaire. Les premiers ministres Chrétien et Martin ont tous deux faits des visites à Dublin et Belfast pendant leurs mandats, et Chrétien a rétabli la contribution du Canada au Fonds international pour l'Irlande. Les ministères canadien et américain de la Défense ont mis à la disposition de la Commission de démilitarisation les services d'un officier spécialiste de la neutralisation des explosifs et munitions chaque fois que nous l'avons demandé. Ces officiers ont permis à la Commission d'acquérir de précieuses connaissances techniques, et parfois pratiques, en ce domaine, et nous ont aussi aidés à convaincre les forces de sécurité britanniques et irlandaises que nous savons vraiment ce que nous faisons. Enfin, la présidente de l'Irlande, Mary McAleese, a été très impressionnée par la présence irlandaise au Canada lors de sa visite dans les Maritimes et à Ottawa il y a quelques années. D'après ce qu'elle et de nombreuses autres personnes des deux côtés de l'Atlantique m'ont dit, il me semble évident que sur l'île irlandaise, le Canada – tout comme les États-Unis, qui ont aussi joué un rôle primordial et très influent tout au long du processus – est considéré comme un ami, un allié et un collaborateur toujours prêt à aider.

Le thème que j'ai voulu développer est qu'il vaut mieux négocier que de faire la guerre, une idée qui est mise à l'essai dans de nombreux conflits à travers le monde aujourd'hui. J'ai déjà mentionné le cas de l'Afghanistan, et je note qu'en Espagne, aussi bien le gouvernement actuel que l'ancien ont entamé des pourparlers avec l'ETA, dans un effort pour mettre un terme à la campagne pour l'indépendance du Pays basque menée depuis 40 ans⁷. D'autres exemples viennent à l'esprit. Des pourparlers tenus l'an dernier entre le Front de libération islamique Moro et les représentants du gouvernement des Philippines ont abouti à une offre dans laquelle ce dernier reconnaît le droit à l'autodétermination des Musulmans dans le Sud du pays. Il y a encore des combats ici et là, mais le gouvernement continue de dialoguer. Je m'intéresse à ce conflit depuis la visite que j'ai effectuée à Manille en mai 2006 à la demande du ministère des Affaires étrangères de Suède dans le but d'informer le gouvernement philippin de mon expérience en Irlande du Nord. De même, au Népal, l'Alliance des sept partis a eu pendant plusieurs années de nombreuses rencontres avec le Parti communiste du Népal (maoïste) alors que les combats se poursuivaient entre les maoïstes et l'armée népalaise. J'ai assisté à l'une de ces rencontres à Stockholm il y a deux ans et, en novembre de cette même année, l'Alliance des sept partis a signé un accord de paix global avec les maoïstes. Le conflit n'est pas encore totalement réglé, mais les discussions se poursuivent.

Cela dit, je crois qu'il est important de souligner que dans chacun de ces exemples, les pays concernés ont maintenu leurs forces de sécurité en place tout en poursuivant les discussions, des troupes prêtes à intervenir en cas de violence et d'échec des pourparlers. En Irlande du Nord, on n'a diminué la présence des troupes britanniques qu'un peu moins de dix ans après la signature de l'Accord, et une fois la majorité de ses dispositions mises en application.

Je n'irai certainement pas jusqu'à suggérer que, dans la conduite de sa politique étrangère, le Canada suive le conseil de Teddy Roosevelt, c'est-à-dire parler doucement tout en ayant un gros bâton à la main, mais je n'en appuie pas moins l'idée de disposer de moyens nationaux crédibles pour réagir aux menaces, par la force si nécessaire. Vu la taille de nos ressources militaires aujourd'hui, il semble peu probable qu'à lui seul,

⁷ *Vatican Told to Stop Bishops 'Meddling' in Spain's Election*. Thomas Catàn. Madrid. *The Times*. 14 février 2008. p. 45.

l'emploi du « bâton » canadien puisse être considéré comme un facteur décisif à l'étranger. Je crois d'ailleurs que c'est bien comme cela. Mais il reste que si elles sont utilisées en conjonction avec celles de nos alliés, nos forces armées peuvent contribuer à une structure militaire efficace et capable de devenir un puissant instrument de la politique, même s'il n'est utilisé qu'en dernier recours.

J'espère avoir indiqué clairement que je conviens avec Churchill qu'il vaut mieux discuter que de faire la guerre, mais je suis tout aussi d'accord avec John F. Kennedy quand il a déclaré : « Il ne faut jamais négocier sous la peur, mais qu'il ne faut jamais avoir peur de négocier ». Les deux disaient la même chose, bien sûr, et je crois qu'ils avaient tous deux raison.



Foreign Affairs and
International Trade Canada

Affaires étrangères et
Commerce international Canada

Canada

doc
CA1
EA13
2008J18
EXF

O.D. SKELTON

MEMORIAL LECTURE



**“JAW-JAW BETTER THAN WAR-WAR”: PERSPECTIVES ON NEGOTIATION
AND THE NORTHERN IRELAND PEACE PROCESS, 1994 TO 2008.”**

by John de Chastelain

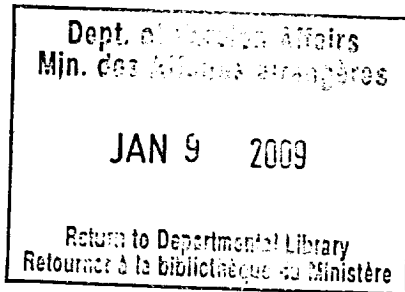
Ottawa, Ontario ♦ 27 February 2008

AML/DOC
.b4199182(E)
.b4199194(F)

O.D. SKELTON MEMORIAL LECTURE

**“JAW-JAW BETTER THAN WAR-WAR”: PERSPECTIVES ON NEGOTIATION
AND THE NORTHERN IRELAND PEACE PROCESS, 1994 TO 2008.”**

by John de Chastelain



18-698-469 (E)
18-698-470 (F)

Ottawa, Ontario ♦ 27 February 2008

O.D. SKELTON

Oscar Douglas Skelton was born on July 13, 1878 in Orangeville, Ontario. After a brilliant undergraduate career at Queen's University in Kingston, Ontario, Skelton was awarded his M.A., along with medals for highest standing in Latin and Greek. In 1908, he received his Ph.D. in political economy from the University of Chicago. That same year, Dr. Skelton was named Sir John A. Macdonald Professor of Political and Economic Science at Queen's. Eleven years later, he was named Dean of Arts, a post he held until he resigned from the university in 1925. Dr. Skelton was a prolific scholar, the author of several major books, including biographies of Sir Alexander Tilloch Galt and Sir Wilfrid Laurier.

In 1925, Dr. Skelton accepted Prime Minister W.L. Mackenzie King's offer to succeed Sir Joseph Pope as Under Secretary of State for External Affairs. Until his death, in late January 1941, Dr. Skelton served as the principal adviser to the Prime Minister, sometimes called the "deputy prime minister". To Mackenzie King, his death was "the most serious loss thus far sustained in my public life". One Canadian historian has described him simply as the most powerful civil servant in Canadian history.

As head of the Department of External Affairs for more than fifteen years, Dr. Skelton helped to define a distinct Canadian foreign policy. He was also responsible for the recruitment of a remarkably able group of officers. Dr. Skelton firmly believed in appointment and promotion by merit and the list of recruits he attracted to Ottawa is an impressive one indeed, highlighted by two Governors-General (Georges Vanier and Jules Léger) and one Prime Minister (Lester B. Pearson) as well as numerous senior mandarins.



O.D. SKELTON

John de Chastelain

(Alfred) John (Gardyne Drummond) de Chastelain was born in Bucharest, Romania, in 1937. He was educated in Edinburgh before he emigrated with his parents to Canada in 1955. He became a Canadian citizen in 1962.

In 1960, John de Chastelain graduated from Royal Military College (RMC) in Kingston, Ontario, with a degree in history and a commission in the Canadian Army. From 1970 to 1972, he commanded the Second Battalion of the Princess Patricia's Canadian Light Infantry. As a colonel in the Canadian Armed Forces, he commanded CFB Montreal for two years, then led Canada's contingent in the United Nations Force in Cyprus.

Promoted to brigadier-general, de Chastelain commanded RMC, and later the Fourth Canadian Mechanized Brigade Group in Germany, before serving as Deputy Commander of the Canadian army and then as the assistant deputy minister of defence responsible for personnel.

In 1989, he was promoted to general and appointed Chief of the Defence Staff (CDS). During his tenure, the Canadian military was involved in the Oka crisis, as well as overseas engagements in the first Gulf War and in Somalia.

In 1993, de Chastelain transferred to the Canadian Forces Reserves and served as Canada's Ambassador to the United States. In the following year, he returned to the regular forces and was reappointed CDS. He retired from that post in December 1995. By then, he was already involved with the peace process in Northern Ireland.

General de Chastelain has served since 1997 as Chair of the Independent International Commission on Decommissioning. He helped forge the Belfast Agreement, the blueprint for peace in Northern Ireland signed on Good Friday, 1998. This culminated in elections to a Northern Ireland Assembly in March 2007, which were followed by the formation of a new government based on a power-sharing arrangement involving the principal parties.

General de Chastelain was named to the Order of Canada in 1993. He has also received numerous Canadian and international awards, decorations and honorary degrees in recognition of his public service.

Thank you for inviting me to give the O.D. Skelton lecture for this year. I am honoured to follow the distinguished men and women who gave the lecture in the past. I would start by telling you that I have long been an admirer of this Department. I worked closely with it during my senior appointments in the Canadian Forces and my brief time at the embassy in Washington and I have long been impressed by the skill and forward-thinking of your members. I am also impressed by the way you continue to operate so effectively in spite of the fiscal restraints you've faced since the beginning of the nineties.

When I was studying for a history degree at RMC in the fifties, my tutor was the late Dr. George Stanley, a distinguished soldier, historian and former Lieutenant-Governor of New Brunswick. Knowing that I was a recent British immigrant, and that my historical interests lay mainly in the period of the Tudors and Stuarts, and the Renaissance and the Reformation, Stanley insisted that if I were to be a professional Canadian soldier I should have a better than passing understanding of Canadian history. Among the courses he prescribed was one in Canadian Constitutional History which he himself taught. The course was conducted in the Oxbridge tutorial fashion with only three students – one of whom was Desmond Morton, the noted Canadian historian – and each of us was required periodically to prepare a paper for discussion within the group. One paper I was assigned dealt with Canada's involvement in a proposal made by the League of Nations in 1935 to apply sanctions against Italy in consequence of the latter's invasion of Ethiopia.

You probably all know about the incident and Canada's role in it. Italy's attack on Ethiopia took place at a time when fascism was on the rise in Europe, and many felt that swift action by the League was needed to demonstrate world solidarity against the movement. The Canadian delegate to the League, Walter Riddell, on his own initiative and in the absence of direction from Ottawa, proposed adding the strategic resources of fuel, iron and steel to the sanctions being considered by the League,

given that these would impede Italy's ability to prosecute a successful occupation of Ethiopia. Many applauded the move and the teeth it gave the resolution, but when the newly re-appointed Prime Minister, Mackenzie King, heard of Riddell's proposal on behalf of Canada, he had it withdrawn. Other countries backed down and the League's moves against Italy's action failed. Months later Germany reoccupied the Rhineland, Italy conquered Ethiopia and the Spanish Civil War erupted.

It is tempting to speculate what might have happened if Riddell's motion had been allowed to stand. Might not robust League action against fascism in this instance have deterred in some way what led to the subsequent horrors and destruction of World War II? Hindsight is beguiling, but in my opinion Riddell was an outstanding diplomat: an individual who had the perception to see what needed to be done and the courage and initiative to act on his belief. Sadly, he received little recognition for his efforts, unlike one of his equally outstanding, perceptive and courageous colleagues, Lester B. Pearson, twenty-one years later.

In the late sixties, when I was returning to Canada from a tour of regimental duty with the United Nations Force in Cyprus I ran into a member of External Affairs whose name was Riddell and I asked if he was any relation. It turned out to be his son, and he seemed surprised and touched that I knew the story of his father's work. All that is an aside to say that I admire your Department, the work you do and the people you have, and to repeat how pleased I am to be asked to give the Skelton lecture this year.

For the past twelve and a half years, since retiring from the Forces, I have been involved in the peace process in Northern Ireland and it's about that experience that I want to speak today. Other than my involvement in the University of Windsor's Jerusalem *Old City Initiative*, and as one of Canada's members on the *Forum of Federations*, Northern Ireland remains the focus of my activity now that I no longer wear uniform. The peace process there continues to be my major preoccupation. But I was a soldier over a period of forty years, interrupted only by the year I spent in Washington, and my recent Ireland experience, as well as a number of related instances, have left me reflecting on a statement once attributed to Winston Churchill at a private White House luncheon in June 1954 when he reportedly said: "To jaw jaw is better than to war war".

Churchill was no pacifist and his personal military experience, coupled with his leadership during World War II and the beginning of the Cold War, makes his jaw jaw remark all the more significant. I fully agree

that talking is hugely preferable to fighting, but I continue to believe that the use of military force, when that is necessary, has a vital role to play in the conduct of world affairs, and that the ability to develop it and to wield it effectively is an integral part of nationhood. The Prime Minister said as much in his address to the Conference of Defence Associations Institute here in Ottawa last week.

I was born two years before World War II broke out and I grew up in the U.K. in the aftermath of the failure of appeasement to prevent a second world war in less than half a century, one which was only ended by the effective application of armed force. At the age of thirteen I was required to join the Cadet Force at my Edinburgh school in preparation for two years compulsory national service. Instead of being conscripted I came to Canada five years later and joined the Canadian Army, spending the next thirty-five years preparing to fight the forces of the Warsaw Pact in central Europe. Fortunately that never happened but there were instances when it seemed close – in 1956 in Hungary, in 1962 in Cuba, in 1968 in Czechoslovakia and in 1981 over the establishment of unions in Poland. I was aide-de-camp to Canada's Chief of the General Staff in 1962 and at one point in October that year, when missile-carrying Russian ships were heading towards Cuba, I had to tell my boss that I had just sent his driver home to pack his bag, as he was now on thirty minutes notice to move to the Government Emergency Centre at Carp. The bag got packed but fortunately it never got to Carp.

In 1990, when I was CDS and the Cold War was ending, I was invited by the Soviet Forces Chief of Staff, General Moiseyev, to visit the Soviet Union. A Colonel-General named Omelichev was assigned to accompany me around the military installations that I visited in Moscow, Ryazan, Severomorsk, Murmansk and Leningrad. During our travels we spent much time talking through interpreters, and we discovered that in 1965 when I was commanding a Canadian mechanized infantry company in the northern part of West Germany, he was commanding a Soviet mechanized infantry company in the northern part of East Germany. We both concluded it was a good thing that we were now meeting for the first time. I say that not to sound clever, but to note that I believe both Omelichev and I reflected in that instant how fortunate it was that jaw jaw had brought the Cold War to an end and not war itself.

But while I endorse fully the value of negotiating rather than fighting, I emphasize my belief in the continued need for well-trained and well-equipped armed forces in Canada, ready to act as an instrument of the nation's will, either to deter, to defend, to protect, or in the fulfillment of our national obligations to our allies. Not a part of this presentation, but since you may wonder, I fully support the military role we are playing today in Afghanistan. I believe it is the right role, in the right place, at the right time, for the right reasons and with the right authorization. And if the assurance of continued effective allied military effort in that theatre is sufficient to bring to the negotiating table those who would now impose themselves there against the will of the majority of Afghans, then so much the better. In that circumstance "jaw jaw" would certainly be better than a continuation of the war there. And I see no reason why talks with the Taliban should not be going on now, even as NATO continues to oppose them in the absence of an agreement. In fact, an *Asia Online* article in August last year reported that "high level talks between Taliban commanders and coalition forces ... had taken place in an attempt to find a broader political settlement."¹

Now I turn to my experience in Northern Ireland. It was against the background of the end of the Cold War, and with names like Srebrenica and Rwanda reverberating around the world, that I was invited in the Fall of 1995, shortly before I was due to retire as CDS, to play what was expected to be a brief role in the Northern Ireland peace process. The invitation from Dublin and London to US Senator George Mitchell, former Finnish Prime Minister Harri Holkeri, and me was to form an International Body to carry out a two-month study on the decommissioning of paramilitary arms in Northern Ireland. It followed ceasefires called a year previously by paramilitary groups on both sides, who sought to establish whether talks could find a solution to problems that nearly thirty years of armed conflict had failed to do.

The 1994 ceasefires were declared in August by the IRA and in October by the Loyalist paramilitary groups – the Ulster Volunteer Force (UVF) and the Ulster Defence Association (UDA). This initiative followed years of secret back-channel talks between British officials and the IRA to explore the possibility of addressing republican aims – that is, achieving equal rights for Catholics in the north and the establishment of

¹ "Talks With the Taliban Gain Ground", Syed Saleem Shahzad, © 2007 Asia Times Online Ltd.

a united Ireland – by political rather than violent means. A former Irish Prime Minister, Albert Reynolds, and the leaders of the nationalist and republican political parties in Northern Ireland – John Hume of the Social Democratic and Labour Party (SDLP) and Gerry Adams of Sinn Fein – told the IRA they believed its aims would never be achieved through violence; that being so they suggested, the IRA should give politics a chance. Separately Loyalists were advised that their aim of ensuring Northern Ireland remained a part of the United Kingdom would best be addressed through talks rather than at the point of a gun.

The belief that negotiation rather than violence now had a better chance of solving the future constitutional status of Northern Ireland, derived from two factors. Weariness with the conflict was one, but more important was the establishment of the principle of consent, to which both Britain and Ireland had previously agreed. Simply stated this principle, proposed in the Anglo-Irish Agreement of 1985 and confirmed in the Downing Street Declaration of 1993, established that if the majority in the north wished to remain a part of the United Kingdom, Ireland would not object, and if the majority there wished to become part of the Republic of Ireland, Britain would not object. Britain's statement that it had no strategic interests in Northern Ireland, and that it would abide by the wish of the majority there as to its constitutional future, and Ireland's stated willingness to abide by a majority vote in the north on unification, caused concern among both traditions. On the republican side because it indicated Ireland's willingness to recognise the partition of 1920, and among unionists because it indicated Britain's preparedness to see the six counties of Ulster become part of the republic. But by establishing the policy of consent the governments cut the ground from under the paramilitary groups' rationale for fighting – since on both sides their members claimed to support democratic principles – and it challenged the accusations of those American critics who continued to object to Britain's role in Northern Ireland. It opened the door to jaw jaw.

The talks proposed by the two governments aimed to address three circumstances. The first was to get agreement among the parties to re-establish in the north, the provincial government that was suspended in 1972 at the beginning of the Troubles, when direct rule from Westminster was imposed. The second was to set up mechanisms between north and south in areas of interest that would benefit both countries, a move that seemed particularly appropriate given that each were members of the

European Union. And the third was to set up mechanisms between London and Dublin to address or prevent the kind of problems that had existed between them heretofore.

Prime Ministers John Major and John Bruton intended that the talks should start early in 1995 but that did not happen. A suggestion was made in a speech by the Secretary of State for Northern Ireland to the effect that political parties with affiliated paramilitary groups would not be invited to take part in the talks until the paramilitary groups concerned had given *bona fides* of their peaceful intentions by starting to decommission their arms. The statement did not sit well with the paramilitary groups which held that their ceasefires were declared without precondition. Had there been preconditions, there would not have been ceasefires. The result was that for a year following the ceasefires no talks began and both governments feared that in their absence there would be a return to violence.

For this reason they set up the International Body with a two-month mandate to examine whether the paramilitary groups would consider decommissioning their arms, and to propose how it could be done. Senator George Mitchell, President Clinton's dollar-a-year man in Ireland after retiring as Senator Majority leader, was chosen to chair the body. The British wanted a member with a military background to come from a Commonwealth country since the Body would be dealing with paramilitary groups, and the Irish wanted a member from a Scandinavian country. Harri Holkeri was named by Finland and Jean Chrétien put my name forward as the Commonwealth representative, even though I still had another month to serve as CDS. Each of us was allowed to have an assistant from our own country and Foreign Affairs named David Angell to accompany me, as we had worked together before in Washington.

As we began our mandate one of our first meetings was with a former Loyalist paramilitary prisoner turned politician. He told us that what was needed in Northern Ireland was not a decommissioning of arms but a decommissioning of mind-sets. His point was that many felt that arms decommissioning was a token gesture to reflect a change in the means of achieving a political end, rather than the practical utility of getting rid of weapons. He suggested that unless mind-sets were changed, and trust in the process of negotiation was established, decommissioned arms could swiftly be replaced by newly acquired ones, or home-made weapons and improvised explosive devices could easily take their place. But after two months of meeting with politicians, security officials, citizens, and those

close to the various paramilitary groups, it was clear to us that getting mind-sets changed would be no simple task. As Billy Hutchinson, the Loyalist politician told us, lack of trust existed at many levels of Northern Ireland society. It seemed clear to us that changing that situation would require not only confidence-building among the participants but risk-taking by them as well.

To engender what we hoped might be sufficient trust to get the talks started we included in our report to the two governments six principles of democracy and non-violence which we proposed the political parties should be required to endorse if they were to join the talks. These included the requirement to:

- Agree to democratic and exclusively peaceful means of resolving political issues;
- Agree to the total disarmament of all paramilitary organizations;
- Agree that such disarmament must be verifiable to the satisfaction of an independent commission;
- Renounce for themselves, and to oppose any efforts by others, to use force, or threaten to use force, to influence the course or the outcome of all-party negotiations;
- Agree to abide by the terms of any agreement reached in all-party negotiations and to resort to democratic and exclusively peaceful means in trying to alter any aspect of that outcome with which they may disagree; and
- Urge that "punishment" killings and beating stop and to take effective steps to prevent such actions.²

Although in setting up the International Body the two governments stipulated they were not obliged to accept its recommendations, both endorsed the six principles and made their acceptance a requirement for each of the parties wishing to take part in the talks.

We also proposed six principles of arms decommissioning which we believed might give the paramilitary groups both the trust and the willingness to engage with us. Included in the latter was the potential need for confidentiality in the process, if that were deemed necessary to avoid suggestions of humiliation, surrender or defeat. None of the paramilitary

² *Report of the International Body on Arms Decommissioning*, 22 January 1996, Mitchell, Holkeri and de Chastelain, para 20. CAIN Web Service. [http://cain.ulst/ac/uk](http://cain.ulst.ac/uk).

groups had surrendered and none had been defeated. We also underlined the need to prohibit the forensic testing of arms being decommissioned, since it seemed unlikely that arms would be handed over that could link a paramilitary member to a crime. Among several methods we proposed was the suggestion that the paramilitary groups might decommission their arms themselves, but with validation by the international commission.³ David Angell played a key role in the selection and wording of the decommissioning principles and methods, which were accepted by the two governments and which formed the basis of the decommissioning body's remit when it was formed over a year later.

The International Body presented its report to the governments in late January 1996 and disbanded. Mitchell, Holkeri and I returned home. The IRA objected to the manner in which they believed John Major reacted to our report and they broke their ceasefire with a bomb attack on London's Docklands a few weeks later. This was followed by similar bombings in Manchester and attacks on military and police installations in Northern Ireland. But in spite of the IRA's return to violence, John Major and John Bruton persevered in their intention to hold the talks and announced that these would begin four months later in June. They asked Mitchell, Holkeri and me to return to chair those talks that would involve both governments. And since the IRA was no longer on ceasefire, Sinn Fein was to be excluded from them.

In addition to the two governments and three international chairmen, nine political parties were invited to take part: three unionist, two loyalist, one nationalist and three non-aligned. The question at the outset was whether any of the unionist parties would attend. Without their involvement there could be no talks. Unionists had consistently said they would not take part in talks until paramilitary groups had begun to decommission their arms and that had not happened. When the talks started in June, the unionist parties initially refused to remain at the table. But David Trimble, the leader of the largest political party in Northern Ireland, the Ulster Unionist Party (UUP), agreed to take part if the talks were regarded as being informal until an agenda had been agreed and rules of procedure acceptable to all the parties had been approved. Shortly afterwards the two other unionist parties, Dr. Ian Paisley's Democratic Unionist Party (DUP) and Bob McCartney's United Kingdom Unionist

³ *ibid.* VI. paras 36 to 50 incl.

Party (UKUP) also joined the talks. Each of the nine parties was obliged to subscribe to what had now become known as *The Mitchell Principles*.

That the talks started at all was a credit to the perseverance and insistence of the governments and to the risk David Trimble took in agreeing to participate in them. But progress was stifled at the outset by disagreement over the agenda. Trimble wanted decommissioning to be discussed first. He had wanted decommissioning to take place before the talks started and it hadn't. He now agreed to participate only on the expectation that decommissioning would take place during the talks, as the International Body had proposed. But John Hume countered that while decommissioning was important and needed to happen, the talks were about politics and if the parties got bogged down over the issue of arms, no progress would be made. As a result none was, although the two governments kept the parties at the table and insisted that notwithstanding disagreements, the talks must succeed. For a year the talks were only about talks.

It was not until Bertie Ahearn and Tony Blair were returned as Prime Ministers in 1997, Blair with a large majority and both of them announcing they would make finding a solution to the Northern Ireland problem their first priority, that progress was made. They finessed the decommissioning issue by forming the Independent International Commission on Decommissioning with a mandate to facilitate arms decommissioning and with the requirement to report on progress to the parties. The IRA declared another ceasefire, Sinn Fein was invited into the talks, the DUP and UKUP left, the agenda was approved with political issues topping the list, and talks began that led to the Good Friday (or Belfast) Agreement in April of the following year.

When the talks first started Cyril Ramaphosa and Roelf Meyer, the two principal architects of the South African process that ended apartheid, visited Belfast and I spent an hour with Meyer. He listed eight factors he had found were fundamental to the success of their talks, which also started with acrimony and which were fraught throughout with difficulty and disagreement⁴. One factor was the conviction that talks must continue even if parties left the table or violent acts were perpetrated during them, since the purpose of those acts would be to end the talks.

⁴ *Herding Cats. Multiparty Mediation in a Complex World*. Crocker, Hampson and Aall, Editors. United States Institute of Peace. Washington DC 1999. *The Good Friday Agreement in Northern Ireland*, John de Chastelain, p.452.

During the first year of the talks in Belfast, when the IRA was still actively attacking security forces and military installations, the governments persevered in keeping the parties at the table. I was later to discover that during the whole period of the negotiations prior to the 1998 Agreement, all eight of Meyer's lessons turned out to have applied to the Northern Ireland experience.

One aside about jaw jaw, perhaps worth mentioning, was my experience chairing the Business Committee. The Committee's work was procedural, dealing with schedules and timings, and in addition to myself it included one representative from each party and from the governments. While the Plenary Committee Sessions were held in a large room, around a hollow square of tables some thirty feet apart, and where each of the eight parties had three members seated as well as the governments and the chairmen, the Business Committee was confined to a small room with one table about three feet wide where members were seated across from each other, eye-ball to eyeball. What was noticeable during the Plenary Committee sessions was the frequent lack of politeness between some of the participants, with accusations and insults leveled across the wide gap between the tables.

None of that happened in the Business Committee where the proceedings were polite, to the point and fruitful. While acknowledging that the Plenary dealt with difficult political issues and the Business Committee dealt only with procedural ones, I was nonetheless surprised and impressed by the difference in conduct and the atmosphere of the two scenarios. It became clear to me that rudeness is emboldened by the factor of distance. The closer you are to the potential subject of your displeasure, the less likely you are to do or say something egregiously unpleasant. I mentioned that to Mitchell who then held some of the Plenary Committee's meetings with a reduced attendance in a smaller room around a narrow table. They turned out to be more productive.

That the Agreement passed on Good Friday 1998 was notable for a number of reasons. Trimble agreed to it even though decommissioning had still not happened, a decision which cost him some of his members. Both Britain and Ireland modified their constitutions – Britain repealing the 1920 Government of Ireland Act that laid claim to Northern Ireland, and Ireland repealing Articles Two and Three of its Constitution which did likewise. The Agreement called for referendums to be held on it in both north and south where, in the republic, 94% approved it and in the north 71% did so. But some of the Agreement's wording had of necessity

been left ambiguous and Mitchell predicted that while it had been difficult to get the Agreement in place, it would be harder still to get it implemented. He was right.

The Agreement laid the foundation for a new Assembly for Northern Ireland, with parties from both traditions represented based on their electorate and with the positions of First Minister and Deputy First minister shared between the two. Some critics claimed the system institutionalized sectarian difference, but it guaranteed that the Assembly would no longer be heavily weighted in favour of only one tradition, as was the case previously. Six north-south ministerial committees were established to meet regularly and deal with areas of common interest, and a British-Irish Council was set up with the First Ministers of Britain, Ireland, Northern Ireland, Scotland, Wales, Guernsey, Jersey and the Isle of Man included. The Agreement called for a review of policing, the early release of prisoners, the devolution of justice, and for the decommissioning of all paramilitary arms. It was on the decommissioning issue that progress was held up once again.

When the Independent International Commission on Decommissioning (the IICD) was set up in September 1997 I was asked to chair it with Commissioners being provided by each of the United States and Finland. The State Department assigned Ambassador Donald Johnston to the Commission – he was subsequently replaced by retired State Department senior official, Andrew Sens – and Finland assigned retired Brigadier Tauno Nieminen. That composition remains today. Our remit was to facilitate the decommissioning of paramilitary arms by rendering them permanently inaccessible or permanently unusable, and it was foreseen that this task should be completed within two years of the referendums on the Agreement. That meant we were expected to be finished by May 2000. While the Agreement stipulated when we should be finished, it did not say when we should start.⁵

From the outset we made it clear that we needed a representative named by each paramilitary group, who could meet with us to work out the mechanics of what we had to do – our version of jaw jaw. The UVF named one immediately but the IRA and the UDA declined to do so. No progress was made on decommissioning and the unionists once again

⁵ *The Agreement*, 10 April 1998, Blair and Ahern. *Decommissioning*, Part 7, para 3. CAIN Web Service. [http://cain.ulst/ac/uk](http://cain.ulst.ac/uk).

refused to enter government with Sinn Fein until the IRA began to disarm. Unlike Sinn Fein, no political parties associated with the UVF or the UDA qualified for a seat in the Executive (which is the Assembly's Cabinet), and Loyalist decommissioning, while required, did not have the same urgency in terms of getting the Assembly up and running. By the Fall of 1999 no IRA decommissioning had taken place and the Assembly remained inactive. The Secretary of State recalled George Mitchell to conduct a review of the Agreement, the IRA and the UDA named representatives to the Commission, our talks with them started, and the Assembly was finally convened early in 2000. But as a result of subsequent delays over decommissioning, and later allegations of republican paramilitary spying, it was to be suspended, recalled and then suspended once again in 2002, not to be set up again until May last year.

It was only in November 2001, after the 9/11 attacks on the United States, that the first IRA decommissioning event took place, and it was a further four years before we and the IRA finished decommissioning their arms. Even then the circumstances of the process left some dissatisfied. A decommissioning event by a small Loyalist paramilitary group, the Loyalist Volunteer Force (LVF), had taken place in the Fall of 1998 shortly after the Agreement was approved, allowing for the early release of prisoners. The LVF, which hoped to have some of its prisoners qualify for early release, declared a cease-fire and conducted a decommissioning event in front of the cameras in which some firearms were cut up, and ammunition and explosives were destroyed by the Commission at a British army base. This event, while small in terms of the amount of arms dealt with, nonetheless left a public appetite for visible decommissioning. But our discussions with the IRA representative made it clear to us that if their arms were to be decommissioned it would not be publicly. Citing the International Body's report on the desirability of avoiding the connotation of humiliation, surrender or defeat, the IRA insisted on a process that involved only the members of the Commission, and in later events two church ministers as witnesses. But they accepted that our remit called for us to validate the actual process while it happened, as well as to make an inventory of the arms decommissioned for delivery to the two governments when the decommissioning of all of the paramilitary groups' arms had been completed.

I believe the reason that IRA decommissioning was protracted over more than five years was due to three circumstances. The first was the IRA's intention to see that all the terms of the Agreement were executed as

well as decommissioning. The Agreement's section on Decommissioning had so stated. The second was concern over the possible reaction of the IRA rank and file to precipitous change and the desire to avoid the possibility of a split in the organization. A split had occurred in 1986 when Sinn Fein agreed to take seats in the Dail, and again in 1997 when Sinn Fein joined the peace talks. The first split resulted in the formation of the Continuity IRA and the second in the formation of the Real IRA. A year later, only months after the Agreement was signed, the Real IRA was held to be responsible for a bomb attack in the market town of Omagh, where 29 citizens were killed and many more injured, the single worst atrocity of the Troubles. Neither the CIRA nor the RIRA have declared ceasefires.

But I believe another reason for the delay was the need to build trust between the IRA representative and the Commission. Trust in the sense that each could believe the other would do what they said they would do, and say what they said they would say. Building trust took time, as did negotiations to establish decommissioning measures that were acceptable to the IRA and to the Commission and that we could confirm were in accordance with the terms of our legislated mandate. Over a five-year period there was a lot of jaw jaw between the Commission and the IRA representative – some said there was too much talk and too little action – but it took place in the absence of armed conflict.

Five years after the Agreement and the 1998 election, a new election returned Dr. Paisley's DUP and Gerry Adams's Sinn Fein as the two largest parties in Northern Ireland. The parties of the two leaders who received the 1998 Nobel Peace prize for their work in reaching the Agreement – David Trimble and John Hume – moved into third and fourth place. But more than three years would still pass before the DUP and Sinn Fein would agree to form a government. During that time Blair and Ahern were relentless in engaging the Northern Ireland politicians in talks, seeking to find common ground on which to re-establish the Assembly. At a meeting in St. Andrews in October 2006 the two prime ministers laid out a program designed to get the institutions back into being, and they identified dates by which the leaders of Sinn Fein and the DUP had to take action on outstanding issues.

In the Northern Ireland (St Andrews Agreement Act) of 22 November 2006, key elements required full acceptance of the Police Service of Northern Ireland (PSNI) by Sinn Fein, and a commitment by the DUP

to share power with republicans and nationalists in the Northern Ireland Executive.⁶ On the 7th of March last year an election was held to approve and implement the St Andrews Agreement and it delivered a strong mandate for power-sharing. Subsequently the DUP and Sinn Fein announced they had agreed to the restoration of the devolved institutions as of the 8th of May and since that date the Assembly has been in operation with the people of Northern Ireland being governed once again by men and women they elected. Of the original Agreement, the major issues still outstanding today are the devolution of justice to the Assembly and the decommissioning of Loyalist paramilitary arms.

The Northern Ireland peace process is not yet complete and the Assembly is operating today with all the customary success and setbacks faced by democratic parliaments everywhere. Not everyone is satisfied with what has been achieved and some believe that others have gained more from the process than themselves. Concerns exist about residual paramilitary influence, and the security forces remain vigilant over the potential for action by dissident groups not on ceasefire. But the majority of troops have left, the remainder reduced to the normal garrison status that exists elsewhere in the United Kingdom, and the new police service is gaining respect and confidence within nationalist communities where before it faced suspicion and hostility. The streets are busy and the shops are crowded, construction cranes fill the skyline and businesses are starting to emulate the burgeoning economic success that exists in the Republic across the border. The feeling seems to grow day by day that the violent days of the Troubles may now be in the past.

I want to conclude this presentation on two points: one regarding Canadian involvement in the Northern Ireland peace process and the other a return to the issue of jaw jaw. Since the process started in 1994 a number of Canadians have played, or are playing, key roles in it. When David Angell was posted to Canada's delegation at the UN in New York, Foreign Affairs replaced him with Clifford Garrard from the High Commission in London. Clifford worked with the Independent Chairmen during the talks leading up to the 1998 Agreement, and after his retirement from the Department he remained as a member of the decommissioning body until we reduced our numbers a few years ago.

⁶ *Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006*. Chapter 53. 22 November 2006. Office of Public Sector Information. www.opsi.gov.uk/acts/acts2006.

Justice William Hoyt, a former Chief Justice of New Brunswick, has spent the last ten years as one of three judges on the Bloody Sunday Inquiry, which was set up after the Good Friday Agreement to look into the events of 1972 when fourteen people were killed in a clash with the British army. Judge Hoyt was made an Officer of the order of Canada here in Ottawa last week.

Professor Clifford Shearing of the University of Toronto was a member of Chris Patten's team which laid the groundwork for the transformation of the Royal Ulster Constabulary into the PSNI, and Justice Peter Cory, formerly of Canada's Supreme Court, was called on by Britain and Ireland to conduct examinations into five cases where allegations were made concerning state involvement in assassinations carried out by Loyalist and Republican paramilitary groups. Ricki Schoen, a Canadian resident in Dublin, has been the in-place Assistant at the Decommissioning body's office there since the Commission started in 1997, and she was recognized in last years Queen's birthday honours list with an MBE for her service to the peace process. And, finally, a number of members and former members of the RCMP have been involved in the recently ended Police Oversight Commission, set up to monitor the introduction of the new Police Service of Northern Ireland. Led by retired Deputy Commissioner Al Hutchinson, now the Police Ombudsman in Northern Ireland, this multi-national Commission oversaw all aspects of the PSNI's training and development through the early years of its transition.

The Canadian government and the Foreign Affairs Department have remained committed to assist the peace process in Northern Ireland whenever that has been called for. Prime Ministers Chrétien and Martin both visited Dublin and Belfast during their time in office and Chrétien re-established Canada's contribution to the International Fund for Ireland. The Canadian and American Defence Departments have each provided the Decommissioning body with the services of an army Explosives Ordnance Disposal officer whenever we request it. The individuals selected have provided valuable technical and on occasion practical expertise to the Commission at the same time as convincing the British and Irish security forces that we really do know what we are doing. Finally, Ireland's President, Mary McAleese, was hugely impressed by the Irish connection in Canada when she toured the Maritimes and came to Ottawa a few years ago. It seems clear from what she and many on both sides of the Atlantic have told me that on the island of Ireland, Canada – like the United States which

throughout has played a hugely influential role in the process – is regarded as a friend, an ally and a willing helper.

My theme has been the value of talking over fighting, a concept employed in many conflicts around the world today. I have already mentioned the case of Afghanistan and I note that in Spain, both the present and the former government have engaged in talks with ETA in an attempt to end the forty-year-old campaign for Basque independence.⁷ Other instances come to mind. Talks held last year between the Moro Islamic Liberation Front and representatives of the Philippine government have led to an offer by the latter to recognize the right of self-determination for Muslims in the south of the country. Some fighting still goes on there but the government has continued the talks. I have maintained an interest in that conflict since I visited Manila at the request of the Swedish Foreign Affairs Department in May 2006 to brief the Philippine government on the Northern Ireland experience. Similarly, over a period of years in Nepal the Seven Party Alliance has held numerous meetings with the rebel Maoist Communist Party while fighting still continued between Maoists and the Nepalese Army. I attended one such meeting in Stockholm two years ago and in November that year the Seven Party Alliance signed a Comprehensive Peace Agreement with the Maoists. While the conflict there is not fully resolved, talking continues.

All that noted, I think it is significant that in each of these cases the countries concerned have maintained security forces in place while talks proceeded, ready to take appropriate action if violence intervened and talking failed. In Northern Ireland British troop-strength was not reduced until the Agreement was nearly ten years old and the majority of its terms had been implemented.

I do not for a moment suggest that in the ongoing conduct of Canada's foreign policy we should follow Teddy Roosevelt's advice of talking softly and carrying a big stick, but I do support the concept of having credible national means to react to threats, with force if necessary. Given the size of our military resources today it seems unlikely that the employment of Canada's stick alone would be considered much of a deciding factor abroad. Nor do I think it should be. But used in conjunction with those of our allies, Canada's armed forces can contribute

⁷ *Vatican Told to Stop Bishops 'Meddling' in Spain's Election*. Thomas Catàn. Madrid. *The Times*. 14 February 2008. p 45.

to an effective military structure capable of providing a potent instrument of policy, even if for use only as a last resort.

As I hope I've made clear, I agree with Churchill when he said that "jaw jaw is better than war war" and I agree also with John F. Kennedy when he said "Let us never negotiate out of fear, but let us never fear to negotiate". Both were saying the same thing, of course, and I think both were right.