



**Représentant spécial du
Gouvernement du Canada et
Ambassadeur itinérant**



**Special Representative of the
Government of Canada and
Ambassador-at-large**

CANADA

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

RAPPORT FINAL

DU REPRÉSENTANT SPÉCIAL

DU GOUVERNEMENT DU CANADA

CONCERNANT LE MOYEN-ORIENT

ET L'AFRIQUE DU NORD

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E
3 5036 20014433 8

	DUE DATE
DATE DUE	17 2007
DATE DE RETOUR	17 2007
[REDACTED]	

SC
DOCS
CA1 Z3 79M32 EXP
Canada. Special Representative of
the Government of Canada and
Ambassador-at-Large
Final report of the Special
Representative of the Government of
Canada respecting the Middle East

SC

Représentant spécial du
Gouvernement du Canada et
Ambassadeur itinérant



Special Representative of the
Government of Canada and
Ambassador-at-large

February 29, 1980

RAPPORT FINAL

DU REPRÉSENTANT SPÉCIAL

DU GOUVERNEMENT DU CANADA CONCERNANT LE MOYEN-ORIENT

ET L'AFRIQUE DU NORD

43-265-347

(R.L. Stanfield)

Représentant spécial du
Gouvernement du Canada

Special Representative of the
Government of Canada and
Ambassador-at-large



Représentant spécial du
Gouvernement du Canada et
Ambassadeur itinérant

February 20, 1980

A SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR GENERAL EN CONSEIL

QU'IL PLAISE A VOTRE EXCELLENCE

J'ai l'honneur, en qualité de représentant spécial du
Gouvernement du Canada et ambassadeur itinérant nommé par
décret le 5 juillet 1979, C.P. 1979-1843, pour étudier
l'ensemble des relations entre le Canada et les pays du
Moyen-Orient et d'Afrique du Nord,

DE SOUMETTRE A VOTRE EXCELLENCE
LE RAPPORT CI-JOINT.

(R.L. Stanfield)

Représentant spécial du
Gouvernement du Canada

RAPPORT FINAL DU REPRÉSENTANT SPÉCIAL DU GOUVERNEMENT DU CANADA
CONCERNANT LE MOYEN-ORIENT ET L'AFRIQUE DU NORD

Depuis que j'ai présenté mon rapport provisoire sur l'emplacement de l'ambassade du Canada en Israël, en octobre dernier, j'ai poursuivi l'examen des autres aspects de mon mandat. Pour me faciliter la tâche, en plus de mon premier voyage au Moyen-Orient qui a précédé la formulation de ma recommandation au sujet de l'ambassade, je me suis rendu en Algérie, au Maroc, en France, en Italie, au Vatican et aux Etats-Unis, ainsi qu'au siège des Nations unies à New York et dans plusieurs provinces du Canada. J'ai également rencontré les représentants des gouvernements d'autres pays arabes où je n'avais pas eu le temps de me rendre. Ces consultations élargies me permettent maintenant de présenter un rapport sur l'ensemble des questions tombant sous mon mandat et concernant le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord.

Pour les fins de mon travail, j'ai restreint la définition du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord aux États arabes et à Israël, vu que ma nomination avait trait aux rapports du Canada avec ces pays. Je ne crois toutefois pas que l'on puisse parler du conflit israélo-arabe indépendamment de tout le reste. Ainsi, les événements qui ont cours en Afghanistan et en Iran rendent encore plus pressant le règlement de ce conflit.

J'ai divisé mon rapport final en deux parties principales couvrant les aspects de mon mandat que je n'avais pas encore abordés. La première traite du processus de rétablissement de la paix entre Israël et les États arabes, et la seconde, des rapports mutuels existant entre le Canada et les pays du Moyen-Orient et l'Afrique du Nord dans les domaines politique, économique, technique et culturel, y compris les incidences, pour le Canada, du boycottage exercé par les États arabes à l'égard d'Israël.

Dans mon examen du conflit du Moyen-Orient, j'ai tenté d'évaluer l'attitude, les préoccupations et la ligne de conduite des parties au conflit israélo-arabe afin de pouvoir proposer les meilleurs moyens pour le Canada de contribuer à un règlement pacifique reposant sur la compréhension mutuelle

et le compromis. J'ai abordé cette tâche sous trois angles différents: 1) l'attitude que le Canada pourrait prendre face aux problèmes de fond qui se posent dans ce conflit, 2) l'apport matériel que nos propres ressources nous permettent de fournir aux activités comme celles du maintien de la paix, de l'aide aux réfugiés et du développement économique, et 3) les moyens nous permettant de maintenir et de renforcer notre influence dans le rapprochement des parties en cause.

LE PROCESSUS DE RÉTABLISSEMENT DE LA PAIX

Le fondement de ma conception

Ma conception des questions touchant le Moyen-Orient demeure fondée sur la prémisse énoncée dans mon rapport provisoire, à savoir que le Canada a d'importants intérêts économiques dans cette région du globe, mais que son objectif primordial est de contribuer à y faire régner une paix juste et durable. Les motifs qui m'ont poussé à adopter cette attitude sont simples. Le conflit qui oppose les États arabes et Israël a bouleversé des peuples et les a déracinés; de plus, il a provoqué l'affectation massive et coûteuse de ressources rares aux budgets militaires. Ce phénomène a entraîné de grandes souffrances dans les deux camps. Il a en outre été la cause d'une tension et d'une incertitude mondiales persistantes, et il comporte le risque de voir s'élargir le conflit à l'échelle de la communauté internationale.

Dans mon rapport, je n'entends pas préciser les détails du règlement de ce problème très complexe et délicat. Personne ne peut, à mon avis, prévoir la forme exacte que prendra pareil règlement. Je m'attacherai plutôt à énoncer des positions et recommandations que le gouvernement pourrait étudier comme fondement de la politique canadienne en ce domaine. Ce faisant, j'ai tenu compte du fait que le Canada n'est pas une grande puissance comme les États-Unis. En effet, ce pays a toujours eu et conserve une responsabilité particulière pour ce qui est de favoriser le rétablissement de la paix au Moyen-Orient. Notre influence sur les événements est nécessairement limitée, mais cela ne signifie pas pour autant qu'elle ne peut être réelle. Les échanges que j'ai eus avec les chefs d'États du Moyen-Orient m'ont convaincu que nous pouvons fournir un apport véritable au processus de rétablissement de la paix si nous savons nous assurer le respect et l'amitié des gouvernements et des peuples de cette partie du globe.

Dans mon étude de ce que devrait être la politique canadienne, il ne m'a pas paru nécessaire de taire nos opinions. Des rapports étroits nous unissent à Israël depuis la création de cet État. Les Canadiens continuent de nourrir une admiration indéfectible à l'égard des juifs qui ont su, en de nombreuses occasions, fournir un apport important à l'ensemble de l'aventure humaine. Ce peuple a beaucoup souffert à travers les âges, et tout récemment au cours des événements terribles de l'Holocauste, mais a toujours gardé des liens affectifs profonds avec son ancienne patrie. En un peu plus de trente ans et en dépit d'obstacles formidables, les Israéliens ont jeté les bases d'institutions démocratiques vigoureuses et par là ils ont réussi à donner à leur nouveau pays une prospérité étonnante. On ne peut remettre en question l'engagement du Canada sur les plans de son amitié pour Israël et du bien-être de ce pays. Les liens étroits qui nous unissent à Israël doivent demeurer l'une des assises fondamentales de la politique canadienne au Moyen-Orient. Les dirigeants israéliens que j'ai rencontrés m'ont fait valoir l'importance et la valeur qu'ils attachent à ces liens qui unissent nos gouvernements tout aussi bien que nos peuples respectifs.

Le puissant appui que nous offrons à Israël ne signifie pas que nous ne pouvons entretenir et même raffermir nos bonnes relations avec les Arabes qui eux aussi ont fourni un apport important à notre civilisation. Les pays arabes que j'ai visités et ceux dont j'ai rencontré les représentants ont dit souhaiter vivement l'établissement de liens d'amitié avec le Canada. Ce souhait, ont-ils déclaré, tient au fait que nous sommes un pays de l'Ouest hautement industrialisé et que, par tradition, nous entretenons des liens étroits avec le Tiers monde sans pour autant que le colonialisme ait marqué notre histoire. Notre double patrimoine linguistique intéresse aussi ces nations, dont certaines utilisent l'anglais et d'autres le français pour échanger des idées avec le monde occidental. L'importance géopolitique des États arabes situés à la croisée de trois continents et leur puissance économique nouvelle font de ces pays des membres de plus en plus importants de la communauté internationale. A notre époque où l'interdépendance grandit sans cesse, l'importance de la compréhension mutuelle et de la collaboration va de soi; cela, les Canadiens le comprennent. Pour leur part, les dirigeants arabes que j'ai rencontrés ne s'attendaient pas à voir le Canada harmoniser ses politiques aux leurs, ni délaisser les liens d'amitié

traditionnels qui l'unissent à Israël. Ils ont cependant demandé que, lorsque nous avons à prendre des positions concernant le Moyen-Orient, nous tenions compte de leurs aspirations et de leurs préoccupations fondamentales. A mon avis, c'est là une attitude à la fois compréhensible et raisonnable.

Nous assistons actuellement au Canada, je crois, à une prise de conscience sans cesse croissante de la situation de la Palestine*. Par suite du conflit de 1948-1949, beaucoup de Palestiniens qui, à peine trente ans plus tôt constituaient la majorité de la population des territoires qui devaient par la suite devenir Israël, ont abandonné leurs maisons et leurs biens et se sont réfugiés dans les États arabes avoisinants. Un nombre encore plus grand de leurs compatriotes les ont imités par suite de la guerre de 1967 où Israël a enlevé à la Jordanie et à l'Égypte la rive occidentale du Jourdain et la bande de Gaza. Le nombre de ces réfugiés et de leurs descendants s'élève maintenant à quelque deux millions. Comme autre conséquence de la guerre de 1967, environ un million de Palestiniens, restés sur la rive occidentale et à Gaza, sont passés sous l'autorité d'Israël. Unis par un sentiment de dépossession et de défaite, les Palestiniens sont maintenant pleinement conscients de leur identité et sont décidés à y donner une expression politique. Notre respect et notre affection pour Israël et sa population ne sont pas diminués par notre souci du sort des Palestiniens.

* Avant de poursuivre, il serait utile, à mon avis, d'apporter certaines précisions. Avant les années 1920-1922, le territoire de la Palestine n'était pas nettement délimité. Sous l'Empire ottoman, la région avait été morcelée en un certain nombre de régions administratives dont les limites correspondaient fort peu aux entités politiques qui devaient voir le jour par la suite. A la conférence de San Remo, en 1920, les Alliés, vainqueurs de la Première Guerre mondiale, ont fait de la Grande-Bretagne la puissance mandataire des territoires aujourd'hui appelés Israël, soit la Cisjordanie, la bande de Gaza et la Jordanie, donnant à cette région le nom de Palestine. En 1922, la Société des Nations a reconnu cette décision, tout comme la création, en 1921, par la Grande-Bretagne, de l'émirat (arabe) de Transjordanie qui est depuis devenu le royaume Hachémite de Jordanie. En 1922, la Transjordanie comptait une population totale d'environ 300,000 Arabes, dont plus de la moitié étaient nomades. Le mandat de Palestine, situé à l'ouest du Jourdain, avait à la même époque une population d'environ 750,000 âmes dont près de 84,000 étaient juifs, et le reste, composé presque exclusivement d'Arabes, dont les descendants sont aujourd'hui couramment appelés Palestiniens.

Perception des Arabes et des Israéliens, et
rôle du Canada

Au cours des cinquante dernières années, les tensions, la violence et les guerres d'intensité variable survenues au Moyen-Orient ont obscurci les perceptions que les groupes en présence ont l'un de l'autre, et ont engendré la méfiance. Il n'est pas surprenant de constater que peu d'habitants de cette région peuvent parler de cette question sans passion. En outre, les efforts de paix ont été compliqués par le manque de communication prolongé entre les parties. Pendant trente ans, avant l'amorce des négociations récentes entre l'Égypte et Israël, les gouvernements arabes et israélien n'avaient eu aucun rapport suivi. Même à l'heure actuelle, le dialogue est très restreint. Il s'ensuit que la perception mutuelle des deux groupes manque parfois de réalisme et de compréhension. De nombreux arabes, par exemple, ne peuvent concevoir que l'expérience historique pénible vécue par les juifs pendant l'Holocauste et à des périodes antérieures, entraîne naturellement chez eux un profond souci de sécurité. Par contre, même si certains aspects de leur propre expérience antérieure sont comparables, les Israéliens peuvent difficilement évaluer pleinement l'acuité du ressentiment suscité chez les Palestiniens par leur sort de peuple dépossédé.

De tels manques de compréhension mutuelle poussent naturellement les protagonistes à penser que les prises de position des extrémistes de l'autre camp sont les objectifs convenus par l'ensemble de ses membres. Les Israéliens ont parfois tendance à croire que, pour l'ensemble des Arabes, tout accord doit prévoir la création d'un État séculier comprenant Israël, la rive occidentale et la bande de Gaza, opinion qui nierait l'existence d'Israël tel qu'on le connaît. Ils doutent peut-être de la sincérité de l'attitude plus modérée que de nombreux gouvernements arabes ont adoptée depuis quelques années. D'un autre côté, certains de mes interlocuteurs arabes ont mentionné la revendication extrême d'un Israël élargi, exprimée par certains Israéliens, et ils soutiennent que l'expansion est le véritable objectif de ce pays. Ce problème de perception est accentué par le fait que les pays arabes et même les Palestiniens sont souvent en désaccord total quant aux objectifs et aux méthodes. En Israël, il existe aussi des opinions fort divergentes et la formation d'une politique nationale est un processus complexe.

Le Canada, à titre individuel ou avec le concours d'autres pays, peut apporter une contribution utile à la paix en aidant les deux parties à surmonter les difficultés qu'elles éprouvent à communiquer. Par exemple, il pourrait inciter les gouvernements arabes et les Palestiniens à éliminer les ambiguïtés, s'il y a lieu, dans les conditions touchant leur volonté de reconnaître et d'accepter l'État d'Israël dans le cadre d'un accord. Par contre, si les politiques d'Israël dans les territoires occupés nuisent au processus de négociation en suscitant la méfiance des Arabes, nous devrions être prêts à le dire. Il nous faudrait aussi inciter les deux parties à se parler directement et à ne pas exagérer, avant même le début des discussions, l'importance de la représentation, de la reconnaissance et des mécanismes officiels.

Tout progrès en vue d'un règlement exige que les deux parties prennent conscience qu'un compromis significatif est possible. Le Canada devrait prêter son concours à cette prise de conscience. Si l'une ou l'autre partie croit que ses aspirations fondamentales ne peuvent être satisfaites par la négociation, la position des modérés peut en être affaiblie et l'on peut être porté à croire que la violence est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés. Il n'existe pas de solution juste capable de satisfaire aux exigences des extrémistes des deux parties, mais il est possible, à mon avis, d'en arriver à un compromis qui réponde à celles des modérés, en y mettant de la bonne volonté et de la persévérance.

Au Canada, il serait très souhaitable qu'un dialogue s'établisse entre les communautés juives et arabes. Ce sont elles qui au Canada sont les plus soucieuses de voir régner une paix juste et durable au Moyen-Orient, mais, comme les habitants des pays de cette région du globe, leur perception des problèmes est souvent très différente. Qu'ils soient d'origine juive ou arabe, ces Canadiens partagent un fort attachement affectif à cette partie du monde et un grand amour pour le Canada. Tout progrès dans le sens de la compréhension, de la confiance et de la bonne volonté entre ces communautés pourrait avoir un certain nombre de conséquences importantes: ainsi, la compréhension au Moyen-Orient même serait, en quelque sorte, favorisée; l'ensemble des Canadiens pourrait aussi mieux comprendre les peuples de ces pays; notre politique dans cette région s'en trouverait renforcée, car elle ferait fond sur l'opinion d'un grand nombre de Canadiens au lieu de se heurter à un courant d'attitudes concurrentes et contradictoires;

la politique étrangère du Canada aurait donc un fondement plus solide et plus sain. Ce genre de dialogue entre les communautés juives et arabes au Canada exigerait de la patience ainsi qu'une volonté de poursuivre les discussions, même si des malentendus fondamentaux surgissent entre les participants. Un tel dialogue me semble toutefois être une contribution importante de ces communautés au bénéfice du Moyen-Orient et du Canada.

Le fondement des négociations

Le Canada a toujours soutenu, avec raison, la Résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations unies comme étant la meilleure façon de réaliser une paix complète. La Résolution a été adoptée à l'unanimité par le Conseil après la guerre de 1967 au Moyen-Orient, et elle a servi de fondement aux négociations depuis lors. En voici les fondements principaux:

" i) Retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit;

ii) Cessation de toutes assertions de belligérance ou de tous états de belligérance et respect et reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque État de la région et de leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force. "

La Résolution est acceptée par Israël et par tous ses voisins, bien que l'interprétation de sa signification précise varie beaucoup. Les gouvernements arabes y voient une demande exigeant d'abord l'évacuation, par les Israéliens, de tous les territoires occupés en 1967, incluant la péninsule du Sinai, la rive occidentale, la bande de Gaza et les hauteurs du Golan. Les Israéliens prétendent pour leur part que la Résolution ne précise aucunement l'importance du retrait, et ils interprètent le passage traitant de la sûreté des frontières comme faisant surtout appel à leur sécurité matérielle sur le plan militaire. Ces différences ne diminuent toutefois pas la valeur de la Résolution comme fondement des négociations.

Il ne serait d'aucune utilité pour le Canada d'adopter une interprétation précise de la Résolution 242. Les parties doivent arrêter elles-mêmes, par la négociation, les détails précis de tout accord de paix, y compris les frontières qui

seront finalement adoptées et l'importance des relations entre les États en cause. Voilà, je crois, l'intention des auteurs de la Résolution. Il me semble également évident qu'ils ont voulu que ce texte soit pris globalement, c'est-à-dire que le retrait d'Israël des territoires ait pour contrepartie la reconnaissance de celui-ci par ses voisins, en tant qu'État légitime de cette région du globe, ayant des frontières nettes et définies. Il ne suffit pas d'exiger, comme certains gouvernements arabes le font encore, qu'Israël se retire unilatéralement à l'intérieur des frontières d'avant 1967 et reconnaisse les droits des Palestiniens, sans qu'il y ait accord simultanément sur ses frontières et que cet État soit reconnu. Par contre, il est douteux que le souci de sécurité d'Israël justifie les revendications territoriales niant effectivement l'existence d'une partie palestinienne. Pour être durables et permanents, les accords auxquels aboutiront finalement les négociations doivent non seulement bien tenir compte des questions de territoire et de défense, si importantes qu'elles soient, mais ils doivent surtout obtenir l'acceptation générale et sincère des populations en cause.

Il est un aspect de la Résolution 242 qu'on en est venu généralement à considérer comme une lacune, à savoir le fait que les Palestiniens y sont désignés seulement comme des réfugiés. Avec la croissance, depuis 1967, de la conscience nationale des Palestiniens, il est clair que la question de l'avenir politique de ce peuple doit être abordée directement dans le cadre de négociations. En effet, le règlement de ce problème est primordial pour la normalisation de la situation au Moyen-Orient, et par conséquent, pour qu'Israël connaisse la tranquillité et la sécurité. Les représentants de tous les gouvernements arabes avec qui j'ai eu des entretiens ont affirmé catégoriquement que la paix ne régnerait pas dans la région tant et aussi longtemps que les droits des Palestiniens ne seraient pas reconnus.

Les accords de Camp David témoignent de l'importance de la question palestinienne. Ils précisent que la solution au conflit israélo-arabe découlant des négociations prévues doit (traduction) "reconnaître les droits légitimes du peuple palestinien et ses justes revendications". J'estime que le Canada devrait appuyer le droit du peuple palestinien à une patrie, ainsi que celui d'exprimer ses revendications et de participer à la détermination de son propre avenir. Les divers gouvernements canadiens ont approuvé les communiqués

en ce sens publiés à l'occasion de réunions du Commonwealth et de l'OTAN. Le Canada devrait annoncer ouvertement son appui à l'égard de cette position. Il ne lui appartient pas de déterminer la forme que devrait avoir cette patrie, ni ses frontières exactes, ni si elle devrait former un État indépendant ou un État fédéré, ou une partie d'un autre État; c'est aux Palestiniens eux-mêmes et à leurs voisins, y compris à Israël, qu'il revient d'en décider au cours de négociations.

Mécanismes de négociation

Plusieurs séries de négociations ont eu lieu entre Israël et les États arabes depuis l'adoption de la Résolution 242 en 1967. Au début de 1969, des tentatives ont été faites dans le cadre du "plan Rogers" des États-Unis en vue d'asseoir les fondements d'un accord de paix global entre Israël et ses voisins, mais les pourparlers ont abouti à l'impasse en 1971. Après la guerre de 1973, de nouvelles négociations ont été entamées en vue de la conclusion d'ententes limitées de désengagement entre Israël et l'Égypte, de même qu'entre Israël et la Syrie. Cette approche "étape par étape", dont l'objet était la conclusion d'une paix globale grâce à une série d'accords restreints, a débouché en 1975 sur une seconde entente israélo-égyptienne de désengagement, mais aucun autre accord partiel n'a été conclu par la suite. Des tentatives ont alors été faites en vue de convoquer de nouveau la conférence multinationale de Genève à titre de conférence plénière de paix pour négocier un accord global. Ces efforts ont échoué en raison de l'incapacité des parties de s'entendre sur la représentation palestinienne.

Il a fallu le spectaculaire voyage du président Sadate à Jérusalem pour que soit relancé le processus qui a abouti en 1978 à la signature des accords de Camp David par Israël, l'Égypte et les États-Unis. Israël et l'Égypte ont conclu, en conformité avec les principes de la Résolution 242, un traité de paix prévoyant la pleine normalisation de leurs relations réciproques de même que le retrait d'Israël de la péninsule du Sinaï. A été également mis sur pied, en vertu des accords, un mécanisme de négociation dont l'objet est la résolution de la question palestinienne selon les principes énoncés dans la Résolution 242.

La plupart des gouvernements arabes se sont opposés au processus de négociation de Camp David; ils le considèrent comme un arrangement bilatéral liant uniquement l'Égypte

et Israël, qui complique le mouvement en vue de l'établissement d'une paix globale plutôt que d'y contribuer. Ils affirment notamment que les accords ne constituent pas le fondement d'un règlement équitable parce qu'ils n'envisagent pas de solution adéquate à la question palestinienne. Mais tel n'est pas l'objet des accords, lesquels prévoient la mise sur pied d'un mécanisme qui permet la négociation de questions fondamentales sous réserve de la volonté des parties de se joindre aux négociations. Les représentants des gouvernements arabes avec qui j'ai discuté entretiennent, à mon avis, des doutes sincères au sujet des accords de Camp David, mais les positions générales qu'ils ont adoptées et l'espoir qu'ils entretiennent de voir les États-Unis exercer leur influence sur Israël pour l'amener à se retirer des territoires occupés et à reconnaître les droits des Palestiniens, ne peuvent tenir lieu de négociations.

Il n'y a que d'authentiques pourparlers autour d'une même table qui puissent aboutir à des ententes territoriales et autres qui soient satisfaisantes. Il est essentiel toutefois, pour le succès de ces pourparlers, que les Palestiniens soient encouragés à s'y joindre. A cette fin, ils doivent être fondés à croire que la période intérimaire de cinq ans prévue dans les accords peut être pour eux un moyen d'acquérir un degré très élevé d'autonomie d'ici à ce que soit négocié le statut définitif de la rive occidentale du Jourdain et de la bande de Gaza.

Les gestes qui semblent préjuger de la forme d'un accord éventuel sur le statut de la rive occidentale et de Gaza sont de nature à décourager les Palestiniens de participer au processus de Camp David. La mise sur pied de colonies israéliennes dans ces territoires, l'exploitation de leurs ressources naturelles, l'eau notamment, et l'intégration croissante de leur infrastructure à celle d'Israël amènent les Palestiniens à soupçonner le gouvernement de vouloir intégrer ces territoires au pays et d'empêcher leur retour à une administration arabe. Les Palestiniens avec qui je me suis entretenu, même les plus modérés, n'accepteront aucune solution donnant à Israël et à ses citoyens ce genre de contrôle sur la rive occidentale et sur Gaza. Prises ensemble, ces deux zones sont beaucoup moins grandes que le territoire traditionnellement réclamé par les Palestiniens. Le fait que plusieurs d'entre eux soient disposés à accepter ces zones constitue déjà une énorme concession.

Je reconnais que le long conflit qui a opposé les Arabes et les Israéliens a entraîné de part et d'autre l'adoption de positions et d'attitudes fermement ancrées. Ce n'est pas mon propos d'en diminuer l'importance ou de mettre en doute leur sincérité. L'inquiétude des Israéliens au sujet de leur sécurité est tout à fait compréhensible au regard du sort qu'ont subi les juifs durant l'Holocauste, des quatre conflits armés avec leurs voisins en moins de trente ans et des nombreux actes terroristes commis contre eux. Il est naturel, par ailleurs, que les Arabes, y compris les Palestiniens, aient des souvenirs vivaces des souffrances occasionnées par ces quatre guerres et par les attaques plus récentes de l'armée israélienne au Liban. Par contre, si les Arabes comme les Israéliens ne manifestent pas de volonté réelle de faire de sérieux compromis au nom de la paix, les progrès qu'ont permis de réaliser jusqu'à présent les accords de Camp David pourraient bien être compromis, et les possibilités d'un nouveau conflit s'en trouver accrues. Il ne revient pas aux Canadiens de leur dire comment atteindre ces compromis, mais il me semble que nous avons, en qualité de pays soucieux de préserver la paix, la responsabilité de faire valoir aux parties qu'elles ne peuvent remettre indéfiniment les décisions difficiles qui leur incombent, ni s'y soustraire. Si celles-ci ne sont pas prises dans les mois qui suivent, et si en conséquence les négociations actuelles devaient échouer, il sera nécessaire, en fin de compte, d'élaborer un autre mécanisme pour faciliter la recherche d'une solution de paix. Nécessairement, l'échec des accords de Camp David ferait que le processus se déroulerait dans un climat de méfiance accrue.

Les négociations et les Palestiniens

Pour que les négociations réussissent, il faut que les Palestiniens soient représentés d'une façon acceptable. Tous ceux que j'ai rencontrés m'ont affirmé que l'Organisation de libération palestinienne était le seul organisme qui pouvait parler en leur nom. Les Palestiniens de la rive occidentale m'ont affirmé catégoriquement que leurs dirigeants locaux ne négocieraient d'aucune façon sans l'approbation, du moins tacite, de l'O.L.P. Cette situation crée, de toute évidence, un problème difficile. D'une part, les Palestiniens ne seront représentés que d'une façon qu'ils acceptent, et d'autre part, les inquiétudes des Israéliens au sujet de l'O.L.P. ne peuvent être considérées comme négligeables, contrairement à ce que certains prétendent.

Israël refuse de participer à des négociations où l'O.L.P. serait présente, en partie parce qu'il craint que sa participation soit interprétée comme l'acceptation de prendre éventuellement en considération un des principaux objectifs de l'organisation, à savoir la création d'un État palestinien souverain sur la rive occidentale et à Gaza. Les divers gouvernements israéliens ont affirmé ne pas pouvoir accepter cette possibilité. A la suite des discussions que j'ai eues avec les Israéliens, je suis convaincu que leur réticence tient également au fait qu'un grand nombre d'entre eux ont connu de près l'amertume et la brutalité engendrées par les activités terroristes, à l'objectif proclamé officiellement par l'O.L.P., qui est d'établir un État séculier dans lequel serait compris Israël, et à ce qu'ils considèrent comme les liens menaçants de l'Organisation avec le bloc soviétique.

Le représentant de l'O.L.P. à qui j'ai parlé ainsi que les tenants du mouvement m'ont dit que la plupart de ses membres sont disposés à accepter un accord en vertu duquel l'État d'Israël reviendrait à ses frontières d'avant 1967, mais que l'Organisation ne pouvait unilatéralement renoncer à son objectif traditionnel de constituer un État séculier comprenant Israël sans une quelconque contrepartie. L'O.L.P. soutient que si elle acceptait de reconnaître Israël sans en même temps se faire reconnaître à son tour par celui-ci, elle perdrait de son pouvoir de négociation, qui est déjà faible en raison du fait qu'elle est de beaucoup la partie la plus désavantagée. Ce changement d'attitude au sein de l'O.L.P., qui auparavant rejetait totalement Israël, constitue une évolution encourageante, quoique relativement récente, mais certains groupes de l'Organisation rejettent toujours la modération. Il est essentiel que ce changement d'attitude devienne beaucoup plus prononcé.

C'est dans le cadre de l'étude de ces questions que l'attitude du Canada vis-à-vis de l'O.L.P. doit être examinée. Dans ce travail, j'ai tenu compte, d'une part, du rôle de chef de file joué par l'O.L.P. auprès des Palestiniens et d'autre part, de son attitude encore ambiguë à l'endroit d'Israël et de ses activités terroristes. Le Canada devrait, à mon avis, étendre ses rapports avec l'O.L.P. sur les questions touchant les négociations et le processus de paix, en vue d'inciter cette organisation à faire preuve de plus de modération et de réalisme et à reconnaître au grand jour la légitimité de l'État d'Israël. Des communications et des discussions franches seront nécessaires à cette fin. Pour jouer un tel rôle, le Canada n'a pas à reconnaître officiellement l'O.L.P. comme "seul représentant légitime

des Palestiniens", titre qu'elle s'attribue. Il reste, cependant, qu'aux yeux non seulement des pays arabes, mais aussi d'une bonne partie du reste du monde, l'O.L.P. fait de plus en plus figure, pour le peuple palestinien, de seul porte-parole pouvant compter sur l'appui d'une fraction importante de l'opinion palestinienne.

Il nous faut aussi nous rappeler que même si l'O.L.P. a entretenu pendant longtemps des relations étroites avec les Soviétiques, ses terrains de dialogue avec les pays occidentaux ont toujours été assez limités. Plus récemment, l'O.L.P. n'a pas hésité à réagir lorsque se sont présentées des occasions de rapprochement avec les pays européens de l'Occident. Il ne fait aucun doute que si elle a agi ainsi, c'est parce que ces contacts raffermissent sa propre position sur le plan international. En même temps, la valeur de ces contacts avec les pays occidentaux à titre d'incitation à la modération ne saurait être méconnue.

Les pourparlers avec l'O.L.P. ne devraient d'aucune manière empêcher le Canada d'adopter une position ferme à l'égard des activités terroristes auxquelles se livrent ses sous-groupes armés. Ces activités ne sont pas excusables et elles devraient être condamnées. Le Canada devrait inciter l'O.L.P. à y mettre fin en faisant valoir qu'elles ne facilitent en rien le retour du territoire palestinien à une administration arabe, ce qui est l'objectif avoué de ces activités. Au contraire, elles renforcent les soupçons de beaucoup d'Israéliens pour qui l'O.L.P. est une organisation qui ne saurait respecter un éventuel règlement de paix avec Israël et qui ne pourrait donc être considérée comme un représentant acceptable des Palestiniens au cours des négociations. Ces activités ont en outre tendance à susciter un cycle de violence et de contre-violence dans la région, ce qui rend encore plus difficile le déroulement des négociations dans une atmosphère libre de rancoeur.

Effets sur le Liban

L'intervention israélienne au Sud-Liban, qu'elle survienne en réaction aux opérations armées palestiniennes ou à titre de mesure préventive dirigée contre des objectifs situés dans ce pays, contribue aussi au cycle de violence. Les faits montrent qu'elle entraîne de nombreuses pertes de vie chez les civils et qu'elle ajoute au ressentiment éprouvé par les Palestiniens réfugiés au Liban ainsi que par les Libanais eux-mêmes.

Les dirigeants libanais que j'ai rencontrés ont beaucoup insisté sur le fait que les dommages causés à leur pays par cette intervention sont hors de proportion avec les opérations terroristes ayant leur source au Liban. Il est vrai que l'O.L.P. et Israël ont réduit considérablement ces activités dernièrement, ce dont on ne peut que se féliciter. Mais si la situation venait à se détériorer à nouveau, il nous faudrait manifester clairement notre désapprobation, quel que soit le coupable.

Pour venir en aide au Liban là où nous le pouvons, nous devons continuer à appuyer tous les efforts déployés sur le plan international, y compris la Force intérimaire des Nations unies au Liban, pour permettre au gouvernement libanais de reprendre en mains le Sud-Liban. L'activité incessante des groupes armés palestiniens et des milices soutenues par Israël favorise le maintien d'un climat d'incertitude et de tension. Il en va de même de l'arrivée signalée de contingents en provenance de l'Iran. Nous devons rester disposés à nous associer aux efforts valables déployés à l'échelle internationale pour aider ce pays à retrouver son intégrité territoriale et à soulager ses citoyens des misères et des vicissitudes des dernières années.

Jérusalem

Je me suis abstenu jusqu'ici de faire état de la question de Jérusalem. Dans mon rapport provisoire, j'avais recommandé de laisser à Tel-Aviv l'ambassade du Canada en Israël en attendant que soit précisé le rôle de Jérusalem dans un éventuel règlement de paix global, durable et équitable, entre Israël et ses voisins arabes. Une fois le règlement intervenu, la question de l'ambassade pourrait alors être examinée à la lumière des dispositions de ce règlement. J'aimerais maintenant formuler quelques observations sur l'avenir de Jérusalem, ainsi que m'y autorise la mandat élargi qui m'a été confié. En résumé, j'estime que la question de l'avenir de la ville doit être décidé d'un commun accord à l'occasion d'un règlement de paix global négocié. L'avenir de Jérusalem ne saurait être dissocié du différend israélo-arabe ni de son statut religieux unique.

Cette ville a ses particularités qui la différencient des autres territoires contestés qui ont été occupés en 1967. Symbole affectif et politique pour les Israéliens, les Palestiniens et les autres Arabes, elle a une grande importance

religieuse et historique pour les juifs, les musulmans et les chrétiens. C'est d'ailleurs ce qui a amené les Israéliens à revendiquer comme capitale la ville en son entier, les Arabes (musulmans et chrétiens) à insister fortement pour que Jérusalem-Est (arabe) soit rendue aux Arabes, et d'importantes organisations chrétiennes à y réclamer une présence internationale. C'est en réaction à ces vues profondément enracinées que l'Assemblée générale des Nations unies a fait inscrire dans son plan de partage de la Palestine de 1947 (qui a été à l'origine de la création de l'État d'Israël) des dispositions visant l'internationalisation de la ville en son entier. Cette idée d'un corpus separatum confié au contrôle des Nations unies ne semble plus réaliste étant donné l'opposition tant des Israéliens que des Arabes, mais les objectifs qu'elle visait sont toujours valables.

J'estime que la dimension religieuse de la ville comme centre des trois grandes religions monothéistes devrait être pleinement prise en considération lorsqu'il sera question de l'avenir de Jérusalem au cours des négociations. Le Canada devrait souscrire aux efforts déployés à cette fin. Il faut en effet se rappeler qu'entre 1948 et 1967, alors que la rive occidentale était sous la domination arabe, il était interdit aux Israéliens de se rendre en pèlerinage à Jérusalem-Est. Depuis, les autorités israéliennes ont cherché à être aussi justes que possible en garantissant le libre accès aux lieux saints chrétiens et musulmans, ce qui contraste nettement avec l'attitude arabe et qui est tout à leur honneur. Quoi qu'il en soit, même si la situation actuelle semble répondre aux vœux des autorités religieuses juives, il n'en va de même pour tous les chrétiens et musulmans.

Les musulmans que j'ai rencontrés se refusent à voir le maintien de la situation actuelle à Jérusalem comme une solution de rechange acceptable à la restitution de leurs lieux saints. Tous les pays arabes que j'ai visités ont insisté sur l'importance de la ville comme troisième lieu saint de l'Islam en importance, après la Mecque et Médine. Les chrétiens que j'ai rencontrés se soucient quant à eux du fait que la loi garantissant le libre accès aux lieux saints n'est rien d'autre qu'une simple mesure législative que la Knesset pourrait modifier à la majorité simple s'il devait se manifester en Israël une volonté politique en ce sens. Ils ont aussi exprimé des inquiétudes concernant le développement urbain et les changements démographiques survenus

à Jérusalem-Est depuis 1967, lesquels modifient en profondeur le caractère même de cette ville qui devrait constituer selon eux un centre vital pour les trois confessions et leurs communautés religieuses. Le Saint-Siège m'a fait part à nouveau du point de vue exprimé par le Pape aux Nations unies en 1979, selon lequel un accord spécial prévoyant des garanties internationales devrait être conclu pour assurer le maintien du caractère religieux unique de la ville.

Le statut de Jérusalem représente peut-être l'un des problèmes les plus difficiles à régler dans le conflit israélo-arabe, mais j'ai la conviction que si toutes les parties y mettent suffisamment de bonne volonté pour régler les autres points importants et complexes en litige, on pourrait aussi s'entendre sur le sort de la ville. Je recommande donc que, tant que l'on n'aura pas trouvé de solution globale au conflit, le Canada maintienne son refus de reconnaître l'annexion par Israël de Jérusalem-Est et de ses quartiers périphériques, conformément à la Résolution 242 et aux autres résolutions des Nations unies que notre pays a appuyées depuis 1967, année de cette annexion.

Aide matérielle

Les contributions versées par le Canada à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine et notre participation aux missions de maintien de la paix des Nations unies sont les efforts les plus apparents déployés par le Canada pour atténuer les souffrances causées par le conflit israélo-arabe et pour réduire les tensions entre les parties au différend. Depuis sa participation à l'organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve en 1948, le Canada a été de toutes les opérations de maintien de la paix des Nations unies. Les membres de nos forces armées ont vécu des années et des mois pénibles dans des conditions difficiles, cherchant à faire respecter l'armistice et les accords de désengagement intervenus entre Israël et ses voisins. C'est un rôle où nous avons acquis une maîtrise certaine et qui est apprécié par les pays de cette partie du globe. Nous devons continuer à assumer cette responsabilité là où le maintien de la paix peut, selon nous, aider à empêcher le déclenchement d'hostilités, à réduire les tensions ou à créer un climat favorable à l'établissement d'un dialogue entre antagonistes.

Le Canada a aussi accordé une aide financière généreuse à l'Office de secours et de travaux des Nations unies (UNRWA) depuis sa création en 1950. L'UNRWA vient actuellement en aide à plus de 600,000 réfugiés établis dans des camps au Liban, en Jordanie, en Syrie et dans les territoires occupés par Israël en leur fournissant des services en matière d'éducation, de formation et de santé, ainsi qu'une aide alimentaire de base. Notre contribution à l'UNRWA a toujours été l'une des plus importantes. Au cours de ma visite en Jordanie, j'ai eu l'occasion de me rendre dans un des grands camps de réfugiés et de discuter des activités de l'Office avec ses représentants. Il ne fait aucun doute que l'UNRWA a beaucoup contribué à soulager la misère des réfugiés palestiniens et à leur permettre, grâce à l'éducation, de subvenir à leurs propres besoins et de contribuer de façon sensible au développement de nombre d'États arabes. J'estime que le Canada devrait poursuivre ses contributions à l'UNRWA, dont les activités servent aussi à rappeler aux Palestiniens que la communauté internationale entend assumer ses responsabilités vis-à-vis des réfugiés de 1948 et 1967.

Si un règlement général du différend israélo-arabe peut être atteint au Moyen-Orient grâce à l'appui de la communauté internationale, j'estime que le Canada, dans les limites de ses ressources et de ses capacités, devrait être prêt à jouer son rôle dans le rétablissement de la paix. Cette attitude s'inscrirait dans une suite logique étant donné notre préoccupation constante, depuis au moins trente ans, à l'égard des problèmes de cette région et l'intérêt que nous portons à voir se résoudre, à l'avantage de tous, un conflit qui a déjà causé tant de misère et de bouleversements. L'aide du Canada pourrait, par exemple, prendre l'aspect d'une participation à une quelconque force de maintien de la paix ou à un effort économique international, si cela devait contribuer à un règlement éventuel.

La position du Canada

Selon moi, pour jouer un rôle utile au Moyen-Orient et exercer une quelconque influence, compte tenu de nos ressources, nous devons avoir le respect des gouvernements et des peuples de cette partie du monde. Si nous voulons encourager la modération et la conciliation, il faut que toutes les parties en cause croient à notre impartialité. Cela veut dire en tout premier lieu que les positions que nous adoptons

doivent avoir comme objectif la justice et la réconciliation. Cela veut aussi dire, toutefois, que nous devons être prêts à exprimer notre désapprobation lorsque nous estimons qu'une initiative de l'une ou l'autre partie va à l'encontre du processus de rétablissement de la paix. Cela suppose en outre que nous communiquions nos vues par les voies diplomatiques usuelles lorsque nous estimons la chose utile. Cela voudra dire parfois que l'on s'adresse directement à l'opinion publique. Cela veut aussi dire que nous devons adopter une attitude aussi franche aux Nations unies quand il sera question du Moyen-Orient.

A cette fin, nous devrions désapprouver, à l'ONU, les résolutions qui tentent de faire condamner injustement l'une des parties en cause dans le différend israélo-arabe, ou qui exigent de l'une des parties une action immédiate qu'elle ne saurait raisonnablement prendre de façon unilatérale hors du contexte d'un règlement global. Ces résolutions sont particulièrement peu productives car, en pratique, Israël est le seul pays à y être mentionné. Le Canada devrait aussi faire en sorte que les organismes spécialisés de l'ONU ne soient pas saisis de résolutions mises de l'avant pour des motifs strictement politiques et s'opposer vigoureusement à toute tentative visant à suspendre ou à expulser Israël de ces organes internationaux. De telles tentatives ne font qu'exacerber les tensions et entraver les communications. Elles suscitent chez les Israéliens l'impression qu'ils ne peuvent en rien compter sur la communauté internationale pour comprendre leur situation.

Par ailleurs, si nous voulons être respectés, nous devons éviter d'être identifiés totalement avec l'une des parties lorsque l'autre partie n'a pas complètement tort. Lorsque des résolutions sont déposées à l'ONU, nous devrions les examiner en considérant leurs qualités intrinsèques. Si elles critiquent des actes précis de l'une des parties et que nous sommes d'accord avec ces critiques, nous devrions les appuyer. Lorsque certains éléments d'une résolution donnée ne nous satisfont pas, mais que nous sommes par ailleurs favorables à d'autres éléments, nous devrions voir s'il n'y a pas lieu de nous abstenir de voter, car autrement, nous serions perçus comme rejetant totalement des points de vue que nous ne rejetons pas, en fait. Contrairement aux pratiques parlementaires en usage au Canada, l'abstention a une signification politique bien précise à l'ONU, en ce sens qu'elle sous-entend la plupart du temps un appui à certains éléments d'une

résolution en même temps qu'une opposition à d'autres. Notre crédibilité exige une telle approche. Sans elle, notre contribution au maintien de la paix deviendra négligeable.

Conclusions quant au processus de rétablissement de la paix

Dans mes observations sur le différend israélo-arabe et la contribution que le Canada pourrait apporter à son règlement, j'ai souligné que la compréhension mutuelle et le compromis sont des objectifs qui ne pourront être atteints que par la bonne volonté et la modération, et à condition que les intéressés soient disposés à effectuer des choix difficiles.

L'histoire du Moyen-Orient depuis les débuts du siècle démontre que ces objectifs ne sont pas faciles à atteindre, car les convictions sont bien ancrées et les émotions sont vives. Néanmoins, l'évolution des attitudes arabes envers Israël au cours de la dernière décennie et la récente transformation des relations entre Israël et l'Égypte démontrent que des progrès très réels peuvent être réalisés.

Même une paix globale entre Israël et ses voisins arabes ne se traduira pas par une stabilité parfaite dans cette région. Il y aura encore des tensions internes dans divers pays, de même que des rivalités régionales et des pressions globales sur les ressources énergétiques. Le règlement du différend israélo-arabe serait toutefois un grand pas en avant, qui permettrait de libérer les ressources humaines et économiques considérables des populations en cause; celles-ci pourraient en effet concentrer leurs énergies sur la croissance et la prospérité de leur région. C'est aux pays amis comme le Canada qu'il appartient d'encourager les parties à prendre des initiatives favorisant une paix durable. Ce rôle peut parfois sembler ingrat quand les résultats se font attendre, mais je suis convaincu que les populations de cette région du globe désirent la paix. Ce sont les pays comme le Canada qui ont la responsabilité de les aider en ce sens.

LES RELATIONS CANADIENNES

Le boycottage d'Israël par les pays arabes

Dans toute discussion des relations canadiennes avec les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, on ne peut

passer sous silence les répercussions du boycottage économique d'Israël par les pays arabes. Ce boycottage a été pratiqué à des degrés divers par les gouvernements arabes depuis plus de trente ans, mais il ne s'est vraiment imposé à l'attention internationale que lorsque l'augmentation dramatique du prix du pétrole, en 1973-1974, a fait de certains pays arabes un important marché d'exportation pour les pays de l'Ouest.

Les pratiques sont loin d'être uniformes d'un pays à l'autre, mais le boycottage arabe comprend généralement trois paliers: primaire, secondaire et tertiaire. Au premier palier, les importations de produits israéliens par les pays arabes et les exportations de produits arabes vers Israël sont interdites. Ce type de boycottage, assimilable à un embargo commercial, a ses pendants ailleurs dans le monde. Le boycottage secondaire vise les sociétés, au Canada ou ailleurs, qui sont considérées par les autorités comme venant en aide à Israël de diverses façons assez vaguement définies. Ces sociétés peuvent être mises sur une liste noire et empêchées par la suite de traiter avec les pays arabes qui respectent la consigne. Le dernier palier vise à renforcer les désavantages de l'inscription sur la liste noire et de l'apport d'une aide apportée à Israël. Cela peut se traduire, par exemple, par un engagement de la part d'une entreprise à ne pas faire d'échanges avec les sociétés inscrites sur la liste noire, dans son propre pays ou à l'étranger, si elle veut commercer avec un pays arabe.

Les gouvernements arabes insistent sur le fait que le boycottage n'est pas raciste et qu'il vise non pas les juifs, mais un pays, Israël, avec lequel ils sont en guerre depuis environ trente ans. Ils soutiennent que le boycottage est un moyen économique légitime de faire pression sur Israël pour qu'il reconnaisse les droits des Palestiniens et se retire des territoires occupés.

Certaines formes de boycottage, en particulier celles du troisième palier, ont été fortement critiquées en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest, particulièrement ces dernières années; on allègue en effet qu'elles imposent des restrictions inacceptables à la liberté des sociétés de traiter avec qui elles l'entendent et qu'elles constituent une forme de discrimination raciale ou religieuse. Parmi les pays de l'OCDE, qui regroupe les grandes puissances économiques du monde occidental et le Japon, seuls les États-Unis ont adopté une mesure

législative qui fait obstacle au boycottage. Cette mesure prévoit des sanctions, qui vont des amendes aux peines d'emprisonnement, à l'égard de ceux qui se plient à une gamme de pratiques exigées par le boycottage étranger. La France a aussi une loi qui semble aller dans le même sens, mais, en pratique, les sociétés françaises peuvent accepter les clauses de boycottage si elles le désirent.

Ailleurs en Europe de l'Ouest, la question du respect du boycottage a fait l'objet de discussions, mais aucune restriction n'a encore été adoptée. En Grande-Bretagne, le gouvernement a dit déplorer tous les boycottages décrétés sans l'appui international, mais il estime qu'il appartient à chaque société de décider de l'attitude à adopter, à la lumière de ses intérêts commerciaux. En 1978, un comité de la Chambre des Lords a tenu des audiences à l'occasion de l'étude d'un projet de loi anti-boycottage et il a recommandé qu'il soit abandonné.

En 1976, le Canada a établi des directives selon lesquelles les parties à une transaction comportant des mesures de boycottage inacceptables seront privées des services du gouvernement fédéral. Cette politique devait constituer un moyen de dissuasion efficace parce qu'elle entraîne de très graves désavantages pour les sociétés canadiennes qui se trouvent dans un milieu difficile et peu familier. Les mesures inacceptables de boycottage dont font état les directives désignent toutes celles qui suscitent une discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique ou la religion ou qui obligent une entreprise à ne pas faire affaire avec une autre entreprise ou un autre pays. En outre, le gouvernement est tenu de publier des rapports périodiques sur les manquements aux directives.

Cette politique a été jugée insatisfaisante par certains Canadiens qui ont pressé le gouvernement de la remplacer par une loi. En 1978, un projet de loi a donc été déposé, mais il n'a pas eu de suite. La nouvelle loi aurait obligé les sociétés à rendre compte au gouvernement de certaines demandes de boycottage dont elles auraient fait l'objet et à lui indiquer si elles y ont accédé. Dans ce dernier cas, le fait aurait été rendu public. On a aussi insisté vivement auprès du gouvernement pour qu'il parraine une loi semblable à la législation américaine. Cette mesure obligerait les entreprises à révéler qu'elles ont été l'objet de demandes de boycottage et leur interdisant d'y accéder.

En revanche, d'autres Canadiens soutiennent que l'adoption d'une loi contre le boycottage nuirait aux intérêts du pays. Selon eux, les gouvernements arabes pourraient fort bien refuser leurs marchés aux exportations canadiennes ou même cesser la vente de pétrole au Canada. Ils affirment que les États-Unis, qui ont voté une loi, entretiennent avec ces pays des relations politiques et stratégiques différentes du Canada et que les principales entreprises américaines sont tellement vastes et possèdent une technologie si exceptionnelle que le boycottage ne les touche pas vraiment. Le Canada, par contre, fournit à cette partie du monde peu de produits qui ne pourraient aisément être obtenus ailleurs. Ils maintiennent aussi que la politique en vigueur suffit largement pour empêcher les entreprises canadiennes de consentir aux demandes inacceptables de boycottage.

Plusieurs gouvernements arabes ont déclaré énergétiquement qu'ils considéreraient toute loi canadienne s'opposant au boycottage comme une mesure politique expressément "antiarabe" et "favorable à Israël", dirigée contre leurs intérêts fondamentaux et leur droit de recourir à des sanctions économiques à l'égard d'un pays avec lequel ils sont en état de guerre. Ils ont affirmé qu'une telle mesure compromettrait les relations économiques, financières et commerciales avec le Canada.

Les directives établies par le Canada en 1976 ne semblent pas avoir provoqué de vives réactions de la part des gouvernements arabes, peut-être parce que cette mesure administrative leur paraît moins hostile, officiellement et symboliquement, qu'une loi promulguée par le Parlement canadien. J'ai aussi l'impression que, pour eux, l'adoption d'une loi provinciale contre le boycottage, à la différence d'une loi canadienne, n'a pas valeur d'acte ressortissant à la politique extérieure.

Les tenants d'une loi canadienne contre le boycottage pourront soutenir que l'attitude des gouvernements arabes n'est qu'un bluff; je dois néanmoins rendre compte de la position prise par ces derniers. Je ne pourrais, en toute conscience, affirmer que l'adoption d'une loi canadienne contre le boycottage ne présentera pas d'énormes risques économiques pour le pays, soit le risque d'une réduction des exportations vers des marchés importants et peut-être, aussi, d'une baisse des approvisionnements en pétrole.

Voilà les faits, que nous les considérons comme un chantage de la part des Arabes ou comme une réaction à une politique canadienne qu'ils tiennent pour hostile.

Si, toutefois, l'application de mesures de boycottage par les sociétés canadiennes venait à violer les principes fondamentaux du pays, nous devrions être disposés à empêcher ces violations et à en subir les conséquences. La question du boycottage soulève deux ordres de préoccupations. D'abord, certains boycottages sont contraires aux principes canadiens de la bonne marche des affaires parce qu'ils incitent des entreprises à restreindre leurs relations avec d'autres. Ces restrictions sont considérées comme peu souhaitables sur le plan commercial et incompatibles avec une saine pratique des affaires.

En outre, on dénonce le boycottage comme une mesure de discrimination raciale ou religieuse. Nous touchons là aux droits fondamentaux de la personne, question d'un tout autre ordre et de portée beaucoup plus élevée qu'une restriction des échanges commerciaux. Je ne veux pas dire que des mesures visant à empêcher des restrictions commerciales n'ont pas d'importance, mais elles sont de nature utilitaire plutôt que morale. Dans quelque circonstance donnée, l'étendue de leur application est une question de jugement quant aux meilleurs bénéfices que peut en retirer l'économie canadienne. Si le boycottage ne porte que sur une question de politique commerciale sans toucher à aucune considération d'ordre moral plus élevé, le gouvernement canadien serait en droit, semble-t-il, de poursuivre l'application de politiques qu'il juge dans son intérêt économique.

On a cependant laissé entendre que les directives actuelles sont essentiellement discriminatoires parce qu'elles favorisent les entreprises canadiennes qui peuvent se passer de l'aide gouvernementale et se conformer à un boycottage pour obtenir des contrats. Déclarer que la politique est en soin discriminatoire malgré son application rigoureuse dénote, à mon avis, une ignorance des coûts très réels qu'entraîne l'abolition des services gouvernementaux dans cette partie du monde. Leur retrait provoque habituellement d'énormes difficultés et pose toujours un très grand risque, même pour la plus importante des sociétés.

Le fait que les restrictions des échanges commerciaux, dont feraient l'objet les sociétés canadiennes en se conformant

aux dispositions interdisant le boycottage, résultent d'exigences posées par des pays étrangers ne semble pas donner plus d'importance au principe, en ce qui a trait à la politique commerciale. Les pays étrangers ne demandent pas aux entreprises canadiennes de ne pas conclure certains marchés, comme les États-Unis l'ont parfois fait pour des filiales canadiennes de sociétés américaines. Ils demandent aux entreprises canadiennes de ne pas conclure (ou de s'engager à ne pas conclure) certains marchés si elles veulent faire affaire avec eux. C'est une forme de pression que nous n'aimons pas, mais ce n'est pas l'imposition d'une loi étrangère au Canada.

La discrimination raciale ou religieuse dépasse toutefois les questions de politique commerciale et touche à un principe moral des plus élevés. Les tenants d'une loi contre les boycottages soutiennent qu'ils sont parfois ouvertement antisémites dans leur formulation et essentiellement antisémites en pratique. Je m'empresse de signaler que je n'ai pas été en mesure de faire une étude approfondie de la question. Je n'ai pas non plus l'autorité d'examiner les dossiers des sociétés. J'ai toutefois interrogé des Canadiens qui font affaire avec des pays arabes et ils m'ont dit qu'on ne leur avait pas demandé de pratiquer le boycottage pour des raisons d'appartenance raciale ou religieuse. Les représentants du gouvernement fédéral qui veillent à l'application des directives depuis 1976 ont affirmé ne pas avoir entendu parler de mesure de boycottage qui leur semblait avoir un caractère de discrimination raciale ou religieuse. Ils n'ont cependant pas eu connaissance de demandes de boycottage adressées à des sociétés canadiennes qui n'utilisent pas les services du gouvernement fédéral. J'ai demandé aux tenants de la loi de me donner des exemples de demandes de boycottage faites par les Arabes, qui supposaient une discrimination raciale ou religieuse. Ils m'ont répondu que les méthodes employées sont devenues plus perfectionnées et plus subtiles et que la discrimination manifeste est maintenant rare.

Depuis Herzl, on affirme que le sionisme est une croyance politique et non une religion. On donne toutefois à penser que la discrimination contre les sionistes existe bel et bien et qu'elle est en fait raciale parce que la grande majorité des juifs sont sionistes et, aussi, que dans son acception le terme de sioniste recouvre celui de juif. Ces généralisations sont très contestables. On peut être antisioniste sans être antisémite. Certains juifs sont antisionistes et il y a des sionistes qui ne sont pas juifs.

Les responsables arabes du boycottage soutiennent que leurs mesures n'établissent aucune distinction fondée sur la race ou la religion. Il ne serait possible de prouver que le boycottage arabe est dirigé contre les juifs que si les Arabes l'avouaient d'eux-mêmes ou qu'un pays arabe administrerait sa politique de boycottage de façon franchement discriminatoire. J'estime que le gouvernement du Canada serait mal venu de conclure au racisme ou à la discrimination religieuse en l'absence de faits clairs et non équivoques. Il ne suffit pas de croire ou d'avoir le sentiment que, par sionistes, on entend en fait les juifs, pour adopter des mesures qui dénonceraient le monde arabe en tant que raciste.

Une preuve concrète de racisme dans l'application du boycottage modifierait les règles du jeu à un point tel que les Canadiens ne l'accepteraient pas, quelles qu'en soient les conséquences. Je dois néanmoins préciser que la Loi canadienne sur les droits de la personne, dans sa forme actuelle, ne prohibe la discrimination que dans un nombre limité de transactions commerciales: l'approvisionnement en biens, services, installations et logement ordinairement offerts au public. La loi ne proscriit pas la discrimination dans l'achat ou l'acquisition de biens, mêmes de ceux habituellement offerts à la population. Elle n'interdit pas la discrimination contre les compagnies. En somme, de façon générale, la loi n'inclut pas les transactions commerciales. Il n'appartient donc pas au Parlement du Canada de déterminer si les transactions commerciales doivent ou non être interdites lorsqu'il s'agit d'un boycottage discriminatoire, mais plutôt de déterminer si les transactions commerciales en général, relevant de la compétence fédérale, doivent être interdites lorsque la discrimination repose sur la race, la nationalité ou l'ethnie, la couleur, la religion, l'âge, le sexe ou l'état matrimonial. Il deviendrait discriminatoire de réclamer des normes de conduite plus sévères pour les transactions commerciales avec des pays étrangers que pour d'autres transactions commerciales relevant de la juridiction du Parlement du Canada. Dans le cadre de la loi actuelle, le gouvernement pourrait demander à la Commission canadienne des droits de la personne d'instituer une enquête afin de déterminer si des compagnies canadiennes se sont rendues coupables de discrimination raciale ou religieuse en respectant le boycottage étranger; il est toutefois possible que le gouvernement désire réviser la loi avant de songer à procéder à une telle enquête.

Outre la discrimination raciale et religieuse, existe également le problème de la discrimination fondée sur les convictions politiques, c'est-à-dire le sionisme. J'ai pris connaissance de déclarations de certaines autorités chargées de l'application du boycottage arabe qui, tout en n'étant pas très claires, laissent supposer que le boycottage pourrait être discriminatoire envers les tenants du sionisme, qu'ils soutiennent activement ou non Israël. Il y a une grande différence entre la discrimination fondée simplement sur les convictions politiques de quelqu'un et celle dirigée contre une personne qui soutient activement Israël, soutien qui constitue la raison d'être avouée du boycottage arabe. La Loi canadienne sur les droits de la personne n'interdit toutefois pas la discrimination fondée sur les convictions politiques, même si quelques provinces canadiennes la condamnent. Il ne s'agit donc pas pour l'instant, de décider s'il faut interdire aux Canadiens de faire preuve de discrimination pour des motifs de convictions politiques en acceptant des clauses de boycottage, mais bien de décider s'il faut l'interdire dans toutes les transactions commerciales en général. Si le Parlement prenait une telle mesure, il appartiendrait à la Commission canadienne des droits de la personne de déterminer si les compagnies canadiennes acceptent des clauses de boycottage impliquant discrimination fondée sur les convictions politiques.

Relations bilatérales

Après avoir visité le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, je suis convaincu que les relations bilatérales entre le Canada et les pays de ces régions peuvent être considérablement étendues. Comme je l'ai dit plus haut, Israël et les pays arabes m'ont fréquemment fait part de leur désir de renforcer leurs liens d'amitié avec le Canada de même qu'ils m'ont confié à quel point ils apprécient nos compétences en matière de technique et de gestion. Nos associations francophones sont également utiles dans toute cette zone, principalement en Afrique du Nord.

Les vues optimistes que j'avance sur l'avenir de nos relations bilatérales sont fondées sur l'hypothèse qu'il sera possible d'aplanir les difficultés découlant du boycottage arabe de manière à entretenir un climat favorable au maintien de ces relations. Si j'ai adopté cette attitude, ce n'est pas parce que j'ai présumé des solutions qui seront apportées à la question du boycottage. J'ai en effet insisté plutôt sur le fait que les Canadiens adopteront une attitude ferme, quels qu'en soit les risques économiques, si des principes moraux sont mis en cause. J'adopte plutôt l'hypothèse d'une

amitié constante avec les États arabes parce que c'est seulement dans ce cas qu'une discussion de l'intensification des relations bilatérales garde son sens.

Je n'ai pas eu, en traitant des relations bilatérales, l'intention de substituer mes conclusions aux études sur le développement des exportations ou les relations culturelles et autres qui sont en cours, ou qui seront entreprises dans le cadre d'une revue étendue de certaines activités canadiennes à l'étranger. J'ai plutôt tenté de suggérer des moyens de renforcer nos liens avec les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord tout en reconnaissant que l'application de mes recommandations dans cette région devra se faire de concert avec la formulation et l'évaluation de la politique étrangère du Canada en général.

Le commerce a crû rapidement, ces dernières années, entre le Canada et le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. Les richesses accrues de cette région et le développement qu'elle connaît, grâce au pétrole et au gaz, offrent d'excellentes perspectives de croissance. Du point de vue économique, le profond intérêt du Canada pour ces pays est, en grande partie, très récent. Il n'en demeure pas moins qu'à l'heure actuelle, la région constitue notre cinquième marché d'exportation. Exprimée en pourcentage, la croissance de nos exportations dans cette région a été la plus importante de la dernière décennie. Durant les dix premiers mois de 1979, nos exportations de marchandises ont totalisé, à elles seules, 850 millions de dollars. En outre, pour la même période, les compagnies canadiennes ont obtenu des contrats de services évalués à plus de 400 millions de dollars. Déjà, un nombre important de compagnies canadiennes, subventionnées par le ministère de l'Industrie et du Commerce, s'affairent à étendre leur marché dans la région. Les efforts portent principalement sur des produits manufacturés et des services hautement perfectionnés dont l'exportation est d'une importance particulière pour l'économie canadienne. De nombreux pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ont lancé des programmes d'infrastructure. Ils constituent donc pour le Canada un important marché d'exportation de ses compétences en matière de gestion, de conception et de technique.

L'important marché israélien diffère de ceux des pays arabes. A l'encontre des autres pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord où il est possible de vendre un large

éventail des biens et des services canadiens liés à l'infrastructure et à la technique avancée, Israël est économiquement très développé, sa population est instruite et il dispose d'un fort potentiel technologique. Bien qu'il existe certaines ouvertures dans le domaine du développement de l'infrastructure, la plupart des marchés ouverts au Canada dans ce pays sont axés sur la vente de céréales et de matériel de production, machinerie et minéraux notamment. Le marché israélien offre néanmoins l'avantage d'être relativement facile à percer si le prix et la qualité des produits canadiens sont concurrentiels. Le marché israélien est libre et des liens de longue date unissent les peuples des deux pays. Ainsi, notre commerce avec Israël repose, depuis longtemps, sur le secteur privé de l'économie, bien que les gouvernements du Canada et d'Israël aient facilité et encouragé les échanges commerciaux; ainsi, en 1976, un Comité économique conjoint a été constitué pour créer de nouveaux liens économiques entre les deux pays. En 1978, les échanges commerciaux avec Israël s'élevaient à 122 millions de dollars, et au cours de 11 premiers mois de 1979, ils sont passés à plus de 150 millions de dollars. Ce commerce intéresse les deux pays et le Canada devrait l'intensifier sous forme d'encouragements continus de la part du gouvernement.

Pour ce qui est des marchés des pays arabes, certains secteurs économiques offrent des possibilités que m'ont soulignées avec insistance mes interlocuteurs. Nous nous intéressons particulièrement au domaine énergétique. Le Moyen-Orient constituera probablement encore dans l'avenir une importante source d'approvisionnement en pétrole, jusqu'à ce que nous atteignons l'autarcie dans ce domaine. Dans un monde où les sources d'énergie sont réduites et où il faudra se battre pour obtenir les approvisionnements essentiels, un gouvernement conscient de ses responsabilités envers la population ne peut tenir pour acquis que les approvisionnements du Moyen-Orient sont assurés. Il ne faudrait pas non plus se retrouver dans une situation de dépendance. Notre compétence en matière d'exploration et de mise en valeur des ressources pétrolières et gazières, de même que dans les industries connexes est largement reconnue. Il existe de multiples possibilités d'échanges techniques et de coopération dans le domaine de l'énergie au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Des compagnies canadiennes sont déjà à l'oeuvre dans certains pays, et dans de nombreux d'autres, on m'a indiqué toutes les possibilités de coopération future de gouvernement à gouvernement et avec le secteur privé.

Les compétences canadiennes en agriculture sont également reconnues dans toute la région. Presque tous les pays du monde arabe font face à de sérieuses difficultés de production alimentaire. La sécheresse, qui constitue un problème épineux, y sévit souvent. Par conséquent, l'amélioration des systèmes de culture en terres sèches est d'une importance capitale. Le Centre de recherches pour le développement international se consacre déjà à la mise au point de meilleures techniques et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) aide à la mise en oeuvre des techniques actuelles. Quelques pays dont la terre est productive et qui disposent de suffisamment d'eau semblent néanmoins faire face à des problèmes de production. Les pays arabes importent presque tous des céréales. Il sera de plus en plus nécessaire d'améliorer la production en raison de la croissance rapide de la population résultant d'un fort taux de natalité et de meilleurs services de santé. Il semble donc qu'il existe des déboursés de plus en plus importants pour nos céréales et pour nos techniques agricoles.

En plus de constituer un marché important pour nos compétences et nos produits, la région constitue une importante source de capitaux. La richesse des Arabes peut contribuer au développement du Canada, nécessaire à la création d'emplois. Quelques pays arabes ont accumulé des fonds importants qu'ils désirent investir. Certains ont déjà déposé de grosses sommes dans les banques du Canada et investi dans des valeurs canadiennes. Tout porte à croire que nous aurons besoin de capitaux énormes pour mener à bonne fin les programmes que nous comptons réaliser au pays au cours de la présente décennie. Il importe sans doute que le Canada s'assure et exploite une autre source de fonds, en plus de ses sources habituelles.

Les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord veulent non seulement bénéficier de nos compétences, mais aussi les acquérir. Ce désir se concrétise parfois par l'établissement, sur place, d'écoles professionnelles et techniques, et ce grâce à l'aide d'experts-conseils de l'extérieur. Dans d'autres cas, ce sont des étudiants de cette partie du globe qui vont poursuivre leurs études à l'étranger. Les Canadiens peuvent favoriser la satisfaction de l'un ou l'autre de ces besoins. Il y a longtemps que nous concevons et construisons des écoles, fait que ces pays reconnaissent de plus en plus. En effet, les étudiants qui veulent recevoir

une formation à l'étranger manifestent un grand respect pour nos universités et nos écoles techniques. J'ai l'impression qu'un certain nombre de ces pays souhaiteraient envoyer, à leurs frais, un plus grand nombre d'étudiants dans les établissements d'enseignement du Canada. Grâce à nos efforts, nous pourrions les aider à se doter de la main-d'oeuvre spécialisée dont ils ont besoin pour se développer et se moderniser. Nous pourrions aussi inculquer à ses étudiants, dont un bon nombre occuperont un jour des postes de responsabilité dans leur pays, une bonne connaissance du Canada et de ses ressources, ce qui, avec le temps, nous permettrait de renforcer nos relations bilatérales avec leur pays.

Le gouvernement fédéral ne peut entreprendre seul un programme de ce genre à l'intention des étudiants de l'étranger: les provinces, qui sont chargées de l'éducation, doivent l'appuyer dans ses efforts. J'en ai discuté avec certains ministres provinciaux. Tous ont convenu que cette mesure serait profitable au Canada, tout en rendant service aux étudiants et aux pays intéressés. Par la même occasion, ils ont souligné la nécessité, pour les provinces, de participer pleinement à la planification et à la mise en oeuvre du programme, et ce afin d'éviter des situations très embarrassantes (par exemple, inscrire davantage d'étudiants étrangers à certaines facultés, la faculté de médecine entre autres, qui ne peuvent actuellement pas accepter tous les candidats canadiens qualifiés). Je crois savoir que les autorités fédérales et provinciales sont en train d'élaborer une politique de coopération portant sur la nature des programmes à offrir et les méthodes d'application.

Afin de resserrer nos liens économiques et technologiques avec ces pays, nous devons tenter d'élaborer une stratégie globale. Nous sommes en concurrence avec d'autres pays de l'OCDE qui sont dynamiques, ont beaucoup d'expérience et désirent obtenir des devises étrangères pour payer le pétrole qu'ils doivent importer. Nous devrions étudier les conditions de financement que nous offrons aux pays moins fortunés de cette partie du monde, afin de voir si, en modifiant nos pratiques, nous pourrions défier cette concurrence. Il importe cependant au premier chef de reconnaître que, dans la plupart des pays arabes, le rôle du gouvernement dans l'économie est généralement plus étendu qu'au Canada et que les Arabes aiment rencontrer et connaître les personnes avec qui ils font affaire. Il faut que des ministres et représentants de notre gouvernement fassent fréquemment des

visites dans ces pays et que les échanges de délégations commerciales bien préparées soient plus nombreux. Ces efforts doivent être soutenus par le travail courant de nos ambassades à l'étranger. En outre, notre approche doit être plus systématique que par le passé. Nous avons déjà établi des comités économiques mixtes avec Israël, l'Arabie saoudite et l'Algérie. Il serait bon, je pense, que le gouvernement étudie la possibilité d'étendre l'utilisation de ce mode de consultation à d'autres pays, sans pour cela le substituer aux communications directes et fréquentes entre les représentants gouvernementaux.

En plus des activités strictement commerciales, les Canadiens se sont toujours préoccupés des pays moins fortunés que le leur. Nous pourrions, dans la mesure où nos ressources le permettent, envisager d'élargir nos programmes d'aide au développement du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Parallèlement, nous devons définir le rôle du Canada dans le développement économique soutenu des pays qui sont récemment passés de la classe des pays à faible revenu à celle des pays à revenu moyen, mais qui ont encore besoin de l'aide des pays industrialisés. Cependant, ce rôle ne devrait pas se limiter aux sommes que nous pouvons leur accorder, mais devrait englober également les compétences en matière de technologie et de gestion que nous pouvons mettre à leur disposition. Au Moyen-Orient, des organismes d'aide largement subventionnés manquent peut-être pour l'instant des connaissances techniques que possèdent les Canadiens. A cet égard, il serait bon d'étudier la possibilité d'augmenter la coopération entre le Canada et ces organismes. Nous pourrions ainsi élargir la portée et augmenter l'utilité de nos efforts de développement dans cette partie du globe, et ce, beaucoup plus que si nous ne recourons qu'à nos ressources financières.

Dans la plupart de ces pays, les renseignements sur le Canada ainsi que les échanges culturels avec ce dernier font défaut. Si les compétences et les ressources font l'objet d'échanges suivis entre Israël et le Canada, c'est en grande partie en raison des nombreuses affinités qui unissent nos deux peuples et qui, par conséquent, réduisent de beaucoup la nécessité d'interventions directes de la part du gouvernement. Je suis toutefois d'avis qu'il devrait continuer à favoriser ces échanges fructueux avec Israël.

Nos échanges de renseignements et échanges culturels avec les pays arabes sont beaucoup moins nombreux, mais je suis convaincu qu'il est possible de favoriser une meilleure entente avec ces derniers. Dans certains pays, en particulier en Afrique du Nord, notre héritage français et nos liens avec d'autres parties du monde francophone nous sont un atout précieux. Pour ce qui est de l'ensemble de ces pays et du Canada, une meilleure connaissance mutuelle peut contribuer à réduire les malentendus qui découlent d'impressions vagues, voire fausses. Mais si nous voulons mettre sur pied des programmes culturels et des programmes d'information qui soient efficaces, nous devons disposer de suffisamment de fonds pour pouvoir les poursuivre pendant plusieurs années. Des efforts sporadiques sont une perte de temps et d'argent; il est indispensable que nous déployions des efforts soutenus si nous voulons que ces programmes aient une influence durable.

Le Canada bénéficierait de l'accroissement des relations économiques, culturelles et autres avec tous ces pays. Il n'en tient qu'à l'initiative des ministres, des parlementaires, des hommes d'affaires, des représentants du gouvernement et des autres personnes désireuses de voir ces relations prendre de l'ampleur. Nous devrions organiser un programme de visites mutuelles plus systématique à l'intention des ministres et des hauts fonctionnaires de l'État, des universitaires et des journalistes, de même que des hommes d'affaires. Nos ambassades devraient également s'efforcer continuellement de bien faire connaître le Canada à ces pays, de favoriser la discussion des problèmes mutuels et d'augmenter les possibilités d'une meilleure coopération, sans quoi il est peu probable qu'un programme de ce genre réussisse à resserrer les liens. A cet égard, il serait utile d'y renforcer la représentation diplomatique du Canada, dans la mesure où les ressources financières le permettent. J'ai été bien servi au cours de mes visites dans nos ambassades, mais j'ai pu constater que celles qui sont chargées de représenter le Canada dans plus d'un pays doivent parfois étirer considérablement leurs ressources.

Il faut maintenir des contacts étendus et systématiques entre les gouvernements et les peuples de cette partie du monde et du Canada, si nous voulons y poursuivre nos intérêts commerciaux, y entretenir des relations plus étroites dans le domaine de la culture ainsi que de l'aide à la technologie et au développement, et parvenir à résoudre les différends et les conflits, notre premier objectif dans ces pays.

Robert L. Stanfield

le 20 février 1980

doc SC
CA1
Z3
79M32
EXF

SC

Special Representative of the
Government of Canada and
Ambassador-at-large



Représentant spécial du
Gouvernement du Canada et
Ambassadeur itinérant

NON - CIRCULATING /
CONSULTER SUR PLACE

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

FINAL REPORT
OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE
OF THE GOVERNMENT OF CANADA
RESPECTING THE MIDDLE EAST
AND NORTH AFRICA

SC

Special Representative of the
Special Representative of the
Government of Canada and
Ambassador-at-large



Représentant spécial du
Représentant spécial du
Gouvernement du Canada et
Ambassadeur Itinérant

62490511

February 20, 1980

43.229-377

FINAL REPORT
OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE
OF THE GOVERNMENT OF CANADA
RESPECTING THE MIDDLE EAST
AND NORTH AFRICA

Rob. Stanfield

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures
JUL 14 1993
RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

80

Représentant spécial du
Gouvernement du Canada et
Ambassadeur itinérant



Special Representative of the
Government of Canada and
Ambassador-at-large

12/1/74

FINAL REPORT
OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE
OF THE GOVERNMENT OF CANADA
RESPECTING THE MIDDLE EAST
AND NORTH AFRICA

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures
1974
DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS
MIN. DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

Special Representative of the
Government of Canada and
Ambassador-at-large



Représentant spécial du
Gouvernement du Canada et
Ambassadeur itinérant

February 20, 1980

TO HIS EXCELLENCY
THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL

MAY IT PLEASE YOUR EXCELLENCY

I as Special Representative of the Government of Canada and Ambassador-at-Large appointed by Order in Council of 5 July 1979, P.C. 1979-1843, to study the whole spectrum of Canada's relationship with the countries of the Middle East and North Africa,

BEG TO SUBMIT TO YOUR EXCELLENCY
THE ACCOMPANYING REPORT

R. L. Stenford

Special Representative of the
Government of Canada

FINAL REPORT OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE GOVERNMENT OF CANADA
RESPECTING THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA

Since the submission of my interim report in October of last year on the location of the Canadian Embassy in Israel, I have continued to examine the other areas of my mandate. To facilitate my work, in addition to my first trip to the Middle East which preceded my recommendation on the Embassy, I have visited Algeria, Morocco, France, Italy, The Vatican and the United States as well as United Nations Headquarters in New York and several of the Canadian provinces. I have also met the representatives of other Arab governments whose countries time did not permit me to visit. With the benefit of these wider consultations I am now reporting on the fuller range of subjects falling within my terms of reference concerning the Middle East and North Africa.

For purposes of my work I have defined the Middle East and North Africa as being limited to the Arab states and Israel because it was in the context of Canada's relations with these countries that my appointment was made. I do not believe, however, that the Arab-Israeli dispute exists in a vacuum. Events in Afghanistan and Iran, for example, clearly make a solution of this dispute still more urgent.

I have divided this final report into two main sections according to the remaining areas of my mandate. The first deals with the peace process between Israel and the Arab states, and the second with reciprocal relations between Canada and the countries of the Middle East and North Africa in the political, economic, technological and cultural areas, including the implications for Canada of the Arab boycott of Israel.

In discussing the Middle East conflict I have tried to assess the attitudes, concerns and approaches of the parties to the Arab-Israeli dispute in order to suggest how Canada might best be able to contribute to a peace settlement based on mutual understanding and compromise. I have approached this task along three lines: (1) the attitude Canada might take to basic issues in the dispute, (2) the material contributions that we can make from our own resources to such activities as peacekeeping, refugee relief and economic development and (3) methods by which we can retain and enhance our influence in bringing the parties closer together.

THE PEACE PROCESS

The Basis of My Approach

I have continued to base my approach to Middle East questions on the premise stated in my interim report - that while Canada has important economic interests in the area, our most fundamental goal there is to contribute to a just and lasting peace. My reasons for adopting this attitude are straight forward. The dispute between Arabs and Israelis has resulted in the disruption and uprooting of peoples and an immense and wasteful diversion of scarce resources to military expenditures. It has caused great suffering on both sides. It has also been a source of continuing world tension and uncertainty, and carries the threat of wider conflict which could engulf the entire international community.

In reporting I have not presumed to outline the specifics of a settlement of this very complex and sensitive issue. I do not think that anyone can foresee the exact shape of a settlement. Rather, I have tried to put forward positions and recommendations which could be considered by the Government as a basis for Canadian policy in the area. In doing so I have borne in mind that Canada is not a major world power like the United States. The Americans have had and will continue to have a particular responsibility in fostering the peace process in the Middle East. While Canada's influence on events is necessarily limited this does not mean that we cannot be effective. My discussions with Middle East leaders have convinced me we can make a real contribution to peace if we have the respect and friendship of the governments and peoples of the area.

In considering what Canadian policy should be, I have seen no need to hide our sympathies. We have had a longstanding and close relationship with Israel since that country's birth. Canadians continue to have an abiding admiration for the Jewish people who have made so many significant contributions across the field of human endeavour. They have suffered much over the centuries, and most recently in the terrible events of the Holocaust, but throughout they have maintained deep emotional links to their ancient homeland. The Israelis, in little over 30 years, and against formidable odds, have established vigorous democratic institutions and through them have done much to make their new country prosper. Canada's commitment to friendship with Israel and to that country's well-being cannot be subject to question. Our close ties with Israel should remain a fundamental cornerstone of Canadian Middle East policy. The Israeli leaders I met affirmed to me the importance and value they attach to these ties between our governments and, equally important, between our peoples.

Our strong support for Israel does not mean that we cannot maintain and further develop good relations with the Arab peoples, who themselves have made such major contributions to our civilization. Those Arab countries I have visited, and those others whose representatives I have met, have expressed a strong desire for friendship with Canada. They have said this is so because we are a highly developed Western country with a tradition of close relations with the Third World but without a history of colonial activity. Our dual linguistic heritage is also of interest to these nations, some of which use English and others French to exchange ideas with the Western world. With their geopolitical importance at the crossroads of three continents and with their new found economic strength the Arab states have emerged as increasingly important members of the international community. In a world of growing interdependence the importance of mutual understanding and co-operation is self evident. I believe Canadians appreciate this. On their side, the Arab leaders I met did not expect that Canadian policies would parallel their own, nor did they expect that we would move away from our traditional friendship with Israel. They did ask, however, that when we take positions affecting the Middle East, we should bear in mind basic Arab aspirations and concerns. This attitude, in my view, is both understandable and reasonable.

I think there is an increasing awareness in Canada of the Palestinian predicament.* As a result of the conflict of 1948-49 many of the Palestinian people, who only thirty years earlier had constituted the great majority in the territories that subsequently became Israel, left their homes and property and took refuge in neighbouring Arab states. More followed as a result of the 1967 war when Israel took control of the West Bank and the Gaza Strip from Jordan and Egypt.

*Before proceeding further I believe a note of explanation would be helpful. Until the 1920-22 period Palestine was not a clearly defined unit. Under Ottoman rule the area had been divided into a number of administrative districts whose boundaries bore little relationship to subsequent political entities. At the San Remo Conference in 1920 the victorious World War I Allies made Britain the Mandatory power for the territories known today as Israel, the West Bank, the Gaza Strip and Jordan, giving the area the name Palestine. This decision was recognized by the League of Nations in 1922, as was the British creation in 1921 of the Arab Emirate of Transjordan which has since become the Hashemite Kingdom of Jordan. Transjordan in 1922 had a total population of about 300,000 Arabs over half of whom were nomadic. The Palestine Mandate west of the Jordan River, had a population at the same time of about 750,000, of whom approximately 84,000 were Jews, with almost all the remainder being Arabs, whose descendants today are commonly referred to as Palestinians.

Together these refugees and their descendants now number about two million. As a further consequence of the 1967 conflict, approximately one million Palestinians who remained in the West Bank and Gaza came under Israeli rule. Unified by a feeling of dispossession and defeat, the Palestinians now have emerged fully conscious of their identity and anxious to give that identity political expression. Our respect and affection for Israel and Israelis is not diminished by concern for the lot of the Palestinians.

Arab-Israeli Perceptions and Canada's Role

The fluctuating tensions, violence and wars of the past fifty years in the Middle East have clouded perceptions among Arabs and Israelis and fostered mistrust. It is not surprising that few in the area can think dispassionately about the situation. The search for peace has been further complicated by the prolonged lack of communication between the parties. Until the recent negotiations between Egypt and Israel, Arab and Israeli governments had never talked to each other on any continuing basis during the past thirty years. Even now the dialogue is along narrow channels. As a result, Arab and Israeli perceptions of each other sometimes lack realism and understanding. Arabs, for instance, often fail to realize that the grim historical experience of Jews in the Holocaust and earlier naturally creates a profound concern about security on the part of Israelis. On the other hand, it seems difficult for the Israelis to appreciate fully the depth of feeling among the Palestinians about their plight as a dispossessed people despite the parallels with some aspects of previous Jewish experience.

With such gaps in mutual understanding, it is not unnatural for those on one side of the dispute to believe that the positions taken by extremists constitute the accepted aims of the other side. Israelis sometimes tend to believe that for Arabs in general, any settlement must provide for a secular state composed of Israel as well as the West Bank and Gaza Strip, a position that would negate the concept of Israel as it now exists. They perhaps question that the more moderate attitude towards Israel expressed by many Arab governments in recent years is sincere. At the same time, a number of Arabs with whom I spoke referred to the extreme claims for a greater Israel which are expressed by some Israelis, and argued that expansion was the real objective of that country. This problem of perception is further complicated by the fact that Arab countries and even the Palestinians are frequently in sharp disagreement among themselves on objectives and methods. Within Israel there are also widely divergent views, and national policy formation is a complex and intricate process.

A useful contribution to peace which Canada can make, both on its own and with others, is to help the sides overcome the barriers to communication which have developed. For example, Arab governments and the Palestinians should be urged to remove ambiguities, where they exist, about the terms and conditions affecting their willingness to recognize and accept the State of Israel as part of an agreed settlement. On the other hand if Israel's policies in the occupied territories hinder the negotiating process by creating distrust among Arabs we should be prepared to say so. We also should encourage the two sides to talk directly to each other. We should discourage their placing undue emphasis on formal mechanisms for such discussions and on questions of formal representation and formal recognition before even talks can take place.

Progress towards a settlement requires that meaningful compromise by both sides be seen as attainable. Canada should encourage this. Perceptions that the basic aspirations of one or the other of the parties cannot be met through negotiations could weaken the position of moderates and encourage belief in the necessity of violence to achieve objectives. While no just solution which will meet the demands of extremists on either side is obtainable, compromise which will satisfy the requirements of the moderates is achievable, I believe, with goodwill and perseverance.

In Canada a dialogue between Jewish and Arab groups would be highly desirable. No Canadians are more anxious to see a just and lasting peace in the Middle East, but they like the peoples of the Middle East often seem far apart in their perceptions of the area's problems. Both Jewish and Arab Canadians share a strong emotional attachment to that region and a strong love of Canada. Any success they might have in enhancing understanding, trust and goodwill among themselves could have a number of significant consequences. It could have some effect in promoting understanding in the Middle East itself. It could lead to a greater understanding of the Middle East by Canadians generally. It could further strengthen our policy in the area, which could then be formulated on a broad base of consensus within Canada rather than against a background of contending and contradictory domestic attitudes. This would provide a sounder and healthier foundation for Canadian foreign policy. This kind of dialogue between Canadian Jewish and Arab groups would require patience and a willingness to persist in discussion even in the face of basic misunderstandings which could arise between the participants. Such a dialogue seems to me nevertheless to be an important contribution that these groups of Canadians can make to the Middle East and to Canada.

The Basis for Negotiations

Canada has traditionally and rightly supported United Nations Security Council Resolution 242 as the best basis for the achievement of a comprehensive peace. The Resolution was passed unanimously by the Council following the 1967 war in the Middle East and has served as the basis for negotiations ever since. Its basic principles are:

- "(i) Withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict;
- (ii) Termination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force."

The Resolution is accepted by Israel and by all her neighbours although interpretations as to its precise meaning vary significantly. The Arab governments see it as calling pre-eminently for Israeli evacuation of the entirety of the territories occupied in 1967 which include the Sinai Peninsula, the West Bank, the Gaza Strip and the Golan Heights. The Israelis argue that the extent of withdrawal is left very open by the Resolution and they interpret the reference to secure boundaries as meaning, above all, the physical security of borders in military terms. These differences do not negate, however, the Resolution's usefulness as the basis for negotiations.

It would serve no useful purpose for Canada to adopt a specific interpretation of Resolution 242. The precise details of any peace settlement including what borders will eventually emerge and the extent of relations between the states concerned is for the parties themselves to decide in negotiations. This I understand is what the Resolution's authors intended. At the same time it seems clear to me that they also intended the Resolution to be seen as a whole - that Israel's withdrawal from territories would balance her neighbours' recognition of her as a legitimate state in the area within clear and defined boundaries. It is not enough to say, as some Arab governments still do, that Israel should unilaterally withdraw to the pre-1967 lines and recognize Palestinian rights without concurrent agreement on boundaries and recognition. On the other hand, it is questionable how far Israel's concern for security would justify territorial claims that effectively negated a Palestinian homeland. If the arrangements ultimately made in negotiations are to be durable and lasting they must not only adequately reflect territorial and defence considerations, important as these are, but even more significantly, they must be such as to obtain the general and genuine acceptance of the peoples affected.

One area in which Resolution 242 has generally come to be considered lacking is in its treatment of the Palestinians, who are referred to in the Resolution only as refugees. The increasing emergence of a Palestinian national consciousness since 1967 has made it clear that the political future of the Palestinian people is an issue which must be directly addressed in negotiations. Indeed a solution of this issue is basic to the solution of the Middle East dispute as a whole, and thus to Israel's own well being and security. Representatives of all Arab governments I met were categorical in asserting that there cannot be peace in the area until the rights of the Palestinians are recognized.

The Camp David Accords reflect the importance of the Palestinian question. They state that the solution to the Arab-Israeli dispute evolving from the negotiations envisaged in the Accords must "recognize the legitimate rights of the Palestinian people and their just requirements". I believe Canada should support the Palestinians right to a homeland as well as their rights to be heard and participate in the determination of their own future. Successive Canadian governments have agreed to communique to this effect at Commonwealth and NATO meetings. Canadian support for this position should be made manifest. What form this homeland should take, its precise boundaries and whether it would constitute an independent state or a federated or other part of an existing state, is not for Canada to decide, but is for the Palestinians themselves and their neighbours, including Israel, to determine in negotiations.

Mechanisms for Negotiations

Several sets of negotiations between Israel and Arab states have taken place since Resolution 242 was adopted in 1967. Attempts were made beginning in 1969 with the American "Rogers Plan" to establish the foundation for a comprehensive peace settlement between Israel and her neighbours, but talks were finally deadlocked in 1971. Following the 1973 war negotiations began for the purposes of concluding limited disengagement agreements between Israel and Egypt, and Israel and Syria. This "step by step" approach, aimed at achieving eventually a comprehensive peace through a series of limited settlements, also resulted in a second Israeli-Egyptian disengagement agreement in 1975 but no further partial accords were concluded. Attempts were then made to reconvene the multinational Geneva Conference as a full peace conference to negotiate a comprehensive settlement. These efforts were frustrated because of the inability of the parties to agree on questions of Palestinian representation.

It took President Sadat's dramatic trip to Jerusalem to initiate the process which resulted in the successful conclusion of the Camp David Accords in 1978 between Israel, Egypt and the United States. On this basis Israel and Egypt, in accordance with the principles of Resolution 242, have signed a peace treaty providing for full normalization of relations between them and for Israeli withdrawal from the Sinai peninsula. The Accords also established a mechanism for negotiations aimed at resolving the Palestinian question on the basis of Resolution 242.

The Camp David process has been opposed by most Arab governments. They see it as a bilateral arrangement only between Egypt and Israel which has complicated rather than assisted movement toward the goal of a comprehensive peace. In particular they assert that the Accords do not provide the basis for a just settlement because they make no satisfactory provision for solving the Palestinian question. But the Accords do not pretend to do this. Instead they put in place a mechanism by which basic issues can be negotiated if the parties are willing to join in negotiations. While I believe the Arab governments whose representatives I met are quite genuine in their reservations about Camp David, general statements of position by these governments together with their hope that American influence will induce Israel to withdraw from the occupied territories and recognize Palestinian rights are not a substitute for negotiations.

Real talks around a table are surely the only means by which satisfactory territorial and other arrangements can be worked out. But if such talks are to be successful it is essential that the Palestinians be encouraged to join. To do this, they themselves must be given reason to believe that Camp David can give them a very substantial measure of control over their own affairs during the five year interim period established in the Accords, preparatory to the negotiation of the final status of the West Bank and Gaza Strip.

Actions which appear to prejudge the nature of an eventual settlement of the status of the West Bank and Gaza necessarily discourage Palestinians from involvement in the Camp David process. The establishment of Israeli settlements, Israeli exploitation of these territories' natural resources such as water, and the increasing integration of basic infrastructure with Israel generate suspicion among the Palestinians that the Government of Israel intends to effect practical integration of these territories with Israel itself and to preclude their return to Arab rule. Even the most moderate of Palestinians whom I met will not accept any solution giving Israel and its citizens this kind of control of the West Bank and Gaza. These two areas together constitute much less than the Palestinians have traditionally claimed. The willingness of many of them now to accept these diminished territories is in their eyes a considerable concession.

I recognize that strongly held positions and attitudes have developed over the course of the long struggle between Arabs and Israelis. I do not wish to diminish their importance or the sincerity with which they are held. After the Jewish fate in the Holocaust, four wars in little over thirty years with their neighbours and frequent terrorist activity directed against them, the Israelis' concern about security is fully understandable. It is natural, too, that Arabs, including the Palestinians, should have vivid memories of their sufferings in those same four wars and in more recent Israeli military actions in Lebanon. Yet without a real willingness by both Arabs and Israelis to make serious compromises to attain peace, progress achieved to date through Camp David may well be jeopardized, and the potential for renewed conflict will be increased. While it is not for Canada to suggest how these compromises should be made, we do have, it seems to me, as a country whose objective is peace, some responsibility to stress to the parties that difficult decisions cannot be indefinitely postponed or abandoned. If in the coming months these decisions were not made and, as a consequence, the present negotiations were to fail, another mechanism to facilitate the search for peace would ultimately have to be developed. Although then, of necessity, this would take place in an atmosphere of renewed mistrust which Camp David's failure would have created.

Negotiations and the Palestinians

For negotiations to be successful an acceptable form of representation for the Palestinian people must be found. All Palestinians whom I met affirmed that the Palestine Liberation Organization was the only body which could speak for them. I was told categorically by Palestinians on the West Bank that their local leadership would not negotiate in any way without at least tacit concurrence of the PLO. This clearly constitutes a difficult problem. On the one hand, the Palestinians will be represented only in a manner they accept; on the other, Israeli concern about the PLO cannot be dismissed as irrelevant as some tend to do.

Israeli refusal to agree to negotiations including the PLO may stem in part from fear that this could imply possible willingness to consider a principal goal of the PLO, the creation of a sovereign Palestinian state on the West Bank and in Gaza. This is a concept which Israeli governments have stated they are not prepared to accept. My discussions with Israelis convinced me, however, that their antipathy also springs from the bitter and brutal experience of terrorist activities which many have felt in their own lives; from the PLO's formally professed goal of establishing a secular state which would include Israel; and from what they see as the Organization's menacing ties with the Soviet bloc.

The PLO's representative and its supporters with whom I spoke said that while the majority in the Organization are prepared to accept the State of Israel within its pre 1967 borders in the context of a settlement, the PLO could not unilaterally renounce its traditional objective of a secular state including Israel without any quid pro quo. The PLO argues that if it were to agree to recognize Israel without at the same time achieving recognition itself by Israel its bargaining power, as by far the weaker party, would be even further diminished. The shift in views within the PLO away from earlier total rejection of Israel is an encouraging development, but it is of comparatively recent vintage, and hardline groups within that organization continue to reject moderation. A much more definitive change in attitude is needed.

In addressing these issues the question of Canada's attitude toward the PLO must be considered. In doing so I have borne in mind on the one hand, the PLO's important leadership role among Palestinians and on the other its still ambiguous attitude towards Israel and its involvement in terrorism. In my view Canada should broaden contacts with the PLO on issues affecting negotiations and the peace process, with a view to encouraging that Organization towards greater moderation and realism and towards open acceptance of the legitimacy of the State of Israel. This will require frank communication and discussion. To play such a role there is no requirement that Canada formally recognize the PLO's claim to be "the sole legitimate representative of the Palestinians". Increasingly, however, the PLO has emerged not only in the perception of the Arab states but in much of the rest of the world as the only spokesman for the Palestinian people which enjoys the support of a large and significant body of Palestinian opinion.

We should also bear in mind that while the PLO has had long and close relations with the Soviets its avenues to dialogue with the West have been traditionally quite limited. More recently when openings to the Western European countries have been possible the PLO has not hesitated to respond. There is no doubt that this is in part because such contacts enhance the PLO's own international standing. At the same time the value of communication with the West as an influence toward moderation cannot be dismissed.

Discussions with the PLO should in no way affect a firm stand by Canada against any terrorist activities perpetrated by armed sub-groups of that organization. Such activities cannot be condoned and should be condemned. Canada should urge the termination of these activities, pointing out that they do nothing to facilitate the return to Arab rule of Palestinian territory, which is the stated goal of such action. Rather they reinforce the suspicions of many Israelis that the

PLO is a body which cannot be trusted to respect a peace settlement with Israel and therefore cannot be an acceptable representative of the Palestinians in negotiations. Such activities tend to create a cycle of violence and counter violence in the area, making it still more difficult for negotiations to take place in an atmosphere free from rancour.

The Effect on Lebanon

Israeli actions in South Lebanon either in response to armed Palestinian actions or as pre-emptive strikes against targets in that country also contribute to the cycle of violence. Evidence indicates they cause numerous civilian casualties and thus build up further resentment among the Palestinian refugees in Lebanon as well as among the Lebanese themselves. The Lebanese leaders whom I met were emphatic that the damage inflicted on their country by these actions was out of all proportion to any terrorist activities emanating from Lebanon. I recognize that recently there has been a considerable decline in both PLO and Israeli activities and this is to be welcomed. But if the situation were to deteriorate again we should clearly express our disapproval of the responsible party, whoever that might be.

To assist Lebanon where we can we should continue to give our full support to international efforts, including the United Nations Interim Force in Lebanon, to return South Lebanon to the authority and control of the Lebanese government. The continuing activity of armed Palestinian groups and of the Israeli supported militias fosters a continuation of uncertainty and tension. So also does the reported arrival of contingents from Iran. We should remain ready to associate ourselves with constructive international efforts to help restore that country's territorial integrity and release its citizens from the hardship and suffering of recent years.

Jerusalem

I have not yet commented in this document on the question of Jerusalem. In my interim report I recommended that our Embassy in Israel remain in Tel Aviv pending the resolution of Jerusalem's status as part of a just and lasting comprehensive peace settlement between Israel and her Arab neighbours. Once this is achieved, I said, the Embassy question could be reviewed in light of the provisions made in such a settlement. I now wish to make some comments on the future of Jerusalem in terms of my broader mandate. In brief, it is my view that the future of the City should be resolved by agreement in the course of a negotiated comprehensive peace settlement. I do not believe the future of Jerusalem can be separated from the Arab-Israeli dispute or from Jerusalem's own unique religious status.

The City has particular features distinct from the other disputed territories occupied in 1967. It is an emotional and political symbol to Israelis, Palestinians and other Arabs. It has intense religious and historical significance to Jews, Muslims and Christians. This has led Israelis to claim the City in its entirety as their capital, Arabs (Muslim and Christian) to insist with strong feeling that East (Arab) Jerusalem must be returned to Arab rule, and important Christian bodies to call for an international presence. It was in reaction to such deeply held views that the United Nations General Assembly included in its Palestine Partition Plan of 1947, which was the basis for the creation of the State of Israel, provisions for the internationalization of the City as a whole. While this concept of a corpus separatum under the United Nations would no longer seem to be realistic, as it is opposed by both Israelis and Arabs, the purposes it was designed to serve are still important.

I believe that the religious dimension of the City as a centre of the three great monotheistic religions must be fully considered when Jerusalem's future is discussed in negotiations. Canada should support efforts to this end. In doing so we must bear in mind that between 1948 and 1967 when the West Bank was under Arab rule Israelis were denied access to their sacred shrines in East Jerusalem. Since then, in marked contrast and to their credit, the Israeli authorities have sought to be scrupulously fair in permitting access to the Christian and Muslim Holy Places. Nevertheless, while the present situation appears to meet the concerns of the Jewish religious authorities, this is not the case for all Christians and Muslims.

No Muslims I met would accept the status quo in Jerusalem as a satisfactory alternative to a return to Arab sovereignty of their shrines. The importance of the City to Islam as its third holiest site after Mecca and Medina was stressed to me throughout my travels in Arab countries. Concern also was expressed by Christians I met that the law which guarantees free access to the Holy Places is limited to a simple act of the Israeli Knesset which could be altered by a simple majority of that parliament if there should be in future the political will in Israel to do so. They also expressed concern that urban development and demographic changes in East Jerusalem since 1967 are fundamentally altering the City which in their view should be a living centre for all three faiths and their religious communities. The authorities at the Holy See reiterated to me the position taken by the Pope at the United Nations in 1979 that a special statute providing for international guarantees be established to assure that the unique religious character of the City is maintained.

Although the status of Jerusalem may be one of the most difficult problems to resolve in the Arab-Israeli conflict, I am

confident that if sufficient will exists on all sides to solve the other sensitive and complex issues in dispute, agreement can also be reached on the City's future. I therefore recommend that pending a comprehensive solution to the dispute Canada should continue its traditional policy of non-recognition of Israel's annexation of East Jerusalem and its suburbs, in accordance with United Nations Resolution 242 and other UN resolutions which we, as a country, supported following the Israeli annexation in 1967.

Material Assistance

Our most visible efforts towards alleviating the hardships inflicted by the Arab-Israeli conflict and towards reducing tensions between parties to the dispute have been through our contributions to the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees and through United Nations peacekeeping. Beginning with Canadian participation in the United Nations Truce Supervisory Organization in 1948 Canada has since been continuously involved in UN peacekeeping activities. Members of our armed forces have served weary months and years in inhospitable conditions, seeking to ensure the respect of armistice and disengagement agreements between Israel and her neighbours. This is a role in which Canadians have developed expertise and which is appreciated by the countries of the area. It is a responsibility we should continue to assume when we believe that peacekeeping can be helpful in preventing the outbreak of hostilities, reducing tensions or establishing an environment on the ground conducive to dialogue between the countries in dispute.

Since its establishment in 1950 Canada has also given generous financial support to the United Nations Relief and Works Agency in its effort. UNRWA now assists over 600,000 refugees in camps in Lebanon, Jordan, Syria and Israeli occupied territories by providing them education, training and health services as well as basic food rations. We have traditionally been one of UNRWA's largest contributors. During my visit to Jordan I was able to tour a major refugee camp and discuss the Agency's activities with its officials there. There is no doubt in my mind that UNRWA has played an essential role in alleviating the hardship of the Palestinian refugees and providing them with educational opportunities which have enabled them both to sustain themselves better and to make a significant contribution to the development of many of the Arab states. I believe Canada should continue its contributions to UNRWA, whose activities are also an important reminder to the Palestinians that the international community has accepted a responsibility for the refugees of 1948 and 1967.

If a general settlement of the Arab-Israeli dispute can be achieved in the Middle East which would require the support of the international community, I believe that Canada, within the limits of its resources and capabilities, should be ready to play its part in assisting

in the implementation of such a peace. This would be a logical and consistent role for our country to play, given our traditional concern for the area, dating back more than 30 years, and our interest in seeing a dispute which has caused so much hardship and disruption resolved to the benefit of all. Such Canadian assistance could, for example, take the form of participation in some kind of peacekeeping presence or international economic effort if either of these were to be an element in a settlement.

Canada's Position

In my view, to play a useful role in the Middle East and exercise what influence we can, commensurate with our resources, we must have the respect of the governments and peoples of the region. To encourage moderation and conciliation we must be regarded as fair-minded by the parties. This means primarily that positions we take should have as their objective the goals of justice and reconciliation. It also means, however, that we must be prepared to express our disapproval when actions are taken by one or other of the parties which we believe are counterproductive to the peace process. This will mean communicating our views through diplomatic channels when we believe this will be useful. It will mean speaking out sometimes clearly in public. It also will mean our adopting an equally forthright approach at the United Nations on issues dealing with the Middle East.

To this end we should discourage UN resolutions which seek to condemn unfairly one party involved in the Arab-Israeli dispute or which demand of one of the parties immediate action which it could not reasonably be expected to undertake unilaterally without any provision for a comprehensive peace settlement. Such resolutions are particularly counterproductive because in practice Israel alone is cited in them. Canada also should discourage the introduction of politically motivated resolutions in the UN specialized agencies and should oppose vigorously attempts to suspend or expel Israel from these international bodies. Such attempts heighten tensions and create barriers to communication. They create an impression among Israelis that they cannot rely on the international community for any degree of understanding of their situation.

At the same time if we are to have respect we must avoid total identification with one party when there is also a case on the other side of the question. When resolutions arise at the UN we should judge the issues they address on their merits. If they criticize one party for specific actions, and these are criticisms with which we concur, we should support them. When we are not satisfied with certain aspects of particular resolutions but favour other parts we should consider abstaining on votes, as otherwise we will be perceived as rejecting totally viewpoints which we do not in fact reject. In

contrast to Canadian parliamentary practice abstention is a definite voting position in the UN, most frequently reflecting support for some elements of a resolution and opposition to others. Our credibility requires such an approach. Without credibility any contribution we are able to make toward peace will be severely diminished.

Conclusions on the Peace Process

In discussing the Arab-Israeli dispute and the contribution Canada might make to assist in its resolution, I have stressed that goals of mutual understanding and compromise can only be achieved through goodwill, moderation and the willingness to make difficult compromises. The history of the Middle East in this century has shown that these goals are not easily obtainable because convictions are deeply held and emotions run high. However, the change in Arab attitudes toward Israel in the past decade and the more recent transformation of relations between Israel and Egypt demonstrate that very real progress can be made.

Even a comprehensive peace between Israel and her Arab neighbours will not result in perfect stability in that region. Internal stresses and strains will continue in various countries, as will regional rivalries and global pressures on energy resources. But an end to the Arab-Israeli dispute would do much to release the considerable human and economic resources of the peoples involved. It would permit them to concentrate their energies on the growth and prosperity of their region. It is the responsibility of friendly governments such as Canada to influence the parties to the dispute to take initiatives for peace. Such a role may seem at times unrewarding and frustrating when results are not immediately forthcoming but I am convinced that the desire for peace exists among the peoples of the region. It is the responsibility of countries like Canada to help them achieve it.

RECIPROCAL RELATIONS

The Arab Boycott of Israel

In any discussion of Canadian relations with the countries of the Middle East and North Africa the implications of the Arab economic boycott of Israel must be considered. The boycott has been practised in varying degrees by Arab governments for over thirty years but it did not receive wide international attention until the dramatic increase in oil prices in 1973-74 made certain Arab countries a major market for Western exports.

While practices are far from standard as between one country and another, there are generally three levels in the Arab boycott: primary,

secondary and tertiary. The primary boycott prohibits importing Israeli products into Arab countries and exporting Arab products to Israel. This kind of boycott, akin to a trade embargo, has parallels elsewhere in the world. The secondary boycott is directed against firms, in Canada or elsewhere, which are considered by the boycotting authorities to be helping Israel in various loosely defined ways. Such a firm may be blacklisted and thereby prevented from doing business in those Arab countries which observe the boycott. The tertiary boycott is designed to increase the adverse consequences of being blacklisted and of aiding Israel. It may involve, for example, an undertaking not to deal with blacklisted firms in one's own country or others as a condition of doing business in an Arab country.

Arab governments insist that the boycott is not racist; and that it is directed, not against Jews, but against a country, Israel, with which they have been in a state of war for some 30 years. They assert that the boycott is a legitimate economic means of putting pressure upon Israel to recognize Palestinian rights and withdraw from occupied territories.

Some forms of the boycott, in particular aspects of the tertiary boycott, have been strongly criticized in both North America and Western Europe, especially in recent years, on the grounds that they impose unacceptable restrictions on the freedom of businesses to deal with those whom they wish, and on the ground that they constitute racial and religious discrimination. Of the OECD countries, which include the major trading countries of the western world and Japan, only the United States has adopted legislation restricting compliance with boycotts. This legislation provides sanctions including fines and imprisonment for compliance with a range of defined foreign boycott practices. While France has legislation which might appear to restrict compliance with boycotts, in practice French firms are permitted to accept clauses if they so choose.

Restrictions on complying with the boycott have been discussed elsewhere in Western Europe, but none has been adopted by any government there. In Britain the government has said it deplures all boycotts that lack international support and authority but believes that it is for each individual firm to decide in the light of its own commercial interest what its attitude would be. In 1978 a Committee of the House of Lords conducted hearings on an anti-boycott bill and recommended it should not proceed.

In 1976 Canada introduced guidelines on compliance with boycotts. The policy denies federal government services in aid of any transaction in which unacceptable boycott clauses are included. The assumption behind this policy was that it would be an effective deterrent

because it imposes very serious handicaps on Canadian firms in a difficult and unfamiliar environment. Unacceptable boycott clauses under the guidelines include any which involve discrimination based on race, national or ethnic origin or religion, or require an undertaking not to deal with another firm or any country. The policy also requires periodic public reports by the Government regarding breaches of the guidelines.

This policy has been criticized by some Canadians as inadequate and the Government has been urged by them to sponsor legislation in its place. A bill was introduced into Parliament in 1978 but was not proceeded with. This bill would have made it mandatory for firms to report to the government any boycott request of a sort prescribed by the bill and any compliance with such a request. It would also have required publication of instances of such compliance. The government has also been urged to sponsor legislation making compliance with prescribed boycott requests not only reportable, but illegal, as the United States has done.

On the other hand, some Canadians argue that anti-boycott legislation would be against the best interests of Canada. These Canadians assert that Arab governments might well close their markets to Canadian exports, or conceivably even cut off oil sales to Canada. They insist that the United States, which has passed legislation, has a different political and strategic relationship with the area than does Canada, and that leading American firms are so large and have such unique technological capabilities that the boycott is not seriously applied against them. In contrast they say that Canada supplies little to the region that could not conveniently be obtained elsewhere. They also argue that the current policy is largely effective in inhibiting unacceptable compliance with the boycott by Canadian firms.

A number of Arab governments have asserted emphatically that they would regard legislation against the boycott by Canada as a specifically "anti-Arab" and "pro-Israeli" political initiative directed against their basic interests and their right to use economic sanctions against a country with which they are in a state of war. They have said it would seriously affect economic, financial and commercial relations with Canada.

The administrative guidelines adopted by Canada in 1976 do not appear to evoke strong reaction from Arab governments, perhaps because this administrative approach seems to them less formally and symbolically hostile than would legislation by the Canadian Parliament. I have the impression, too, that legislation against boycotts by a province is not regarded by Arab governments as representing a political act of foreign policy, as would legislation by the Canadian parliament.

Proponents of anti-boycott legislation in Canada may assert that Arab governments are bluffing, but I must report the position those governments have taken. I could not conscientiously say that boycott legislation by the Canadian Parliament would not involve substantial economic risks for Canada in terms of reduced exports to important markets and perhaps also reduced oil supplies. This is so whether we can call it Arab blackmail or Arab reaction to a Canadian political measure that Arabs consider to be hostile to them.

If, however, boycott compliance by Canadian firms violates fundamental Canadian principles we should be prepared to prohibit such violations and suffer the consequences. There are two levels of concern about the boycott. Some boycott requirements are contrary to Canadian concepts of desirable business conduct because they involve Canadian firms accepting restrictions on dealing with other firms. Such restrictions are considered commercially undesirable and contrary to sound commercial practice.

In addition, however, the charge is made that boycott requirements involve racial or religious discrimination. Such a charge raises a question of fundamental human rights: a concern therefore of a much higher and different order than a restriction on trade. I do not suggest that measures to prevent trade restrictions are unimportant, but they are utilitarian rather than moral in nature. The degree of their application in any given circumstances involves a question of judgement as to what produces the best results for the Canadian economy. If the boycotts raise only a question of commercial policy and no higher moral considerations the government would seem entitled to pursue policies considered to be in the best economic interest of Canada.

It has been suggested, however, that the current guideline policy is inherently discriminatory because it favours Canadian companies that are able to forego government assistance and accept prohibited boycott clauses to obtain contracts. To suggest that the policy is inherently discriminatory even if strictly implemented seems to me, however, to ignore the very real costs involved in foregoing the government's services in that region of the world. A withdrawal of government services usually creates great difficulty and always creates a considerable risk even for the most substantial of firms.

The fact that trading restrictions which would be imposed on Canadian firms by the acceptance of boycott clauses, are the result of demands made by foreign countries does not appear to elevate the principle involved insofar as commercial policy is concerned. Foreign countries are not telling Canadian firms they cannot do certain kinds of business, as the United States has sometimes done in the case of Canadian subsidiaries of American firms. Rather, Arab countries are telling Canadian firms that they cannot do certain kinds of business (or must undertake not to) if they wish to do business with them.

This is a form of pressure we do not like, but it is not the imposition of foreign law within Canada.

Racial or religious discrimination, however, goes beyond questions of commercial policy and involves a moral principle of the highest order. Proponents of legislation against boycotts assert that boycott requirements are sometimes openly anti-Jewish in form and inherently anti-Jewish in practice. I hasten to say that I have not been in a position to make a thorough inquiry. I have no authority to examine company records. But I have questioned Canadians doing business in Arab countries and they have told me they have not been asked to boycott others on grounds of race or religion. The officials of the federal government who have been administering compliance with its boycott guidelines since 1976 state that they have not seen any boycott requirements which on their face seem to involve racial or religious discrimination. Those officials have, however, not seen boycott requirements made of Canadian firms that do not use the services of the federal government. I have asked proponents of boycott legislation for examples of Arab boycott requirements involving racial or religious discrimination and have been told that the application of the boycott has become more sophisticated and subtle and that overt discrimination is now rare.

Statements from Herzl onward indicate that Zionism is a political belief not a religion. But it has been suggested that discrimination against Zionists exists and that it is de facto racist because the great preponderance of Jews are Zionists; that Zionist is a code word for Jew. Such generalizations are open to wide argument. One can be anti-Zionist without being anti-Jewish. Some Jews are in fact anti-Zionist and some Zionists are not Jews. The boycott authorities in Arab states insist that the boycott does not discriminate among persons on the basis of their race or religion. Whether the Arab boycott is anti-Jewish in purpose could be proven only by Arab admission or by an Arab country conducting its boycott policy in a manner clearly indicating such is the case. I believe it would not be appropriate for the government of Canada to base a finding of racism or religious discrimination on anything but clear and unambiguous evidence. Belief or gut feeling that Zionist is a code word for Jew is an insufficient basis to take measures which stigmatize the Arab world as racist.

Actual proof of racism in the administration of the boycott would be something very different, something which Canadians would not wish to accept regardless of consequences. I should point out however that the Canadian Human Rights Act as it now stands prohibits discrimination in only a limited range of commercial transactions: the provision of goods, services, facilities or accommodation customarily available to the general public. The Act does not ban discrimination in the buying or acquisition even of items customarily available to the general public. It does not prohibit discrimination against corporations. In sum, the Act does not encompass commercial transactions generally. The question for the Parliament of Canada is not therefore whether

or not commercial transactions should be banned when there is a discriminatory boycott but whether or not commercial transactions in general within the federal jurisdiction should be banned when there is discrimination on the basis of race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex or marital status. It would be regarded as discriminatory to require a higher standard of conduct on commercial transactions involving foreign countries than in other commercial transactions within the jurisdiction of the Parliament of Canada. Even as the Act now stands the government could request the Canadian Human Rights Commission to initiate an investigation of possible racial or religious discrimination by Canadian firms in complying with foreign boycotts although the government may wish to review the Act before considering such an investigation.

In addition to the question of racial and religious discrimination there is the question of discrimination on grounds of political belief, namely Zionism. I have seen statements made by authorities administering the Arab boycott which are not clear but which suggest that the boycott may discriminate against those who believe in Zionism whether or not they engage in specific activities in support of Israel. There is a clear difference between discrimination against a person simply because of his political belief and discrimination against a person because he is actively supporting Israel, which is the claimed purpose of the Arab boycott. The Canadian Human Rights Act, however, does not prohibit discrimination based on political belief, although some Canadian provinces do. The question to be asked at present therefore is not whether Canadians should be prohibited from discriminating on grounds of political belief in accepting boycott clauses, but whether Canadians should be prohibited from discriminating on grounds of political belief in commercial transactions generally. If Parliament were to take such action the question of whether Canadian firms were accepting boycott clauses involving discrimination on this ground would then be within the jurisdiction of the Canadian Human Rights Commission.

Bilateral Relations

After concluding my visits to the Middle East and North Africa I am convinced that bilateral relations between Canada and the countries of these areas can be broadened substantially. As I have mentioned earlier, both in Israel and in the Arab countries a desire for greater friendship with Canada was expressed frequently, as was an appreciation of our technological and managerial abilities. Our francophone associations are also valuable throughout the region, but especially so in North Africa.

I have stated this positive view on the future of our bilateral relations on the assumption that the problems concerning the Arab boycott will be resolved in such a manner as to sustain a favourable climate in which to pursue such relations. I am not adopting this approach because I have taken answers to the boycott question for granted. Indeed, I have emphasized earlier when discussing the boycott

that if questions of moral principle are involved Canadians would wish to take a strong stand despite any economic risk. Rather I am adopting this assumption of continuing friendship with the Arab states because it is only on such an assumption that a discussion of broadening bilateral relations with them has relevance.

In discussing our bilateral relations it has not been my intention to supplant studies on export promotions, cultural relations and the like which have been or may be undertaken as part of global reviews of particular Canadian activities abroad. Rather I have attempted to suggest ways of strengthening our ties with the countries of the Middle East and North Africa, recognizing that the implementation of my recommendations in the area would not take place in isolation from the formulation and development of Canada's general policies abroad.

Trade between Canada and the Middle East and North Africa has grown rapidly in recent years. In view of increasing wealth and development in that region based on oil and gas it offers good prospects for further growth. Widespread Canadian interest in doing business in these countries is for the most part relatively recent, but even at present the area represents the fifth largest market for our exports. In percentage terms the region has been our highest growth area for exports during the past decade. In the first ten months of 1979 our merchandise exports alone totalled over \$850 million. In addition during the same period Canadian corporations were involved in service contracts valued at over \$400 million. Already a significant number of Canadian firms, aided by the Department of Industry, Trade and Commerce, are active in market development in the region. Most of this effort is in sophisticated manufactured products and services, the export of which is of special significance to the Canadian economy. Many Middle Eastern and North African countries have launched a concerted program of infrastructure development. There is, as a result, good export potential for Canadian managerial, design and engineering skills.

The important Israeli market differs from those in Arab countries. Unlike other countries in the Middle East and North Africa, where there are opportunities for sales of a broad range of Canadian goods and services in the areas of infrastructure and high technology, Israel is highly developed economically with a well educated population and a considerable level of indigenous technological capacity. While opportunities do exist in infrastructure development most markets open to Canada in Israel are oriented to the sale of grains and items required in production such as machinery and minerals. The Israeli market, however, offers the advantage of being relatively easy for Canadian firms to operate in if they are competitive in price and quality. Israel has an open market system and longstanding ties exist between the peoples of our two countries. As a result our trade with Israel traditionally

has been generated largely within the private sector of the economy. Nevertheless, governments of Canada and Israel have facilitated and fostered commercial contacts and in 1976 a Joint Economic Committee was established to develop further trade ties. In 1978 our two-way trade with Israel totalled about \$122 million and in the first 11 months of 1979 this had risen to over \$150 million. This trade is important for both Canada and Israel and should be fostered within Canada by continued government encouragement.

As to the markets in Arab countries, some economic sectors offer opportunities which were particularly stressed to me during my discussions. In the energy field we have important interests. The Middle East will probably continue to be a significant source of our foreign oil imports until we we attain energy self-sufficiency. In a world short of energy in which we will be competing for essential supplies, adequate access to energy in the Middle East is not something which can be taken for granted by a government discharging its responsibility to its people. The emphasis in our relationship in the area of energy should not, however, be one of dependence. Our technical and managerial competence in the exploration and development of oil and gas and in related industries is widely recognized. There is opportunity for further technological exchanges and mutual cooperation in energy development in the Middle East and North Africa. Canadian firms are already active in some countries there, but the future possibilities and the opportunities for cooperation on the government-to-government and on the private level were stressed to me in a number of countries.

Canadian agricultural expertise is also recognized throughout the region. Virtually all countries in the Arab world face serious difficulties in food production. Shortage of water is frequently an acute problem and consequently improved systems of dry-land farming are of great importance. The International Development Research Centre (IDRC) is already involved in the search for improved techniques and the Canadian International Development Agency (CIDA) is assisting in the application of existing techniques. Some countries which have good land and adequate water appear nevertheless to have serious production problems. Arab countries are virtually all importers of grain. Pressure to improve production will increase because of rapid population growth resulting from high birth rates and improved health services. There would seem to be both a growing market for our grain and a need for Canadian agricultural skills.

In addition to being an important market for Canadian skills and products the region is an important source of capital. Arab wealth can aid Canadian development necessary for employment. Some Arab countries have accumulated large sums for investment. Some already have

large sums deposited in Canadian banks and invested in Canadian securities. The indications are that we will need access to vast amounts of capital to carry out projects contemplated in our own country in this decade. A source of funds for Canada in addition to our traditional sources is presumably important for us and might be further developed.

Peoples of the Middle East and North Africa wish not only to benefit from our skills, but also to acquire those skills themselves. This sometimes involves establishing vocational and technical schools within the country with the help of outside expertise. Sometimes it involves students going abroad to study. Canadians can help meet both needs. We have a broad experience in planning and developing schools and this is increasingly recognized in the region. For students seeking training abroad our universities and institutes of technology are respected. It is my impression that a number of countries in the region would like to send more students to Canadian institutions at their own expense. In expanding our effort here we could help countries acquire trained manpower required for their development and modernization. We also could impart to these students, many of whom will in future hold responsible positions in their country, an awareness of Canada and things Canadian which over the years could strengthen our bilateral relations with the region.

Such a program for foreign students cannot be undertaken by the federal government alone. It must rather be a joint effort supported by the provinces, who have responsibility for education. I have discussed such a program with a number of provincial ministers. All agreed that it could well be beneficial to Canada as well as useful to the students and countries concerned. At the same time they stressed the necessity of full provincial participation in the planning and operating of such a program to avoid serious embarrassments, such as an effort to place more foreign students in faculties like medicine which do not now have the capacity to accept all high quality Canadian applicants. I understand that federal and provincial officials are currently developing a policy for cooperation on what programs could be undertaken and methods of implementation.

To foster and enhance economic and technological links with the region we must put our minds to it and develop a comprehensive strategy. We are competing with other OECD countries which are aggressive and experienced and anxious to earn foreign exchange to pay for the oil they must import. The financing terms we are offering the less affluent countries of the area should be studied to determine whether changes in our practices could enable us to compete successfully. Of basic importance, however, is the recognition that in Arab countries generally the role of government in the economy is more extensive than

in Canada and that Arabs like to meet and know the people they are dealing with. We need frequent visits by ministers and officials of our government and a greater exchange of well prepared trade missions. These efforts must be underpinned by the ongoing work of our Embassies in the region. Our approach must be more systematic than it has been in the past. We have already established joint economic committees with Israel, Saudi Arabia and Algeria. I believe the government could usefully investigate whether the use of this and other consultative mechanisms could be extended to other countries. This, however, would not be a substitute for frequent personal contact at high levels.

In addition to strictly commercial activities Canadians have traditionally had concerns for countries less materially fortunate than themselves. We could consider, as resources permit, some expansion in our development assistance programmes in the Middle East and North Africa. In doing so we must define Canada's role in the continuing economic development of countries whose recent economic growth has moved them from the low to middle income category but who still require development assistance from the industrialized countries. Our role, however, should not be related strictly to the amount of money we can contribute directly but also to the technical and managerial skills we can make available in the area. The Middle East has a number of well-financed aid agencies which may for the time being be short of technical expertise that Canadians have. The possibility of expanding co-operation between Canada and these aid agencies could usefully be examined. We could thus expand the scope and usefulness of our development efforts in the region considerably beyond what would be possible from our own financial resources alone.

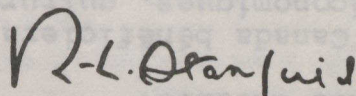
In most of the region, there is little information and cultural exchange with Canada. While we already have a vigorous flow of talent and resources between Israel and Canada this is in large part the result of the close affinity between our two peoples. As a consequence activities have not required a high degree of direct government involvement. However, I believe the government should continue to encourage these rich interchanges with Israel.

Our involvement in the Arab countries has been much less extensive in information and cultural exchanges but I am convinced the opportunity exists there to foster better knowledge and understanding. In a number of countries and especially in North Africa our French-speaking heritage and our links with other parts of the francophone world constitute an important asset. As to the region as a whole, better mutual knowledge of the region and of Canada can help to reduce the misunderstandings that come from vague and perhaps distorted impressions. But if we are to undertake cultural and information programs successfully we must have sufficient funds available to continue such activities over

a period of years. Spasmodic efforts are a waste of money and effort. A continued effort is essential if such programs are to have any lasting influence.

Canada can benefit from enhanced economic, cultural and other relations with the entire region. This requires resourcefulness from ministers, parliamentarians, businessmen and government officials and others who have an interest in an expanding relationship. Our efforts should include a more systematic program of visits - both ways - of government ministers and officials, academics and journalists, as well as businessmen. Such efforts must also include continuing day to day efforts by our Embassies in the area so that Canada is well known in the region and so that mutual problems can be discussed and the potential for enhanced co-operation be developed. Without such work a program of visits is unlikely to be effective in sustaining a growing relationship. In this context Canadian diplomatic representation in the region could usefully be strengthened as finances permit. I was well served by our embassies throughout my visits, but I was able to see that their resources are sometimes thinly stretched when a single embassy is responsible for representing Canada in two or more countries.

Broad and systematic contact must be maintained between the Governments and peoples of the region and of Canada if we are to pursue our commercial interests, develop closer relations in areas of cultural understanding and technological and development assistance, and contribute fully to the resolution of disputes and conflicts: our most basic interest in the region.



Robert L. Stanfield

20 Feb. 80

