

**Les sanctions économiques et les petits États : Le cas de la
« punition » du Vietnam par le Canada**
**Economic Sanctions and Small States: the Case of Canada's
'Punishment' of Vietnam**

Kim Richard Nossal

Volume 18, Number 3, 1987

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/702209ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/702209ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Nossal, K. R. (1987). Les sanctions économiques et les petits États : Le cas de la « punition » du Vietnam par le Canada. *Études internationales*, 18(3), 523–544. <https://doi.org/10.7202/702209ar>

Article abstract

The purpose of this paper is to examine this assumption — that size and power makes a difference to the definition of the utility of economic sanctions. It examines as a case study the employment of Canadian sanctions against Vietnam. The paper will argue that this case demonstrates that, for a non-great power, the utility of economic sanctions is rarely limited to the usual objectives attributed to, and derived from the experience of, great power s: exercising power against the 'target' state or signalling one's power to other states in the system. Instead, it will argue that for a middle power like Canada, the use of sanctions becomes inextricably bound to foreign policy-maker s perceptions of the politics of coalition obligations ; and of the imperatives and constraints of bilateral relations with the major power s.

LES SANCTIONS ÉCONOMIQUES ET LES PETITS ÉTATS: LE CAS DE LA « PUNITION » DU VIETNAM PAR LE CANADA

Kim Richard NOSSAL*

ABSTRACT— *Economic Sanctions and Small States: the Case of Canada's 'Punishment' of Vietnam*

The purpose of this paper is to examine this assumption — that size and power makes a difference to the definition of the utility of economic sanctions. It examines as a case study the employment of Canadian sanctions against Vietnam. The paper will argue that this case demonstrates that, for a non-great power, the utility of economic sanctions is rarely limited to the usual objectives attributed to, and derived from the experience of, great powers: exercising power against the 'target' state or signalling one's power to other states in the system. Instead, it will argue that for a middle power like Canada, the use of sanctions becomes inextricably bound to foreign policy-makers' perceptions of the politics of coalition obligations; and of the imperatives and constraints of bilateral relations with the major powers.

La popularité ininterrompue des sanctions économiques chez les dirigeants d'État dans les années quatre-vingt a provoqué un intérêt correspondant renouvelé des chercheurs pour cette technique du pouvoir.¹ Toutefois, les publications toujours plus abondantes sur les sanctions tendent à s'attarder d'abord sur l'expérience des grandes puissances dans l'utilisation des sanctions. Bien que les États plus petits, ou, plus précisément, les 'non-great powers',² aient été tout aussi disposés à

* Professeur au Département de science politique de l'Université McMaster, Ontario, Canada.

1. Par exemple, Robin RENWICK, *Economic Sanctions*, Cambridge, Harvard Center for International Affairs, 1981; Sidney WEINTRAUB, (sous la direction de), *Economic Coercion and U.S. Foreign Policy: Implications of Case Studies from the Johnson Administration*, Boulder, Westview Press, 1982; M.S. DAOUDI et M.S. DAJANI, *Economic Sanctions: Ideals and Experience*, London, Routledge and Kegan Paul, 1983; Miroslav NINCIC et Peter WALLENSTEEN, (sous la direction de), *Dilemmas of Economic Coercion: Sanctions in World Politics*, New York, Praeger, 1983; David BALDWIN, *Economics Statecraft*, Princeton University Press, 1985; Gary HUFBAUER et Jeffrey SCHOTT, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Washington, Institute for International Economics, 1985; James M. LINDSAY, « Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-Examination », *International Studies Quarterly*, 30, 1986; David LEYTON-BROWN, (sous la direction de), *The Utilities of International Economics Sanctions*, London, Croom Helm, 1987.
2. Le terme, de l'allemand 'Nichtgrossmachten', manque évidemment d'élégance. Et, dans la mesure où il impute de façon automatique aux « grandes puissances » un pouvoir « plus grand » (et aux « petits États » un pouvoir nécessairement « moins grand ») que souvent ils n'ont pas dans le contexte de relations particulières, il est imprécis. Il constitue néanmoins un moyen utile d'établir une distinction entre ces États qui possèdent à la fois le statut et les capacités d'être « déterminants pour le système » et ceux qui, dans un contexte général global, ne possèdent pas de tels attributs. Pour deux intéressantes discussions du pouvoir des « non-great powers », voir Michael HANDEL, *Weak States in the International System*, London, Frank Cass, 1981 et Carsten HOLBRAAD, *Middle Powers in International Politics*, London, Macmillan, 1984.

Revue Études internationales, volume XVIII, n° 3, septembre 1987

employer des sanctions économiques, les publications spécialisées ont tendance à ignorer l'usage des sanctions par ces pays. Cela est particulièrement vrai dans le cas de 'l'utilité' ou des 'objectifs pratiques' des sanctions économiques. La plupart des généralisations sur le pourquoi de l'usage des sanctions économiques par les États sont dérivées des expériences des grandes puissances.³ Il est pourtant évident que les États plus petits, parce que leur taille, leur statut et leur pouvoir les distinguent des principales puissances, ont des intérêts et des objectifs internationaux différents de ceux des grandes puissances. Il est par conséquent approprié de supposer qu'à cause de ces différences, les sanctions seront employées pour des raisons radicalement différentes, et présenteront également des avantages différents, pour les 'non-great powers'.

Le but de cet article est d'examiner cette hypothèse — que la taille et la puissance entraînent des différences dans la détermination de l'utilité des sanctions économiques. Les sanctions canadiennes à l'égard du Vietnam serviront d'étude de cas. L'article présentera des arguments à l'effet que ce cas démontre que, pour une 'non-great power', l'utilité des sanctions économiques est rarement limitée aux objectifs généralement attribués à, et dérivés de, l'expérience des grandes puissances : exercer du pouvoir aux dépens de 'l'État-cible' ou signifier son pouvoir aux autres États du système. On démontrera plutôt que pour une puissance moyenne comme le Canada, l'usage des sanctions économiques est inextricablement lié aux perceptions qu'ont les décideurs de politique étrangère des obligations d'une politique de coalition ; et aux exigences et contraintes des relations bilatérales avec les grandes puissances.

I — LA « THÉORIE » DE L'UTILITÉ DES SANCTIONS ÉCONOMIQUES

Les discussions académiques des avantages de sanctions économiques négatives en politique étrangère mettent généralement l'accent sur les multiples objectifs et bénéfiques de l'État-« émetteur ».⁴ Bien que, comme le note Baldwin,⁵ il soit trompeur de parler ici de « théorie »⁶ des sanctions économiques, il y a un certain nombre de postulats identifiables et généralement acceptés relatifs à cette technique

3. La plupart des études citées plus haut consacrent une attention considérable aux « raisons » de l'utilisation des sanctions économiques par les États. Voir aussi Margaret DOXEY, *Economic Sanctions and International Enforcement*, New York, Oxford University Press, 1971 et 1980; James BARBER, « Economic Sanctions as a Policy Instrument », *International Affairs*, 55, 1979.

4. Les sanctions négatives sont ces mesures destinées à causer du mal ou du tort en privant l'État-cible des bénéfices de relations économiques normales ou habituelles; ce que Baldwin, entre autres, appelle des « sanctions économiques positives », au contraire, sont des mesures économiques visant à récompenser ou à solliciter l'État-cible. Parce qu'au sens commun, en politique internationale, l'expression « sanctions économiques » est habituellement utilisée pour décrire des mesures nuisibles employées dans un désir de punition, dans cet article elle sera utilisée au sens négatif. À ce sujet, voir BALDWIN, *Economic Statecraft*, pp. 20, 35-36.

5. D. BALDWIN, *Economic Statecraft*, op. cit., p. 137.

6. Voir la discussion à propos de 'la théorie générale des sanctions économiques' dans Johan GALTUNG, « On the Effects of International Economic Sanctions, With Examples From the Case of Rhodesia », *World Politics*, 19, Avril 1967, pp. 379ss.

d'exercice du pouvoir.⁷ On admet habituellement que la peine ou le dommage causé à l'État-cible, (ou récepteur) par l'interruption, par l'État-initiateur (ou émetteur), des relations économiques normales ou habituelles est un moyen d'atteindre un certain nombre d'objectifs de politique étrangère. Le récent examen de ces objectifs par Lindsay⁸ peut servir d'exemple utile à ce genre d'analyse. Il suggère que lorsque des États utilisent des sanctions économiques, ils cherchent à atteindre l'un ou plusieurs de ces cinq objectifs généraux :

Soumission: L'émetteur, désirant influencer le comportement du pays-cible, impose les coûts de la privation économique à la cible. En supposant que les coûts pour la cible sont plus grands que les bénéfices du comportement que l'émetteur considère répréhensible, la cible modifiera son comportement en conformité avec les désirs de l'émetteur.

Subversion: Il y a deux décennies, Galtung affirma que cela constituait une théorie naïve des sanctions économiques.⁹ Le but est de modifier le comportement de la cible en imposant des coûts économiques tels que la stabilité politique interne du système sera perturbée au point où les responsables (si ce n'est le régime lui-même) seront renversés.

Dissuasion: Cet objectif met l'accent sur l'impact des torts économiques sur le comportement futur. Des coûts économiques sont imposés à une cible agissant de façon répréhensible dans le but de dissuader le pays-cible, ou d'autres États (ou les deux) d'agir de la sorte dans le futur.

Symbolisme international: Lindsay affirme que, lorsque cet objectif est recherché, les coûts réels imposés à la cible ne sont « pas pertinents ». L'objectif est plutôt d'exprimer à la communauté internationale dans son ensemble l'indignation ou la colère de l'émetteur vis-à-vis d'un comportement discutable, quoiqu'à un niveau symbolique.¹⁰

Symbolisme interne: Dans le cadre de cet objectif, on s'attarde aux effets des sanctions non pas sur la cible ou sur d'autres États, mais sur le système politique de l'émetteur, afin de générer un soutien politique pour le gouvernement ou d'apaiser l'indignation domestique face aux actions de la cible.¹¹

De telles catégorisations sont devenues un outil heuristique courant pour l'examen de cas particuliers de sanctions. Cependant, comme Baldwin l'a soutenu avec force, de telles catégorisations tendent à encourager une analyse simpliste ignorant les complexités de ces cas particuliers, une dichotomie trop rigide (surtout dans l'analyse du 'succès' ou de 'l'échec' d'un cas de sanctions) et des conclusions

7. Margaret DOXEY, 'Do Sanctions Work?' *International Perspectives*, Juillet-Août 1982, pp. 13-15; J. BARBER, « Economic Sanctions as a Policy Instrument » et NINCIC et WALLENSTEEN, « Economic Coercion and Foreign Policy », pp. 4-8.

8. J.M. LINDSAY, « Trade Sanctions », *op. cit.*, pp. 155-156.

9. J. GALTUNG, « On the Effects of International Economic Sanctions », *op. cit.*, p. 386.

10. Dans un certain sens, cet objectif est comparable à la distinction faite entre l'utilisation « expressive » et « instrumentale » des sanctions économiques faite par Peter WALLENSTEEN, « Characteristics of Economic Sanctions », *Journal of Peace Research*, 5, 1968, pp. 253-254. Cependant, Lindsay ne mentionne ni l'article de Wallenstein ni les termes introduits par Galtung en 1959.

11. Voir J. BARBER, « Economic Sanctions », *op. cit.*

trop générales et non soutenues par des preuves (la majeure partie de 'l'*Economic Statecraft*' est en fait une tentative élaborée pour démontrer la fausseté de l'opinion selon laquelle 'les sanctions sont inefficaces'). Au contraire, Baldwin préfère utiliser 'l'analyse de la capacité' pour l'examen des sanctions économiques, et suggère que l'utilisation des sanctions économiques peut être mieux comprise si des scénarios de politiques éventuelles sont rigoureusement mis au point auparavant.¹²

À la critique de Baldwin on peut ajouter un autre problème pertinent à l'étude de la politique étrangère des 'non-great powers'. Les catégories elles-mêmes sont trop restrictives, dans le sens que pour certains États, l'imposition de sanctions économiques est motivée par des objectifs qui ne sont pas mentionnés dans les catégorisations conventionnelles. L'étude du cas des sanctions économiques du Canada envers le Vietnam à la fin des années soixante-dix et au cours des années quatre-vingt en fournira, je crois, la démonstration.

II — LES RÉACTIONS CANADIENNES À L'INVASION DU KAMPUCHÉA PAR LE VIETNAM

Depuis la fin de la guerre en 1975, la prudence caractérisait l'approche du gouvernement canadien dans ses relations avec le Vietnam. À la fin des années soixante-dix, le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau était réticent à accroître l'aide canadienne au développement du Vietnam, imposant lentement des restrictions à l'aide envers toute l'Indochine.¹³ L'éventuelle rupture de la paix amena une plus grande détérioration des relations du Canada avec Hanoï. L'invasion vietnamienne du Kampuchéa à la fin de 1978, l'éviction du gouvernement Pol Pot en janvier 1979, la guerre sino-vietnamienne de février 1979, et particulièrement la crise des réfugiés de 1978 et 1979, provoquée par le génocide au Kampuchéa et par l'expulsion en masse par le Vietnam de ses citoyens Hoa, incitèrent Ottawa à réviser ses relations avec le Vietnam.

Lorsque l'hostilité entre le Kampuchéa et le Vietnam dégénéra en assaut généralisé par les troupes vietnamiennes en décembre 1978, le gouvernement Trudeau demeura publiquement indifférent à la déposition rapide du régime de Pol Pot et à son remplacement par un gouvernement soutenu par le Vietnam. Lorsque l'Australie, le Japon et le Danemark annulèrent immédiatement ou gelèrent leur programme d'aide au Vietnam,¹⁴ le Canada en fit autant et mit fin discrètement à son programme d'aide en février.

12. D. BALDWIN, *Economic Statecraft*, particulièrement les pp. 370-373 et 149-150.

13. Pour une discussion du développement délibérément lent du programme canadien d'aide au développement immédiatement après la chute des régimes non communistes en Indochine, voir Kim Richard NOSSAL, « Retreat, Retraction and Reconstruction: Canada and Indochina in the Post-Hostilities Period », dans Gordon P. MEANS, (sous la direction de), *The Past in Southeast Asia's Present*, Ottawa, Canadian Society for Asian Studies, 1978, pp. 171-181.

14. Nancy VIVIANI, « Aid Policies and Programmes », dans P.J. BOYCE and J.R. ANGEL, (sous la direction de), *Independence and Alliance: Australia in World Affairs, 1976-1980*, Sydney, George Allen and Unwin, 1983, p. 123; G. HUFBAUER et J. SCHOTT, *Economic Sanctions Reconsidered*, pp. 615-616.

Cependant, il n'y eut aucune déclaration publique ou commentaire, soit par le Premier ministre ou par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Don Jamieson, à la presse ou au Parlement, à propos de cette annulation. En fait, il n'y eut pas de commentaire public immédiat à propos de l'invasion ou du renversement du régime Pol Pot de la part d'Ottawa, bien que de nombreux autres États aient émis des condamnations. Il fallut attendre après l'attaque chinoise de février contre le Vietnam pour voir les activités publiques d'Ottawa s'intensifier, principalement aux Nations Unies.¹⁵ De même, l'invasion passa complètement inaperçue parmi les partis d'opposition à la Chambre des Communes. Aucune question ne fut posée au gouvernement à propos de l'invasion; aucune motion ne fut déposée en vertu de l'article 43 du Règlement; aucun débat d'ajournement ne fut tenu sur cette question.

Le problème de l'Indochine fut soulevé à deux reprises durant les derniers mois de l'ultime session du 30^{ème} Parlement, et en aucune de ces occasions on insista sur l'invasion du Kampuchéa par le Vietnam.¹⁶ Cette indifférence publique était sans aucun doute influencée par les élections imminentes, mais, comme on le soutiendra plus loin, le silence initial est important pour comprendre l'évolution des politiques du Canada vis-à-vis du Vietnam.

La réticence officielle prit fin en juin 1979 lorsque le nouveau gouvernement progressiste-conservateur de Joe Clark s'engagea dans ce qu'on peut qualifier de politique de punition à l'égard du Vietnam. La punition consistait à la fois en mesures politiques et en mesures économiques. Au point de vue politique, le gouvernement Clark prit l'initiative de critiques publiques soutenues au sein de forums internationaux tout au long de 1979. Le gouvernement conservateur poursuivit également les sanctions diplomatiques mises de l'avant par les libéraux: refus de reconnaître le gouvernement kampuchéen de Heng Samrin, soutenu par le Vietnam, et blocage des efforts de l'Union soviétique et du Vietnam pour faire occuper par ce gouvernement le siège du Kampuchéa aux Nations Unies. Au plan économique, Clark exprima publiquement son accord avec les sanctions globales relatives à l'aide, imposées par le gouvernement Trudeau.¹⁷ On doit noter que ces politiques punitives ont été poursuivies par le gouvernement Trudeau lors de son retour au pouvoir en février 1980, et par les progressistes-conservateurs sous la

15. Le 23 février, le Canada s'unit à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande pour enjoindre publiquement le Conseil de sécurité à examiner la situation en Asie du Sud-Est. Le représentant du Canada aux Nations Unies, William Barton, participa au débat au Conseil de sécurité (S/13114). Le 24 février, il demanda le retrait de « toutes les forces étrangères » du Vietnam et du Cambodge. Barton affirma également que les Canadiens étaient « choqués » par la crise des réfugiés. Voir Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Déclarations et Discours*, 79/1, 24 février 1979.

16. Ce ne fut pas avant le 27 février 1979 que la question d'Indochine émergea à la Chambre des Communes; Douglas Roche (PC: Edmonton-Strathcona) demanda à Jamieson de décrire la réaction canadienne à l'invasion chinoise du Vietnam. La deuxième question, posée par Peter Stollery (L: Spadina) le 14 mars, mettait l'accent sur la « façon vraiment scandaleuse dont le Vietnam se débarrasse de ses citoyens d'ascendance chinoise ». Voir Canada, Parliament, House of Commons, *Debates*, 30th. Parl., 4th. sess., 1979, vol. 4, pp. 3628 et 4145.

17. Voir le *Globe and Mail*, 13 juin 1979. Il n'est pas certain que l'aide humanitaire d'urgence ait également fait l'objet de sanctions: bien que le Canada ait fourni une aide d'urgence limitée au Vietnam suite aux typhons de 1978, il fallut attendre 1985 pour qu'un engagement similaire soit pris.

gouverne de Brian Mulroney après les élections de septembre 1984. En fait, elles ont été poursuivies jusqu'au milieu des années quatre-vingt, alors que les gouvernements Trudeau et Mulroney ont fourni une assistance humanitaire limitée à la coalition cherchant à renverser par la force le gouvernement de Phnom Penh. Dans la section suivante, la nature des réactions canadiennes à l'invasion vietnamienne sera examinée; on tentera alors d'évaluer les objectifs des sanctions utilisées à l'endroit du Vietnam.

III — CRITIQUES PUBLIQUES

Quand Clark arriva au pouvoir en juin 1979, les déclarations rhétoriques du Canada à propos du Vietnam changèrent radicalement. Durant tout le reste de l'année, le gouvernement, et particulièrement le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Flora MacDonald, utilisa toutes les occasions de condamner le Vietnam en des termes ne laissant aucun doute sur la colère du gouvernement à l'égard du Vietnam, tant pour son invasion du Kampuchéa que pour l'expulsion de ses citoyens Hoa. Par exemple, à la Conférence des Nations Unies sur les réfugiés tenue à Genève les 20 et 21 juillet, Mme MacDonald choisit d'ignorer l'invitation du secrétaire général à minimiser la rhétorique 'politique'. Au contraire, elle demanda de 'mettre fin à cette agression flagrante, continue, outrageante des droits de l'Homme'. Citant nommément le Vietnam, le Kampuchéa et le Laos, elle affirma que la communauté internationale les tiendrait 'responsables' du sort de tous leurs citoyens' et que la communauté internationale 'considère comme une atteinte intolérable aux droits de la personne toute tentative d'éliminer, par l'expulsion ou par d'autres moyens, une communauté ethnique ou un groupe socio-économique'. Elle incita également tous les États à cesser l'aide au Vietnam. Ses critiques ouvertes furent considérées les plus acerbes parmi celles émises par les délégués occidentaux.¹⁸

À la Conférence des Nations Unies pour les annonces de contributions aux secours d'urgence au peuple du Kampuchéa en novembre, Flora MacDonald poursuivit son attaque. Lors de la préparation de la conférence, le ministère des Affaires extérieures émit un communiqué accusant le Vietnam d'exposer 'toute la population' du Kampuchéa à la famine par la poursuite de l'occupation par Hanoï, et affirmant que les politiques du Vietnam constituaient les 'racines du problème'.¹⁹ À la conférence même, Mme MacDonald affirma qu'en exposant ce plaidoyer, le gouvernement canadien faisait écho au 'sens profond de l'indignation' chez les Canadiens face à la situation en Indochine. Elle invita les Vietnamiens et les factions de Heng Samrin et de Pol Pot au Cambodge à cesser de faire de la politique avec la vie de millions de gens et à restaurer l'indépendance et l'intégrité territoriale

18. Voir Canada, Ministère des Affaires extérieures, *Déclarations et Discours* # 79/12, 20 juillet 1979. pp. 2-3.

19. Ministère des Affaires extérieures, Communiqué, #78, 19 octobre 1979.

du Kampuchéa.²⁰ Une semaine plus tard, durant le débat à l'Assemblée générale à propos de la situation au Kampuchéa, Doug Roche, l'adjoint parlementaire de Mme MacDonald, affirma que lorsque confrontés aux preuves de 'situations horribles' en Indochine, 'les Canadiens se sentent révoltés devant cette abomination... Peu à peu, l'inquiétude profonde des Canadiens... s'exprime non plus par la colère mais par la détermination' de s'attaquer à la racine du problème. Il rejeta la justification de l'invasion par le Vietnam, soutenant que le Vietnam cherchait seulement à établir un régime 'docile et servile' au Kampuchéa.²¹ Enfin, le 4 décembre 1979, dans une déclaration concernant les politiques canadiennes sur les droits de l'Homme, prononcée devant la Troisième commission, le Vietnam fut à nouveau nommé critiqué par le représentant canadien qui affirma que le lien entre les violations des droits de l'Homme par le Vietnam et le Kampuchéa et la crise des réfugiés était clairement établi.²²

La réduction des expulsions par le Vietnam et le nombre de réfugiés indochinois en général, la diversion dans l'attention causée par l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique, et la défaite du gouvernement conservateur aux Communes et aux élections générales amenèrent la fin de cette phase de critiques publiques du Vietnam. Cependant, chaque gouvernement canadien depuis lors procède annuellement (et de façon quasi rituelle) à une critique publique de l'occupation du Kampuchéa par le Vietnam dans deux forums: à la Conférence post-ministérielle annuelle de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)²³, et à l'Assemblée générale des Nations Unies, où la discussion de la situation au Kampuchéa a été mise annuellement à l'ordre du jour depuis 1979.²⁴

IV — RÉACTIONS DIPLOMATIQUES

Après la victoire des communistes en 1975, le gouvernement canadien avait formellement reconnu les nouveaux régimes indochinois.²⁵ Pendant que les Vietnamiens ouvraient une ambassade à Ottawa, le gouvernement canadien avait décidé de

20. *Globe and Mail*, 7 novembre 1979.

21. Ministère des Affaires extérieures, *Communiqué*, #87, 14 novembre 1979, pp. 2, 3. Flora MacDonald, dans son discours à l'Assemblée générale, fit référence au « nombre effarant d'exemples de violations des droits de l'Homme » en Indochine.

22. *International Canada*, décembre 1979, p. 292.

23. Il s'agit de la rencontre annuelle des ministres des affaires étrangères de l'ASEAN et des six « partenaires de dialogue » de l'ASEAN — l'Australie, le Canada, la Communauté économique européenne, le Japon, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis. Les déclarations canadiennes lors de cette conférence sur le Vietnam sont examinées plus bas.

24. Voir les résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU: 34/22, 4 novembre 1979, 35/6, 22 octobre 1980, 36/5, 15 octobre 1981, 37/6, 28 octobre 1982, 38/3, 27 octobre 1983, 39/5, 30 octobre 1984, et 40/7, 5 novembre 1985, demandant toutes aux « États » de respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale du Kampuchéa et de retirer les forces militaires.

25. Le Canada avait formellement reconnu la République démocratique du Vietnam (Nord-Vietnam) en 1973; la reconnaissance canadienne fut étendue lorsque le Nord et le Sud-Vietnam furent unifiés dans la République socialiste du Vietnam en 1976.

ne pas ouvrir une mission diplomatique à Hanoï.²⁶ Après l'invasion du Kampuchéa et la déposition de Pol Pot, aucune sanction diplomatique directe ne fut exercée par le Canada à l'endroit du Vietnam;²⁷ selon les termes d'un ancien fonctionnaire des Affaires extérieures, les relations diplomatiques demeurèrent 'correctes quoique non ouvertement cordiales'.²⁸

Cependant, le Canada se joignit à d'autres États en imposant des sanctions diplomatiques envers le nouveau gouvernement de Phnom Penh et donc, indirectement, à l'égard du Vietnam. Le Canada ne refusa pas seulement de reconnaître le gouvernement de Heng Samrin; il appuya régulièrement les résolutions visant à empêcher le gouvernement soutenu par le Vietnam d'occuper le siège du Kampuchéa aux Nations Unies.²⁹ Aussitôt après la chute de Pol Pot, ces sanctions s'avérèrent une source de vif embarras pour les gouvernements occidentaux, parce qu'en refusant d'accorder de la légitimité au gouvernement mis en place par les troupes vietnamiennes, ils devaient reconnaître les Khmers rouges – au moment même où la communauté internationale apprenait toute l'ampleur du génocide perpétré au Kampuchéa par Pol Pot et son régime. Il était d'usage de proclamer que reconnaître les Khmers rouges comme gouvernement légitime 'n'impliquait pas l'approbation par le gouvernement canadien du régime démocratique kampuchéen de Pol Pot ou un assentiment canadien face aux horribles violations des droits de l'Homme perpétrées par ce régime.'³⁰ Une telle sémantique, visant à tenter d'évacuer ce qui constituait *de facto* un soutien à Pol Pot et aux Khmers rouges fit déborder le vase pour au moins un pays: le gouvernement australien retira sa reconnaissance des Khmers rouges en février 1981.³¹

26. La principale raison semble avoir été les restrictions budgétaires, quoiqu'il soit clair que les Affaires extérieures n'avaient pas l'intention d'établir une mission à Hanoï tant que la situation politique en Indochine demeurerait instable et que le gouvernement des États-Unis incitait ses alliés à adopter une politique d'isolement diplomatique pour le Vietnam; Voir K. NOSSAL, « Retreat, Retraction... », *op. cit.*, p. 176 et note 21. Jusqu'aux années quatre-vingt, l'ambassadeur canadien en Chine était accrédité auprès de la République socialiste du Vietnam. Avec l'éclatement d'un conflit ouvert entre la RPC et le Vietnam, ces responsabilités furent transférées à l'ambassade du Canada en Thaïlande.
27. Certains pourraient soutenir que l'expulsion très publique du deuxième secrétaire du Vietnam à Ottawa en mars 1979 constituait une sanction diplomatique. Cependant, Ottawa déclara *persona non grata* le diplomate à propos de présumées extorsions de Vietnamiens au Canada, et ne lia pas directement l'expulsion aux événements d'Indochine. *Globe and Mail*, 30 mars 1979.
28. Wayne GOODING et Eric EVANS, « Focus on Vietnam: Political Nervousness Keeps West at Bay », *Financial Post*, 15 mai 1982, p. 28.
29. Lors de la 34^{ème} session de l'Assemblée générale, une dispute à propos des lettres de créance du Kampuchéa démocratique provoqua un vote formel, au cours duquel le Canada se joignit à 70 autres États pour soutenir la résolution 34/2A (21 septembre 1979) maintenant le droit du régime d'occuper le siège du Kampuchéa démocratique. Lors de la 35^{ème} session, la résolution relative aux lettres de créance, refusant au régime de Heng Samrin le siège du Kampuchéa démocratique, fut adoptée sans vote.
30. C'est ainsi que Roy MacLaren, adjoint parlementaire du ministre de l'énergie, des mines et des ressources, parlant au nom du gouvernement lors d'un débat d'ajournement à la Chambre des Communes, exposa la question à un député libéral d'arrière-banc critique: House of Commons, *Debates*, 32nd Parl., 1st ses., 1981, vol. 10, p. 11631.
31. Australia, Parliament, Joint Committee on Foreign Affairs and Defence, *Australia and ASEAN: Challenges and Opportunities*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1984, pp. 43-44; aussi J.R. ANGEL, « Australia and South-East Asia »; dans BOYCE et ANGEL, (sous la direction de), *Independence and Alliance*, p. 226.

L'embaras occidental fut quelque peu réduit par les efforts de Beijing et de l'ASEAN en vue de rendre les rebelles kampuchéens plus agréables à l'Occident. En 1982, une coalition tripartite d'opposition, incluant les Khmers rouges et deux groupes non communistes dirigés par le Prince Sihanouk et l'ancien premier ministre Son Sann, fut créée. Le Canada se joignit aux États de l'ASEAN pour endosser la formation du Gouvernement de coalition du Kampuchéa démocratique (CGDK) en tant que gouvernement légitime.³²

La question de l'assistance concrète aux forces anti-Heng émergea en 1983. Durant son périple asiatique de janvier 1983, Trudeau refusa poliment de prendre en considération les demandes thaïlandaises pour 'autre chose que du support moral' pour le CGDK.³³ Cependant, en 1984, Jean Chrétien annonça qu'Ottawa enverrait, comme d'autres pays occidentaux,³⁴ une aide humanitaire limitée aux segments non-communistes du CGDK localisés dans des camps du nord de la Thaïlande, une promesse qui fut réitérée par Joe Clark en 1985.³⁵

V — AIDE

Quoique le gouvernement Trudeau ait graduellement diminué le programme canadien d'aide au développement, il y mit fin complètement en février 1979. Parmi les sanctions, on comptait l'assistance technique, l'aide alimentaire, les transferts directs de gouvernement à gouvernement, les transferts aux agences multilatérales et les contributions indirectes, sous forme de subventions égales aux déboursés des ONG, versées à des organisations non gouvernementales comme le *Canadian Friends Service Committee*. Le dernier envoi d'aide alimentaire — un envoi de \$4,75 millions en farine autorisé en 1978 — quitta Vancouver en juillet.³⁶ Tel que mentionné plus haut, cette décision demeura inédite jusqu'à ce que le gouvernement Clark la rende publique en juin 1979.

32. À cause du lien persistant entre Pol Pot et les Khmers rouges et la coalition, l'Australie et la Communauté économique européenne ont refusé de la reconnaître. *International Canada*, juin-juillet 1982, p. 25.

33. On a rapporté qu'il avait dit que « Le Canada n'a pas l'intention d'être, ni ne peut être, un acteur majeur dans cette partie [la stabilisation du Kampuchéa]. Nous continuerons d'appuyer l'initiative de l'ASEAN, que nous croyons la meilleure, incluant le renforcement des forces non communistes de la coalition, et nous l'affirmons, mais pas en fournissant des armes ou quoi que ce soit qui y ressemble. » *Globe and Mail*, 6 janvier, 1983.

34. En 1986, le gouvernement des États-Unis a commencé à envoyer une assistance militaire limitée aux éléments non communistes du CGDK. Voir ESTERLINE, « Vietnam in 1986 », p. 98. L'Australie envoie une aide humanitaire limitée aux éléments non communistes du CGDK.

35. Voir *International Canada*, juillet-août 1984, p. 7: \$90,000 furent offerts aux factions non communistes comme 'contribution symbolique'. Clark en fit l'annonce à la Conférence post-ministérielle de l'ASEAN: Department of External Affairs, *Statements and Speeches*, 85/38, 11 juillet 1985. L'aide humanitaire canadienne de toutes sortes aux réfugiés kampuchéens de Thaïlande s'éleva à \$750,000 en 1982-1983, \$175,000 en 1983-1984, \$900,000 en 1984-1985 et \$700,000 en 1985-1986. ACDI, *Rapports annuels*, 1983-1986.

36. *Ibid.*, 14 juillet 1979; Voir aussi *International Canada*, février 1978, p. 41 et Gérard HERVOUET, *Le Canada face à l'Asie de l'Est*, Montréal, Nouvelle Optique, 1981, pp. 141-142.

Tel qu'illustré au Tableau I, le programme canadien d'assistance au Vietnam à la fin des années soixante-dix fournissait à Ottawa un bien piètre levier économique envers le Vietnam. Bien qu'à un certain moment, le gouvernement canadien ait envisagé un programme de reconstruction d'après-guerre pour l'Indochine,³⁷ la situation politique à la fin des années soixante-dix avait considérablement modéré cet enthousiasme initial. Les régimes radicaux du Kampuchéa et du Laos mirent fin aux projets occidentaux d'aide; les Khmers rouges ne se préoccupèrent même pas de répondre à une offre canadienne d'aide en 1975-1976. Bien que le Vietnam ait été intéressé par l'aide canadienne,³⁸ les politiques mises de l'avant par Hanoi causèrent suffisamment d'inquiétude à Ottawa à propos des intentions régionales du Vietnam que, à la fin des années soixante-dix, le gouvernement Trudeau maintenait

TABLEAU I

Aide au développement des États de l'Indochine par le Canada
1975-1981

Transferts de gouvernement à gouvernement^a
(en millions de \$)

	74-75	75-76	76-77	77-78	78-79	79-80	80-81
Vietnam	2,07	1,49	(,05) ^b	6,07	,24	—	—
Kampuchéa	,55	,03	,01	—	—	—	—
Laos	,20	,18	,09	—	—	—	—
Indochine ^c	—	2,24	1,92	,69	—	—	—
ASEAN ^d	21,90	38,56	27,71	19,32	17,95	20,66	31,50
TOTAL Asie	244,3	257,8	233,4	253,4	227,1	234,6	223,3

Notes:

a Incluant l'aide alimentaire.

b Indique un bénéfice net pour le Canada.

c Déboursés effectués dans le cadre du Programme de secours d'urgence aux pays de l'Indochine. Une somme globale de \$12,71 millions fut votée pour 1975-76 par le Parlement pour l'aide d'urgence à l'Indochine en général; des portions de cette somme furent allouées à des organisations internationales et non gouvernementales.

d L'ASEAN inclut l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande et, après 1983, Brunei.

Sources: Données compilées à partir de: Canada, Agence canadienne de développement international, *Rapport annuel*, Ottawa, 1974-1986.

37. On a noté les engagements du Livre Blanc de 1970 à l'effet qu'Ottawa s'engageait à jouer un rôle actif dans la reconstruction en Indochine pendant l'après-guerre. Canada, Secretary of State for External Affairs, *Foreign Policy for Canadians*, Ottawa, Information Canada, 1970, Pacific booklet, pp. 20, 24.

38. Pham Van Dong souhaitait apparemment diversifier les sources d'aide au développement du Vietnam pendant l'après-guerre, espérant que les pays occidentaux, incluant les États-Unis, fourniraient la moitié de ses besoins. Voir Sheldon W. SIMON, *The ASEAN States and Regional Security*, Stanford, Hoover Institution Press, 1982, p. 50.

le programme d'aide à son minimum. Il consistait presque complètement en aide alimentaire: en 1977-1978, seulement \$200,000 furent fournis en assistance technique; en 1978-1979, ce montant baissa à \$100,000.

Lorsque le gouvernement Trudeau fut reporté au pouvoir aux élections de février 1980, il continua d'appliquer les sanctions. De même, lorsque Clark fut nommé ministre des Affaires extérieures de Mulroney en 1984, les sanctions demeurèrent en vigueur. Bien que le dossier soit périodiquement révisé tant par l'Agence canadienne de développement international que par le ministère des Affaires extérieures, il y a, pour des raisons que nous explorerons plus loin, peu d'empressement à lever les sanctions aux Affaires extérieures.³⁹

VI — COMMERCE

Par opposition avec les sanctions canadiennes à l'aide au développement, Ottawa n'imposa pas de barrières formelles au commerce avec le Vietnam ou le Kampuchéa. Il n'y eut pas non plus d'embargo ou de boycott imposé aux biens en provenance d'Indochine. De même, les firmes canadiennes désirant développer leur commerce avec l'Indochine ont toujours été éligibles à l'assistance prévue au programme pour le développement des marchés d'exportation, bien que la demande pour ces services ait été minime.

Des sanctions économiques totales, comme l'interdiction de toutes relations économiques par les États-Unis tout au long de cette période⁴⁰, ne furent jamais décrétées, et ce pour deux raisons. Premièrement, tel qu'illustré au Tableau II, le commerce avec le Vietnam était peu important. Même à leur niveau le plus élevé d'avant l'invasion, en 1977, les importations canadiennes du Vietnam totalisaient \$117,000, soit une fraction minime des importations totales en provenance d'Asie seulement. La plupart des biens exportés au Vietnam à la fin des années soixante-dix consistaient non pas en exportations commerciales, mais en nourriture et en aide médicale données par les ONG. De même, les liens commerciaux canadiens avec le Kampuchéa étaient inexistants.

Ainsi, une fois qu'on eut mis fin à l'aide au développement en 1979, il n'y avait virtuellement plus de liens économiques à rompre. Et bien qu'il soit vrai, que des sanctions économiques visant à rompre ce qui n'existe pas, soient occasionnelle-

39. Lorsqu'une délégation inter-églises visita le Vietnam en 1986 et revint en recommandant qu'une délégation parlementaire visite le Vietnam et qu'Ottawa reprenne les subventions équivalentes aux ONG, on a dit que les Affaires extérieures « n'ont montré aucun signe d'écart par rapport à la politique d'isolement du Vietnam... », *Toronto Star*, 19 juillet 1986.

40. Les États-Unis ont poursuivi leurs sanctions économiques du temps de guerre en 1975, 1976 et 1977 et ont rejeté avec persistance les efforts vietnamiens pour normaliser les relations diplomatiques parce que les Américains les considéraient comme un prélude à une aide économique plus grande de l'Occident. Voir John H. ESTERLINE, « Vietnam in 1986: An Uncertain Tiger », *Asian Survey*, 27, January 1987, pp. 100-102. Pour un compte rendu des effets des réactions occidentales sur les politiques vietnamiennes, voir SIMON, *ASEAN States*, pp. 50-52.

TABLEAU II

Commerce canadien avec les pays de l'Indochine
1976-1986

Importations au Canada

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Indochine (milliers de \$)											
Vietnam ^a	27	117	50	16	62	657	161	178	2220	2165	6671
Kampuchéa/Laos ^b	1	1	6	—	4	11	—	—	—	204	35
Asie, autres (milliards de \$)											
ASEAN ^c	,19	,22	,26	,41	,39	,35	,40	,47	,68	,66	,73
TOTAL Asie	2,78	3,11	3,82	4,29	5,03	6,88	7,10	7,83	10,33	11,22	13,85
Exportations du Canada											
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Indochine (milliers de \$)											
Vietnam	171	11,132	22,744	22,421	358	924	250	1203	1898	2088	2845
Kampuchéa/Laos ^b	1	675	66	—	15	36	8	38	14	465	28
Asie, autres (milliards de \$)											
ASEAN ^c	,23	,28	,32	,42	,75	,57	,72	,67	,79	,75	,65
TOTAL Asie	3,29	3,74	4,81	6,14	7,45	7,47	8,08	8,62	9,74	9,99	10,10

Notes:

- a Les données sur les importations vietnamiennes au Canada ne concernent que les importations directes; il y a un commerce substantiel qui transite via Hong Kong et Singapour.
- b Statistique Canada rend compte du commerce avec le Laos et le Kampuchéa (République khmère) à l'intérieur d'une seule catégorie.
- c L'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande et, après 1983, Brunei.

Source: Les données ont été compilées à partir de Statistique Canada, *Summary of External Trade*, Ottawa, 1976-1986.

ment évoquées,⁴¹ le gouvernement canadien ne pensait pas qu'un embargo symbolique ou qu'un boycott à l'endroit de l'Indochine soit approprié dans les circonstances.

Deuxièmement, les sanctions économiques envers les pays d'Indochine n'étaient pas considérées comme une mesure importante, parce qu'un obstacle plus subtil au commerce existait: la Société pour l'expansion des exportations n'a jamais étendu ses garanties aux transactions d'entreprises privées avec le Vietnam et le Kampuchéa.⁴² Toutefois, l'absence de financement par la SEE ne devrait pas être considérée comme une sanction économique délibérée de la part du gouvernement canadien envers les États d'Indochine, car cette politique de ne pas faire bénéficier ces États des garanties ne semble pas avoir été amenée par la détérioration des relations diplomatiques de la fin des années soixante-dix. Elle existait avant que les autres sanctions soient introduites en 1979 et avait été mise en vigueur en tenant d'abord compte d'arguments économiques. Les crises en Indochine durant la période signifiaient que, peu importe l'état des relations politiques entre le Canada et l'Indochine, la SEE ne considérerait normalement pas le Vietnam ou le Kampuchéa comme suffisamment sûrs pour fournir de l'assistance dans le cadre de ses différents programmes de financement des exportations, d'assurance-crédit à l'exportation ou de garanties d'investissements à l'étranger. Néanmoins, on doit noter que, dans la mesure où l'absence de financement par la SEE constitue un facteur décourageant le commerce canadien, elle a produit en bonne partie le même résultat qu'une rupture formelle du commerce.

On peut clairement constater les effets des sanctions à l'aide au développement sur le mouvement de biens entre le Canada et les pays de l'Indochine. Entre 1977 et 1979, plus de \$56,2 millions en biens ont été exportés au Vietnam, principalement du blé et de la farine de blé dur de printemps, de l'équipement de forage et des fournitures et de l'équipement médicaux.⁴³ En 1980, la valeur de ces exportations chuta abruptement: le niveau de \$22,4 millions observé en 1979 baissa à à peine \$358,000 — l'essentiel en fournitures médicales. Par ailleurs, et cependant, on peut également constater les effets à moyen terme de l'absence de sanctions formelles au commerce. Après 1980, un faible commerce entre le Canada et l'Indochine

41. Le meilleur exemple de sanctions canadiennes destinées à rompre une relation inexistante fut l'annonce du 13 septembre 1985 mettant fin aux liaisons aériennes civiles avec l'Afrique du Sud et imposant un embargo sur le pétrole et les produits dérivés exportés vers l'Afrique du Sud. Bien que le Canada n'ait ni liaisons aériennes, ni commerce de pétrole avec l'Afrique du Sud, ces mesures eurent une importance symbolique considérable. Mises en vigueur à peine un mois avant la rencontre à Nassau des chefs de gouvernement du Commonwealth, elles constituèrent un signe important envers la Grande-Bretagne et les autres membres du Commonwealth, à propos de la position du Canada sur ce sujet. Pour une interprétation différente de l'utilité de ces sanctions, voir Clarence G. REDEKOP, « The Mulroney Government and South Africa: Constructive Disengagement », *Behind the Headlines*, 44, décembre 1986, p. 7.

42. Voir Export Development Corporation, *Annual Report*, Ottawa 1975-1986.

43. Voir Canada, Statistics Canada, External Trade Division, *Trade of Canada: Exports by Countries*, Ottawa, December 1977-December 1980.

commença lentement à se développer. Dès 1986, les exportations vietnamiennes directes au Canada, principalement des vêtements et du poisson, avaient augmenté considérablement de valeur; de plus, il y a une croissance dans les exportations vietnamiennes indirectes au Canada via Hong Kong et Singapour.⁴⁴ De la même façon, au milieu des années quatre-vingt, les exportations commerciales canadiennes au Vietnam avaient aussi augmenté.

VII — LA PUNITION DU VIETNAM PAR LE CANADA: CATALYSEURS ET INTENTIONS

Il y a deux aspects à une enquête concernant les raisons de la punition imposée au Vietnam: d'abord, un examen du 'mal' commis par le Vietnam qui aurait justifié une réaction primitive du Canada, et ensuite, un examen des fins qu'Ottawa désirait atteindre par la punition de cette faute.

A — Catalyseurs

La rhétorique canadienne suggère que des sanctions économiques punitives soient imposées, parce que l'invasion vietnamienne du Kampuchéa constituait une violation de la souveraineté et de l'intégrité d'un autre État, et parce que cette raison justifiait à elle seule que le Vietnam soit puni. L'argument selon lequel l'invasion elle-même était une explication suffisante pour la punition n'est cependant pas convaincant. Malgré son attachement antérieur au principe de l'intégrité territoriale, le Canada n'a jamais réagi aux violations de ce principe de façon absolue: de telles violations n'entraînent pas automatiquement une condamnation et des sanctions punitives de la part du Canada. Au contraire, la réaction d'Ottawa à une invasion armée entraînant le renversement d'un gouvernement légitimement établi avait toujours dépendu énormément du contexte politique. Ainsi, lorsque le gouvernement de l'Indonésie s'empara par la force du Timor oriental en 1975, le gouvernement canadien n'émit pas de condamnation et n'imposa pas de sanctions.⁴⁵ Quand les forces tanzaniennes renversèrent Idi Amine en 1979, Ottawa reconnut immédiatement le nouveau gouvernement mis en place à Kampala et participa à un plan du Commonwealth pour l'assainissement économique.⁴⁶ Lorsque les forces françaises envahirent l'empire de Centrafrique en 1979 et déposèrent l'empereur Bokassa I, et lorsque les États-Unis envahirent la Grenade en 1983, il n'y eut pas de réaction canadienne invoquant le caractère sacré de l'intégrité territoriale.

En fait, un indice du manque d'importance de la question de l'invasion dans les mesures punitives subséquentes prises par le gouvernement canadien se trouve dans les réactions immédiates à l'invasion au Canada. L'indifférence publique lors du

44. Les responsables canadiens peuvent retracer le commerce par l'entreposage à Hong Kong, mais pas à Singapour. En 1986, plus de \$6 millions en produits vietnamiens, principalement des crevettes, furent exportés au Canada via Hong-Kong. La valeur du commerce transitant par Singapour est inconnue, mais on la croit 'substantielle'.

45. Voir Kim Richard NOSSAL, « Les droits de la personne et la politique étrangère canadienne: le cas de l'Indonésie », *Études Internationales*, volume XI, n° 2, juin 1980, pp. 223-238.

46. Voir *International Canada*, avril 1979, p. 118 et mai 1979, p. 122.

renversement de Pol Pot en janvier 1979 suggère fortement que la conscience morale des Canadiens ne fut ni choquée ni indignée par les actions militaires du Vietnam. (L'embarras subséquent de certains milieux à propos de la reconnaissance persistante des Khmers rouges⁴⁷ par le Canada suggère qu'il a pu y avoir un sentiment inexprimé de satisfaction pratique à l'idée que le renversement d'un régime engagé dans un génocide était une fin juste, même si elle avait été obtenue par des moyens injustifiés.) Les réactions immédiates à un événement fournissent un indice qui n'est pas sans importance quant au degré de 'mal' rattaché à une action: les condamnations fortes, rapides et bruyantes par les Canadiens de l'invasion soviétique de l'Afghanistan, de l'invasion argentine des Îles Falkland, de l'imposition de la loi martiale en Pologne, et de l'attaque soviétique contre le vol 007 de la Korean Airlines constituent toutes des contrastes frappants avec le silence observé après la chute de Pol Pot.

Au contraire, je dirais que l'action qui a amené le désir canadien de punir le Vietnam en 1979 fut l'expulsion par Hanoï des Hoa. Cela est suggéré par le fait que l'augmentation des attaques verbales canadiennes à l'encontre du Vietnam coïncidèrent avec la croissance massive du nombre de réfugiés quittant l'Indochine. Si les Canadiens et leurs représentants au Parlement ont semblé insensibles au renversement par la force du régime de Pol Pot par le Vietnam, ils ne furent pas enclins à accueillir les 'réfugiés de la mer' avec une telle indifférence. Une telle réaction quant au sort des milliers de personnes expulsées de leur pays dans des conditions effroyables ne fut pas seulement d'inspiration humanitaire. Elle était également motivée par l'intérêt, car les expulsions provoquèrent une forte demande, non seulement pour une installation dans d'autres pays, mais aussi pour de l'aide supplémentaire pour les réfugiés eux-mêmes et pour les pays voisins de première ligne — l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande.

B — Intentions

Alors que l'expulsion des citoyens d'origine chinoise fut la cause immédiate de la colère canadienne et du désir concomitant d'Ottawa de punir le Vietnam, les sanctions variées imposées à Hanoï étaient conçues pour atteindre différents objectifs ou fins. Dans quelle mesure les théorisations habituelles à propos de l'objectif des sanctions économiques contribuent-elles à notre compréhension des objectifs des sanctions canadiennes envers le Vietnam? D'une part, on pourrait prétendre que trois des cinq catégories conventionnelles — le symbolisme interne, le symbolisme international et la soumission — pourraient être utilisées pour expliquer les sanctions dans ce cas. Cependant, on démontrera qu'une insistance sur ces catégories usuelles et sur leurs cibles potentielles fournit une vision incomplète de la punition imposée au Vietnam par le Canada.

Symbolisme interne

De nombreux analystes des sanctions économiques ont noté que souvent la cible 'réelle' de ces mesures est le public de l'émetteur. On peut constater des

47. Voir, par exemple, les commentaires de Ian WATSON (L: Châteauguay) au Parlement; House of Commons, *Debates*, 32nd Parl., 1st sess., 1981, vol. 10, p. 11631, 16 juillet 1981.

intentions politiques domestiques dans la punition imposée au Vietnam par le Canada – en 1979 en particulier. La question des ‘réfugiés de la mer’ occupa une large place sur l’agenda politique au cours du mandat du gouvernement Clark⁴⁸; une politique visant à critiquer le pays perçu comme responsable du sort des réfugiés – et à lui nuire économiquement – était un complément naturel aux tentatives généralisées du gouvernement pour obtenir un soutien interne pour des fonds supplémentaires destinés à l’aide et pour des quotas d’immigration plus élevés. Bien sûr il aurait été politiquement difficile (sinon psychologiquement inconfortable) d’avoir à affronter la détresse humaine massive causée par le comportement du Vietnam tout en accordant au même moment des transferts pour l’aide au développement au gouvernement de Hanoï. Cependant, une fois cette crise atténuée, il est difficile de saisir les objectifs internes d’une poursuite de la politique punitive.⁴⁹

Symbolisme international

La ‘cible’ de cet objectif, qui implique qu’on exprime de l’indignation face à un comportement considéré discutable, est présumée être la communauté internationale. Les attaques rhétoriques vigoureuses du gouvernement canadien suggèrent qu’au milieu de 1979, le symbolisme international était l’un des objectifs poursuivis par Ottawa. Comme Mme MacDonald l’expliqua à la Chambre des Communes en novembre 1979, ‘nous avons poursuivi (la suspension de l’aide) parce que nous croyons que les activités au Vietnam, l’actuelle expulsion de milliers d’Indochinois, l’invasion d’un pays voisin, le Cambodge-Kampuchéa, avec tout le désastre et la tragédie que cela a entraînés, ne méritent certainement pas notre soutien...’⁵⁰ Il est certain que Mme MacDonald et le gouvernement Clark ont profité en 1979 de toutes les occasions pour critiquer le Vietnam devant la communauté internationale: les attaques furent exprimées deux fois devant l’Assemblée générale, devant l’une des commissions de l’Assemblée et lors de deux conférences internationales sur les réfugiés d’Indochine. De même, le langage non diplomatique employé par Flora MacDonald lors de ses allocutions dans des forums internationaux et sa propension à attaquer nommément le Vietnam, suggèrent également une forte intention de verbaliser l’opposition du Canada. Encore une fois, cependant, on doit noter que l’essentiel de cette rhétorique à l’intention du Vietnam était causé par l’expulsion des Hoa et non par l’invasion du Kampuchéa.

Soumission

Les sanctions qui visent à modifier le comportement sont dirigées vers la cible. On peut affirmer qu’en punissant le Vietnam, le Canada effectuait un calcul classique à propos des sanctions économiques. Autrement dit, Ottawa espérait que cette politique punitive composée de critiques ouvertes et de sanctions diplo-

48. Voir David COX, « Leadership Change and Innovation in Canadian Foreign Policy: the 1979 Progressive Conservative Government », *International Journal* 37, automne 1982, pp. 561-562.

49. Bien qu’on doive noter que tout gouvernement envisageant un renversement de la politique actuelle devrait tenir compte de la réaction des Canadiens d’origine vietnamienne, plusieurs d’entre eux ayant fait partie des ‘réfugiés de la mer’.

50. House of Commons, *Debates*, 31st Parl., 1st sess., 1979, vol. 2, p. 1316, 14 novembre 1979; voir aussi ses commentaires plus loin dans le débat, p. 1323.

matiques et économiques causerait, lorsque jointe à des sanctions semblables de la part d'autres pays, suffisamment d'inconvénients pour le Vietnam qu'elle amènerait le gouvernement de Hanoï à modifier son comportement discutable, spécifiquement l'expulsion des Hoa et l'occupation du Kampuchéa. On croyait avec optimisme qu'une politique de punition amènerait l'arrêt des expulsions, une question qui présentait les conséquences les plus directes et les plus immédiates pour le gouvernement canadien. Un calcul selon lequel les dirigeants de Hanoï seraient sensibles à une critique internationale de leur politique d'expulsion motiva les attaques verbales soutenues du Canada à l'égard du Vietnam dans les forums internationaux tout au long de l'année. Ce fut, comme le ministre MacDonald le reconnut elle-même, un calcul essentiellement réussi.⁵¹

Une fois que les expulsions eurent diminué puis cessé, le gouvernement d'Ottawa continua néanmoins d'expliquer le maintien des sanctions par un objectif de soumission.⁵² Comme les Vietnamiens démontraient peu de volonté à simplement retirer leurs forces militaires du Kampuchéa, la rhétorique canadienne à propos des sanctions concernant l'aide en vint à lier la restauration de l'aide à la conformité d'une demande: leur retrait militaire du Kampuchéa. Comme les citations suivantes de trois secrétaires d'État aux Affaires extérieures le démontrent, la rhétorique formelle contenait des arguments classiques relatifs aux sanctions économiques: la privation économique entraînerait pour le Vietnam des coûts suffisants pour lui faire abandonner son comportement tautif:

Mark MacGuigan, juin 1982: Le Canada n'accordera aucune aide au développement du Viêt-Nam, qui puisse fournir le moindre appui à ce pays, aussi longtemps que celui-ci refusera de mettre un terme à son occupation du Cambodge.⁵³

Allan MacEachen, juin 1983: Je peux vous assurer que le Canada continuera d'appuyer l'ASEAN en s'opposant aux prétentions du Vietnam de dénier la créance du Gouvernement de coalition du Kampuchéa démocratique auprès des Nations Unies. De même, le Canada n'appuiera pas dans ses relations bilatérales ou via les institutions multilatérales la fourniture d'aide au Vietnam qui aurait pour effet de subventionner ou de récompenser l'occupation militaire persistante du Cambodge par Hanoï.⁵⁴

51. En novembre, elle déclara à la Chambre des Communes qu'il est indéniable qu'en dénonçant ce que le Vietnam était en train de faire, le gouvernement avait eu un impact: « cet effet a été... de réduire le nombre d'expulsions », *House of Commons, Debates*, 31st Parl., 1st sess., 1979, vol. 2, p. 1682, 26 novembre 1979.

52. Tout comme certains observateurs: voir le raisonnement de Stephen ORLOV, selon lequel, « la pression des sanctions économiques devrait être mise sur le Vietnam et l'Union soviétique pour les amener à négocier un arrangement, après quoi, une 'assistance importante à la reconstruction' devrait être offerte par le Canada et d'autres pays occidentaux. « Vietnam's Rule over Kampuchea Threatens Regional Stability », *International Perspectives*, mai-juin, 1981, pp. 9-10.

53. Ministère des Affaires extérieures, *Déclarations et Discours*, 82/18, Singapour, 17 juin 1982.

54. Ministère des Affaires extérieures, *Déclarations*, Bangkok, 27 juin 1983.

Joe Clark, juillet 1985: Le Canada appuie pleinement les efforts soutenus de l'ASEAN en vue d'obtenir le retrait des forces vietnamiennes et, en attendant, continuera de refuser au Vietnam de l'aide au développement.⁵⁵

Cependant, il est difficile de croire que ces punitions prolongées envers le Vietnam demeurent en vigueur principalement pour s'assurer une conformité du comportement du Vietnam avec l'objectif publiquement établi par le Canada d'un retrait militaire du Kampuchéa. Les intérêts du Vietnam en matière de sécurité sont très liés à un désir de prévenir un retour au *status quo ante bellum*: les dirigeants du Vietnam, comme l'a fait remarquer un observateur, ont conclu que les privations économiques et l'isolement diplomatique qu'ils vivent, sont compensés par le maintien d'une position dominante en Indochine pour laquelle ils se sont battus pendant si longtemps et ont tant sacrifié.⁵⁶ Bref, les enjeux sont si grands pour le Vietnam que le gouvernement canadien ne pourrait rationnellement pas poursuivre ses sanctions punitives dans l'espoir qu'elles amènent Hanoï à abandonner son occupation du Kampuchéa.

VIII — LA PUNITION DU VIETNAM PAR LE CANADA REMISE EN QUESTION: LA SOLIDARITÉ DE COALITION

Si la discussion ne va pas plus loin que les catégories habituelles, on se trouve devant rien de plus qu'une vue incomplète des objectifs de la politique canadienne envers le Vietnam. Au pire, la politique canadienne semble presque sadique — comme elle l'a parue aux yeux d'un député libéral qui en 1981 qualifia d'indécente une politique de 'chasse au Vietnam' qui serait 'inévitablement un échec'.⁵⁷ Au mieux, après huit ans, la politique de punition inchangée poursuivie par le Canada, semble motivée par une croyance plutôt donquichottesque et idéaliste en la capacité d'amener les dirigeants de Hanoï à modifier leur calcul des intérêts vitaux du Vietnam et à se retirer du Kampuchéa.

De telles conclusions sont peut-être inévitables si seulement le jeu habituel de catégories d'objectifs — et leurs supposées cibles — sont employées pour analyser un cas de sanctions. Cependant, nous affirmons ici que ce cas suggère un besoin d'élargir la catégorie 'symbolisme international' afin de comprendre pourquoi le gouvernement canadien a imposé des sanctions au Vietnam en 1979 et pourquoi elles sont si vigoureusement maintenues. Car les États qui forment le 'public international' ne devraient pas être traités comme un tout indissociable. Margaret Doxey a explicitement reconnu cela dans sa discussion des diverses 'cibles' des sanctions:

55. Ministère des Affaires extérieures, *Déclarations et Discours*, 85/38, Kuala Lumpur, 11 juillet 1985.

56. Emory Swank, ancien ambassadeur américain au Cambodge, cité dans David W.P. ELLIOTT, « Vietnam in Asia: Strategy and Diplomacy in a New Context », *International Journal*, 38, printemps 1983, p. 315n.

57. House of Commons, *Debates*, 32nd Parl., 1st sess., 1981, vol. 10, p. 11631, 16 juillet 1981. Le député était Ian Watson (L: Châteauguay).

Troisièmement, il y a un plus vaste public dans le monde en général — qui peut inclure des alliés du gouvernement émetteur. Là aussi, il y aura une tendance à montrer et à confirmer une capacité de défendre des intérêts nationaux et de décourager des tentatives futures. Pour les super-puissances cependant, il y aura également un rôle de dirigeant... Elles s'attendront à ce que leurs alliés les soutiennent...⁵⁸

Le corollaire à l'affirmation selon laquelle le pays émetteur utilisera les sanctions pour obtenir du soutien de la part d'amis et d'alliés est que les amis et alliés non directement affectés auront également un intérêt à montrer de la solidarité — pas envers l'État offenseur en soi, mais à l'endroit de leurs amis et alliés. Dans cette perspective, paradoxalement, les instruments d'hostilité inter-États employés contre un pays sont utilisés principalement pour démontrer l'amitié inter-États à un autre groupe d'États.

La persistance du Canada à maintenir sa punition du Vietnam — en vigueur depuis huit ans — devient plus compréhensible si on conçoit que les sanctions à l'égard du Vietnam ont principalement pour but d'afficher tant symboliquement que concrètement la solidarité du Canada avec une coalition d'autres États. La coalition dans ce cas est ce qui pourrait être vaguement qualifié d'ASEAN élargie. Elle inclut les membres de l'ASEAN elle-même (Indonésie, Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et, après 1983, Brunei) et ses 'partenaires de dialogue' (les États-Unis, le Japon, la Communauté économique européenne, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande). Et dans la mesure où les intérêts de la Chine en Indochine coïncident avec ceux des États-Unis et de l'ASEAN, Beijing peut être associé — quoique de très loin — avec la coalition.

Les pays de l'ASEAN ont développé, non sans difficulté, un front diplomatique commun à propos de ce qu'ils perçoivent comme une menace à leur sécurité posée non seulement par l'expansionnisme régional vietnamien, mais aussi par l'introduction par le Vietnam des relations entre grandes puissances — notamment la rivalité sino-soviétique — dans la région. Les facteurs clés de cette approche commune de l'ASEAN, qui a été appelée 'stratégie d'attrition'⁵⁹, comprennent: i) refuser la légitimité internationale au gouvernement de Phnom Penh, soutenu par le Vietnam; ii) maintenir une reconnaissance formelle du gouvernement du Kampuchéa démocratique; iii) maintenir la pression internationale sur le Vietnam afin qu'il se retire du Kampuchéa. Par conséquent, la stratégie d'attrition de l'ASEAN implique également une minimisation de l'assistance économique au Vietnam.

La coalition de l'ASEAN est perçue par les décideurs d'Ottawa comme étant de la plus haute importance dans l'élan vers le Pacifique de la politique étrangère canadienne, tant économiquement,⁶⁰ comme les tableaux I et II l'indiquent, que stratégiquement. La position du Canada en tant que partenaire de dialogue de l'ASEAN fournit au gouvernement d'Ottawa une porte d'entrée institutionnelle, et

58. Margaret DOXEY, « Do Sanctions Work? », *International Perspectives*, juillet-août 1982, p. 14.

59. Michael LEIFER, « ASEAN and the Problem of Common Response », *International Journal* 38, printemps 1983, pp. 325-327.

60. Par exemple, voir *International Canada*, février et mars 1986, p. 8.

par conséquent une voix, dans les affaires de l'Asie du Sud-Est. Le Canada, qui se considère comme un acteur mineur dans le contexte politique général de l'Asie du Sud-Est, a mis l'accent sur de bonnes relations avec l'ASEAN, et maintenir cette situation implique que la politique canadienne à l'égard du Vietnam doit se conformer au minimum à la 'stratégie de l'attrition'. Il est certain que le gouvernement canadien a peu d'intérêt à créer le genre de conflit qui a émergé entre les pays de l'ASEAN et l'Australie après l'élection de Bob Hawke en 1983.⁶¹

Aussi le Canada a-t-il refusé de reconnaître Heng Samrin; il a maintenu la reconnaissance diplomatique d'abord des Khmers rouges, puis du CGDK; il fournit un support moral et un soutien concret limité au gouvernement de coalition favorisé par l'ASEAN; le ministre des Affaires extérieures prononce annuellement un discours à la Conférence post-ministérielle, critiquant le Vietnam à différents degrés⁶²; finalement, le Canada a refusé de considérer une reprise de l'aide au Vietnam, ou de s'engager dans toute activité qui pourrait être interprétée comme fournissant une légitimité ou un soutien à Hanoï. Bref, Ottawa n'a jamais dévié de la ligne de l'ASEAN, et ce faisant, a maintenu sa bonne foi aux yeux de celle-ci.

Il n'est pas accidentel que la Chine et les États-Unis se trouvent pratiquement dans le même camp en Indochine. Là encore, le Canada a peu d'intérêt à s'opposer directement à la position américaine envers le Vietnam, qui est de garder le Vietnam isolé tant diplomatiquement qu'économiquement. L'administration Reagan a clairement fait comprendre que les États-Unis 'contesteraient sérieusement' l'aide 'au Vietnam de quelque source que ce soit' tant que le Kampuchéa serait occupé.⁶³ Bien plus, Washington croit toujours qu'il peut utiliser des mesures économiques pour contraindre le Vietnam à négocier sur la question des Américains considérés disparus au combat et dont on n'a toujours pas de nouvelles.⁶⁴

De même, le Canada a peu d'intérêt à faire face à la politique chinoise en Indochine. Beijing fournit de l'aide militaire aux Khmers rouges sur une large échelle, et maintient une pression militaire sur la frontière septentrionale du Vietnam. Ces deux actions accroissent les coûts pour le Vietnam, et servent ainsi de

61. Avant les élections de 1983, le Parti travailliste australien avait promis qu'une fois élu, il engagerait un dialogue avec le Vietnam, et examinerait la possibilité de remettre sur pied un programme d'aide au développement. En 1983, l'Australie vota en faveur de, mais ne seconda pas, la résolution annuelle de l'ASEAN aux Nations Unies, une déviation symbolique qui provoqua des critiques considérables de la part de l'ASEAN. De même, les gouvernements de l'ASEAN ont établi que le plan australien de reprendre l'aide au Vietnam était 'prématuré et susceptible de saboter la stratégie de l'ASEAN'. Joint Committee on Foreign Affairs and Defence, *Australia and ASEAN*, pp. 45-50.

62. Par exemple, le discours de Mark MacGuigan devant l'ASEAN à Bangkok en juin 1980 fut remarquable par son ton sévèrement anti-soviétique et anti-vietnamien. Il accusa l'Union soviétique de menacer la stabilité mondiale et de financer l'occupation vietnamienne du Kampuchéa et prétendit même que la récente incursion vietnamienne en Thaïlande était un « résultat indirect de l'action de l'Union soviétique ». Utilisant des termes favorisés par des polémistes de Beijing, il prétendit que 'l'Union soviétique est le grand hégémoniste et le Vietnam le petit hégémoniste.' *Globe and Mail*, 28 juin 1980.

63. *Globe and Mail*, 16 juillet 1981.

64. Pour une discussion de la question des disparus au combat dans les relations américano-vietnamiennes, voir J.H. ESTERLINE, « Vietnam in 1986 », *op. cit.*, pp. 101-102.

complément utile à la stratégie non militaire de l'ASEAN. Encore une fois, le gouvernement canadien a peu à gagner dans la poursuite d'une politique vietnamienne qui pourrait mettre en danger l'état amical présent (et profitable) des relations sino-canadiennes.

En résumé, Ottawa n'a pas de définition d'objectifs stratégiques canadiens en Indochine qui différerait des objectifs de la coalition floue organisée autour de l'ASEAN; c'est un petit acteur dans ce qui constitue un cas classique de rivalité géopolitique entre grandes puissances. Il en résulte que le Canada a choisi d'être guidé, dans sa politique à l'égard du Vietnam, par les préférences d'autres pays plus directement impliqués. Bien que les positions de la Chine et des États-Unis ne soient pas sans importance dans la définition des intérêts canadiens dans la région, le gouvernement d'Ottawa est très sensible aux préférences de politiques des membres de l'ASEAN.⁶⁵ On peut donc affirmer que la nécessité de maintenir la solidarité avec cette coalition va plus loin dans l'explication de la politique canadienne à l'endroit du Vietnam que les explications conventionnelles des sanctions économiques.⁶⁶

IX — CONCLUSIONS

Dans cet article nous avons tenté d'évaluer les assertions habituelles des publications à propos de l'utilité des sanctions économiques en examinant le cas des politiques du Canada à l'égard du Vietnam dans la période qui a suivi l'invasion du Kampuchéa en 1979. Selon nous, le gouvernement d'Ottawa a adopté une approche à facettes multiples, composée de critique ouverte et de sanctions diplomatiques et économiques et qui peut être caractérisée de politique de punition envers le Vietnam. Cependant, on a également affirmé que les 'utilités' conventionnelles des sanctions économiques identifiées dans les publications sont de peu d'utilité pour expliquer le cas de l'attachement persistant du Canada à sa politique de sanctions. Plutôt, la conclusion à laquelle nous arrivons à titre d'essai est que les petits États, avec une capacité limitée ou une volonté de définir de façon indépendante leurs

65. En fait, cela fut explicitement expliqué par Allan MacEachen lors des rencontres de 1983; 'Nous ne prenons aucune décision importante relativement à cette région sans considérer l'ensemble des opinions et intérêts de l'ASEAN.' Ministère des Affaires extérieures, *Statement*, Bangkok, 27 juin 1983.

66. Cet objectif, on doit le noter, n'explique pas pourquoi les sanctions furent mises en place, mais plutôt pourquoi elles ont été maintenues. Car en 1979, les différentes coalitions auxquelles participe le Canada prirent six mois pour en arriver à une certaine communauté de vues quant à leur réaction, ce qui fait qu'à différents moments au cours de cette année, le gouvernement canadien se trouva à contre-pied de certains membres des coalitions. Au début de janvier, par exemple, tous les États industrialisés occidentaux se trouvèrent en désaccord avec les États-Unis, qui, seuls, maintinrent une interdiction totale de toute relation économique avec le Vietnam; Au milieu du mois, l'Australie, le Danemark et le Japon avaient tous pris le devant en imposant des sanctions à l'aide au Vietnam; En juin, le Canada se trouva à contre-courant de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne et des Communautés européennes, qui attendirent toutes juillet pour imposer leur interdiction des programmes d'aide au développement. Aux Nations Unies, au contraire, les différentes coalitions eurent peu de peine à établir une position commune à l'égard des deux résolutions portant sur l'invasion vietnamienne et la question des lettres de créance du Kampuchéa.

intérêts stratégiques, peuvent toujours imposer des sanctions à d'autres États, mais pour des raisons fort différentes de celles que l'on associe généralement à cet instrument de politique. *[Traduit de l'anglais]*