

INSTITUTE OF INTERNATIONAL LAW OF BUCAREST."OBJECTIVES OF A GOVERNMENTAL
CONFERENCE ON EUROPEAN PROBLEMS". Bucarest, 4/6-6-70.

Introduzione.

- 1) - E.Coppieters:Un point de vue sur la securite en Europe.
- 2) - CEPE: reflexions sur l'organisation de la securite europeenne.
- 3) - L.G.M.Jaquet:Horizontal and vertical proliferation.
- 4) - O.Apunen & M.Haikio:From peaceful co-existence to safe co-operation.
- 5) - C.Murgescu:Aspects economiques de la conference generale europeenne pour la securite et la cooperation.
- 6) - I.Ceterchi:Considerations sur la conference pour la cooperation et la securite en Europe.
- 7) - Informazioni e lista dei partecipanti.
- 8) - J.J.Holst:Arms control in Europe.
- 9) - J.C.Campbell:European security.
- 10) - A.J.Pierre:Towards a peacefull settlement in Europe: some arms control proposal.
- 11) - CEPE:La securite Europeenne dans le contexte actuel.
- 12) - I.Smart:Security in Europe.
- 13) - L.Acimovic:The European problem and perspectives of its settlement.
- 14) - K.E.Birnbaum:West Germany Eastern policy after the change of government in 1969.
- 15) - P.Hassner:Continuite et ouverture.
- 16) - R.Frelek:Securite et cooperation in Europe.
- 17) - M.Tomala:Les frontieres europeennes apres la seconde guerre mondiale.
- 18) - R.Morgan: European security:some aspects of the British view.
- 19) - W.Ersil & H.Rose:Problem of European conference for security and cooperation
- 20) - S.Silvestri:Hypotheses sur la securite europeenne.

ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES
DE LA REPUBLIQUE SOCIALISTE DE ROUMANIE

COLLOQUE EUROPEEN

SUR

" LES PROBLEMES DE LA CONFERENCE EUROPEENNE POUR LA
SECURITE ET LA COOPERATION "

4 - 6 JUIN, 1970

BUCAREST

ROUMANIE

DOCUMENT CIRCULAIRE

Thème des débats

"Problèmes de la Conférence européenne pour la sécurité et la coopération".

Seront identifiés, examinés et débattus une série de problèmes, notamment :

1. Le rôle de la Conférence européenne dans le processus de l'édification de la sécurité.

2. Le contenu et les buts de la Conférence européenne.

3. Préparation et organisation de la Conférence.

Méthode du Colloque

Chaque participant est invité à titre personnel et non pas comme représentant officiel de son pays.

Les travaux seront entièrement privés; par conséquent, nulle publicité (communiqués de presse, interviews) ne sera faite sans le consentement des participants.

Les participants sont conviés à préparer des documents de travail sur des sujets particuliers, choisis dans un des domaines à caractère général susmentionnés. De règle un tel document ne dépassera pas 2500 mots.

Les documents rédigés en anglais seront envoyés en temps utile à Londres, au Royal Institute of International Affairs et ceux en français ou en russe à Bucarest, à l'Association de droit international et de relations internationales, afin d'être multipliés et diffusés et d'être envoyés à tous les participants avant le Colloque.

Langues

Les travaux du Colloque se dérouleront en français et en anglais.

Programme des séances

Les séances auront lieu selon le programme suivant : les 4 et 5 juin deux séances par jour (10.00-13.00 h et 15.00-18.00 h); le 6 juin, une seule séance (10.00-13.00 h). Chaque séance sera présidée par un participant désigné d'avance. Pendant les séances il y aura des pauses de 15-20 minutes.

Repas et logement

Les frais de logement et de repas des participants seront à la charge de notre Association. Des chambres destinées uniquement aux participants seront réservées dans un hôtel de 1^{re} classe, pour une période de 5 jours (3-7 juin). Les

.../...

frais de logement et de repas des membres des familles des participants sont à la charge de ceux-ci. Les participants qui désirent réserver à leur charge une chambre à l'hôtel, avant ou après le Colloque, sont priés d'informer l'Association en temps utile afin de faire les réservations nécessaires. L'Association essayera de supporter dans la limite de ses possibilités les frais de voyage pour les vols effectués avec la Compagnie Aérienne Roumaine (TAROM). Dans ce cas, les sollicitants sont priés de s'adresser de bonne heure à l'A.D.I.R.I.

Visa roumain Le visa touristique exempt de toute taxe peut être obtenu sur place aux points de frontière ouverts au trafic international des voyageurs. Le visa diplomatique ou officiel sera délivré uniquement par les ambassades et les consulats de la République Socialiste de Roumanie.

Change Le taux d'échange touristique est de 18 lei pour un dollar US.

Informations Un bureau d'informations fonctionnera au siège de l'Association de droit international et de relations internationales - Maison Titulescú (Téléphones : 18.54.62 et 17.78.69).

Adresse postale Le courrier destiné aux participants sera envoyé à l'adresse suivante :
ASOCIATIA DE DREPT INTERNATIONAL SI RELATII
INTERNATIONALE
Soseaua Kiseleff nr.47
BUCURESTI, 63
ROMANIA

Convegno su "Objectives of a governmental conference on european problems" organizzato a Bucarest dalla Associazione di diritto internazionale e di relazioni internazionali (Adiri), di Romania, in associazione con Chatham House. 4/6 giugno 1970.

Rapporto di Stefano Silvestri

Il convegno ha visto la partecipazione di un rilevante numero di studiosi ,di ambedue i blocchi (compresi Usa,Urss,Canada,e i paesi europei neutri e non impegnati).

Il convegno verteva essenzialmente sul problema della Conferenza sulla sicurezza europea. I vari punti di vista non si sono riconciliati, ma non si sono neanche scontrati troppo violentemente, e hanno permesso un largo scambio di opinioni. Nelle sue linee generali, si è discusso soprattutto il problema dell'Europa orientale, e dell'assetto interno del blocco comunista. In genere la posizione della delegazione sovietica era volta a volta possibilista (sfumando il suo discorso) e poi nuovamente chiusa (ripetendo le formule abituali della diplomazia sovietica). La reiterata insistenza degli studiosi europei orientali (specie rumeni, cecoslovacchi e polacchi) sulla urgenza di una conferenza sulla sicurezza europea, non era solo collegata alla posizione sovietica, ma anche al desiderio di quegli studiosi di volere vedere in qualche modo più limitata la capacità di ingerenza sovietica. In particolare era di rilievo l'insistenza a tenere comunque una qualche conferenza sulla rinuncia all'uso della forza e alla minaccia di tale uso, nelle relazioni tra stati. La delegazione sovietica tendeva puntualmente a riallargare il discorso ripetendo temi peraltro citati anche da europei orientali : la collaborazione economica (anche i polacchi), e tecnologica, il riconoscimento delle frontiere (anche i polacchi), e della RdxRdt (anche i tedeschi orientali).

Da parte di alcuni studiosi svedesi e ~~xxx~~iugoslavi si è cercato di puntare soprattutto nel senso di una rinuncia all'uso della forza , e dello sviluppo delle relazioni economiche (specie gli iugoslavi).

Gli studiosi occidentali hanno in genere teso a mettere in luce le embiguità di una Conferenza sulla sicurezza europea, e a riaffermare la necessità di un disarmo bilanciato e progressivo in Europa. Tale richiesta era respinta dai sovietici. Implicitamente i sovietici tendevano anche a respingere la tesi di una priorità ai problemi dei rapporti interni ai blocchi. In genere si è parlato della sicurezza europea come di un lungo processo (e, da parte orientale, come di una serie di conferenze). Molta freddezza e perplessità ha riscosso la proposta della costituzione di una commissione o di un organo permanente, mentre si ribadiva il pratico fallimento, in questo campo, di organismi internazionali quali le N.U. o l'E.C.E. In genere la dichiarazione di Roma del Consiglio atlantico era guardata ad Est con un vago ottimismo.

Interventi fatti da Stefano Silvestri

1. Problema del rapporto tra sicurezza e stabilità (in riferimento soprattutto ai documenti del Centre de politique étrangère e di Hassner). Problemi posti da un modello di sicurezza in europa, costruita attraverso una serie di accordi diplomatici e di contrappesi nazionali : fragilità , impoliticità e implicita reazionarietà di questo modello.
2. Constata che la discussione tende a ridurre il ruolo e l'agenda di una eventuale conferanza sulla sicurezza europea. Individua due distinte serie di temi da affrontare : 1) quell'insieme di problemi che sono stati ereditati dalla II guerra mondiale , e più propriamente europei, come riconoscimenti di stati,Berlino,profughi,etcetera . La soluzione di tali problemi non garantisce la sicurezza europea. 2) l'insieme dei problemi globali legati al confronto tra le due superpotenze. Risolvere questi problemi implica affrontare i nodi posti dall'attuale processo di distensione. La distensione oggi implica non solo le relazioni tra i due blocchi e tra i due superpotenti,ma la sistemazione dei rapporti all'interno dei singolo blocchi. Diminuzione della adesione dei minori alle scelte dei grandi. La distensione mina la coesione interna dei blocchi. Eproporziona evidente tra il ruolo delle superpotenze

nel garantire l'attuale situazione di sicurezza , e la loro capacità di controllare i minori all'interno del loro blocco. Questo può provocare interventi delle superpotenze che ristabiliscono la guerra fredda (e con essa anche una certa ~~qual~~ coesione di blocco), turbando il processo di distensione. Possibilità di risolvere questo dilemma, a occidente, grazie al processo di formazione di un centro politico comune europeo occidentale, capace di nuovi rapporti con gli Usa. Nessuna possibilità di una soluzione equivalente in Europa orientale : ricorso quindi al principio nazionale, equivoco e limitato. Difficoltà enorme che una conferenza arrivi a risolvere questi problemi. Possibilità quindi di una certa confusione terminologica. E' impossibile parlare oggi di una vera Conferenza sulla Sicurezza europea ,ché è di fatto irraggiungibile per questa via. Possibilità effettiva invece di parlare di una Conferenza sulla sicurezza della continuazione e del miglioramento del processo di distensione in Europa (si riafferma così l'esistenza e ~~ma~~ la persistenza dei due blocchi e delle due europe ,ma si possono esplorare le possibilità effettive di un dialogo intereuropeo).

3. Breve intervento sul problema di discutere di questioni economiche e commerciali in una ~~nuova~~ conferenza sulla sicurezza europea : riafferma la necessità che la Commissione della Cee possa essere presente a tali colloqui ,in rappresentanza degli stati ~~membri~~ . In questo senso tende a riaffermare anche la necessità che sia sempre possibile,in questa o in altre conferenze, la presenza degli organismi comuni europei esistenti ,o che verranno eventualmente creati,ovunque si discuta di temi di loro competenza. Lamenta con gli organizzatori che non abbiano invitato nessuno studioso che faccia parte di questi organi comuni europei occidentali.

R.B. - in risposta a questo intervento ,in uno dei suoi discorsi "possibilisti" uno studioso sovietico ha ammesso la possibilità di discutere di questo problema posto dagli organismi comuni.

M E S S A G E

du président du Conseil d'Etat de la République Socialiste de Roumanie, NICOLAE CEAUSESCU, adressé aux participants au Colloque scientifique de Bucarest, organisé par l'Association de Droit International et de Relations Internationales de la République Socialiste de Roumanie

Il m'est particulièrement agréable d'adresser un salut cordial aux spécialistes dans le domaine de la théorie et de la pratique des relations internationales, qui participent aux travaux du II-ème Colloque, organisé à Bucarest, par l'Association de Droit International et de Relations Internationales de la République Socialiste de Roumanie.

Les travaux de votre colloque ont lieu dans des conditions qui offrent de multiples possibilités au déroulement avec succès des actions dirigées vers la réalisation de la paix et de la sécurité en Europe. L'écho positif qu'a suscité l'idée d'une conférence européenne - initiative lancée, comme on le sait, par des pays socialistes parmi lesquels la Roumanie -, le dialogue actif engagé entre les gouvernements des Etats intéressés au sujet des questions à aborder et des modalités d'organisation de la conférence mettent en relief de façon toujours plus évidente l'utilité et la nécessité de cette action.

Le thème de votre réunion "Problèmes de la Conférence pour la sécurité et la collaboration en Europe" est d'une actualité pressante pour les pays et les peuples de notre continent. L'organisation et le déroulement d'une telle conférence général-européenne, marqueraient-nous en sommes persuadés - un important pas en avant dans la réalisation des désidérata majeurs des peuples du continent - à savoir, la paix et la sécurité, la collaboration pacifique et fructueuse -

et ne manqueraient pas d'exercer une influence positive sur le climat international dans son ensemble.

Au cours des âges, l'Europe a été le point d'origine de deux conflagrations dévastatrices qui ont embrasé le monde entier, mais c'est également l'Europe qui fut le berceau des grandes idées humanistes préconisant la paix et l'entente entre les peuples. L'examen lucide des expériences du passé, ainsi que des réalités présentes, indique comme l'unique option raisonnablement possible pour les peuples d'Europe l'organisation en commun de la sécurité du continent par les efforts et par l'action collective des pays intéressés.

La sécurité européenne réclame, nous en sommes convaincus, un système d'engagements fermes de la part de tous les Etats, ainsi que des mesures concrètes de nature à aboutir à l'exclusion de l'emploi et de la menace de l'emploi de la force dans les relations interétatiques, à offrir à tous les pays la pleine garantie de se trouver à l'abri de tout acte d'agression; un tel système devra assurer le développement pacifique, sans entrave, de chaque nation, selon sa propre volonté, dans un climat de respect réciproque de l'indépendance et de la souveraineté nationales, de la non-ingérence dans les affaires intérieures, de la pleine égalité en droits de tous les Etats et tous les peuples.

La mise en place de la sécurité européenne devra constituer, à notre avis, une prémissse et une conséquence de l'extension multilatérale - sur les plans politique, économique, technico-scientifique, culturel et social - des relations de collaboration entre tous les Etats du continent, quel qu'en soit le système social et politique. Les mutations économiques et sociales, le rythme sans précédent du développement de la science et de la technique impriment, dans les conditions actuelles, de nouvelles dimensions à l'idée de collaboration et de coopération, exigeant que tous les pays participent sans entrave et sans discrimination aucune, à l'échange de valeurs matérielles et spirituelles, imposent l'élimination de tout obstacle se dressant encore sur la voie du développement de rapports normaux entre Etats.

/...

La sécurité européenne ne saurait être que l'œuvre et la responsabilité communes de tous les pays du continent, qui doivent en être, en même temps, les bénéficiaires. C'est pourquoi la préparation et le bon déroulement de la conférence général-européenne doivent se faire avec la participation de tous les Etats intéressés, de tous les peuples du continent. Toutes les forces avancées, progressistes, éprises de paix et désireuses de collaboration en Europe, sont appelées à agir dans cette direction!

La vie démontre l'utilité particulière quant à la création des conditions propices pour la tenue d'une telle conférence, des rencontres bi et multilatérales, à différents niveaux, entre ceux qui appuient les idées de la sécurité, de la paix et de la collaboration sur le continent et militent pour les voir transposées sur le plan des réalités.

Il est évident qu'une pareille conférence ne saurait aborder et résoudre d'un seul coup la multitude de problèmes qui se sont accumulés en Europe.

Il sera besoin d'un travail assidu et persévérant, de plusieurs rencontres. Il sera besoin également d'assurer une préparation appropriée de la conférence, mais il ne faut en aucun cas que cela conduise à l'ajournement sine die de cette action appelée à imprimer un cours positif vers la paix et la sécurité sur notre continent et dans le monde entier.

Dans la préparation, avec des chances de réussite, de cette conférence, les efforts déployés par les hommes de science, les experts et les spécialistes dans le domaine des relations internationales acquièrent une importance de premier plan.

Nous exprimons la conviction que votre colloque servira pleinement ce but et qu'il fournira une réelle contribution à la préparation de conditions aussi bonnes que possibles pour l'organisation et le déroulement de la conférence.

Tout en exprimant l'espoir que les travaux du colloque aboutiront à de bons résultats, je souhaite à tous les participants plein succès et beaucoup de satisfactions dans la réalisation des nobles objectifs - de sécurité, de collaboration et de paix - sous le signe desquels ils se réunissent, ces jours-ci, dans la capitale de la République Socialiste de Roumanie,

1

UN POINT DE VUE BELGE SUR LA SECURITE EN EUROPE

par

le Professeur Emmanuel COPPIETERS, Directeur Général
de l'Institut Royal des Relations Internationales .

En tant que berceau de grandes civilisations et de guerres désastreuses, en tant qu'origine des démocraties occidentales et des régimes communistes et de région de concurrence et de friction entre ces systèmes politiques et sociaux contradictoires, l'Europe a-t-elle plus de raisons d'être fière ou d'être honteuse ? Quelle que soit la réponse à cette question, le sentiment de fierté aussi bien que celui de la honte nous fait conclure que l'Europe porte la lourde responsabilité et le devoir impératif de devenir aussi le berceau d'un système qui assure la sécurité, la paix et la coopération.

La Belgique croit que cet objectif peut être réalisé le mieux par la conclusion d'un accord régional de sécurité conforme à l'article 52 de la charte des N.U. Un tel accord comprend la mise en place d'une organisation et l'élaboration de procédures capables de prévenir et de régler pacifiquement entre pays égaux en droits les risques de conflit ou les différends, où qu'ils puissent surgir en Europe. Mais la conclusion de pareil accord se heurte à deux obstacles.

Le premier c'est qu'on ne peut pas bâtir un système de sécurité sur une fondation de situations non réglées. Et de telles situations existent encore toujours dans le problème

allemand : le sort de Berlin, les rapports interallemands, la question des frontières sont restés sans solution. Malgré certains signes encourageants que constituent les pourparlers sur Berlin et ceux entamés par la R.F.A. avec plusieurs Etats socialistes, rien jusqu'ici ne permet d'attendre que sur ces points on puisse aboutir à des accords définitifs dans un avenir immédiat.

Le deuxième obstacle, nous le trouvons dans la politique de force, de pression et de domination, menée par les grandes et certaines moyennes puissances. N'importe quel accord de sécurité et de paix serait hypocrite et ne servirait qu'à endormir les opinions publiques, aussi longtemps qu'on continue à forger sans cesse des armes supplémentaires, qu'on essaie de satelliser des Etats plus faibles, qu'on prétend au droit d'intervention militaire ou politique dans un autre Etat sous prétexte que la propre sécurité est en jeu, aussi longtemps qu'on ne commence pas par renoncer à l'emploi et aux menaces de la force. Or, ces puissances n'ont pas encore fourni la moindre preuve qu'elles veulent abandonner cette politique pour une politique de détente qui ne peut être que collective. Au contraire, le conflit sans fin en Indochine, les difficultés au Proche-Orient et le problème des livraisons d'armes aux belligérants engendrent une confusion et une perplexité qui rendent impossible de tirer des conclusions sereines et de trouver des solutions équitables. Cela démontre non seulement que nous ne nous approchons pas encore d'une période de sécurité régionale et collective, mais que cette approche paraît plutôt contre-carrée.

Mais à défaut de pouvoir conclure dans l'immédiat,

à cause de ces obstacles, un pacte européen de sécurité , allons-nous rester inactifs ? Tout le monde sera d'accord que la situation actuelle est insatisfaisante. Une sécurité fondée sur l'équilibre des armements et de la terreur, une coexistence pacifique basée sur des déclarations unilatérales et qui à tout moment, au moindre désaccord, peut se changer en période de crise, ne peut donner satisfaction à personne.

D'ailleurs, le fait que l'objectif est provisoirement inaccessible, ne signifie pas qu'on ne peut pas favoriser sa réalisation. Par un effort continu en vue de la réduction des tensions, par des négociations sur des objectifs intermédiaires, nous nous rapprochons certainement du but final.

En posant ces objectifs intermédiaires, nous voulons être réalistes. Il est évident que les doctrines qui divisent l'Europe, sont irréductibles et que sur cette irréductibilité s'est greffée une contradiction de politiques. Nous ne pouvons guère imaginer que cette situation puisse être modifiée autrement que par une lente évolution que nous avons le devoir de favoriser sans espoir toutefois de voir se supprimer les contradictions essentielles. Dans ce domaine nous ne pouvons faire aucune concession et nous ne demandons pas non plus qu'on nous en fasse. Nous sommes d'avis que, si les efforts en vue de la réduction des tensions seraient considérés comme un cheval de Troie, il vaut mieux ne pas y penser.

D'autre part, nous ne pouvons accepter le démembrément ou la réduction de nos solidarités comme prix de la

détente. Ces solidarités défensives, économiques ou politiques ont été forgées dans les difficultés et inspirées par des problèmes communs et leur nécessité s'inscrit dans les faits. En effet, plus que tout autre continent l'Europe, à cause de la trop petite dimension de tous ses Etats, sauf un, l'Union Soviétique, a besoin de ces fédérations. Aussi longtemps qu'il faudra des armées, la majorité des Etats européens ne pourront plus que s'associer militairement, ou compter sur la solidité des Alliances auxquelles ils ne participeront pas, mais dont ils bénéficieront . Si ces blocs militaires, nés en Europe depuis la guerre, paraissent diviser notre continent, il faut ne pas oublier qu'ils sont le résultat et non la cause d'oppositions idéologiques qui demeurent et qui ont été illustrées par des crises sans rapport avec l'existence des blocs : le schisme yougoslave en 1948, les crises de Berlin de 1953 et 1961, les évènements de Budapest et de Prague. Et aussi longtemps que nous insérerons à nos programmes nationaux, le développement économique et social, l'aire de cette croissance devra grandir et s'exprimer par des communautés qui s'étendront de proche en proche entre les pays de même régime économique et social. D'ailleurs, ces communautés ne deviendraient redoutables que si elles prétendaient, à leur tour, s'engager dans des politiques de puissance et de domination, politiques contraires aux engagements de leurs membres et que ceux-ci condamnent résolument. A ceux qui déclarent "Supprimez les Alliances, supprimez l'OTAN , de Pacte de Varsovie, le COMECON, la CEE, l'AELÉ, le NORDEK, et alors la pacification et la coopération européennes seront en vue" je dois répondre que c'est à peu près aussi réaliste que de recommander, pour assurer la paix et la prospérité , la suppression des Etats et le retour aux duchés et aux comtés du Moyen Age !

Enfin, nous ne pouvons négocier sur la base de faits accomplis et nous nous abstenons d'en imposer nous-mêmes.

Moyennant ces trois précautions, sans lesquelles une approche réaliste nous paraît inconcevable, nous croyons que des objectifs intermédiaires peuvent être atteints immédiatement ou prochainement dans plusieurs domaines et nous estimons que tous les efforts doivent être concentrés sur la négociation de ces objectifs :

1. dans le domaine politique proprement dit nous ne pouvons pas nous attendre à beaucoup plus que des déclarations d'intention, des signes de bonne volonté et des attitudes plus conciliantes. Néanmoins nous sommes persuadés que certains engagements peuvent être pris qui se traduisent dans des faits concrets, même minimes, mais significatifs. Les conversations entamées par la R.F.A., les entretiens sur Berlin, et les négociations SALT nous donnent l'espoir que des progrès pourront être réalisés, puisqu'ils font apparaître une disponibilité d'esprit permettant la négociation.

Dans la Déclaration de Prague du 30 octobre dernier, les pays du Pacte de Varsovie ont proposé comme sujet de négociation la renonciation du recours à la force et à la menace de la force dans les relations réciproques entre Etats européens. Nous estimons que la portée de cette proposition est trop limitée. En effet, s'il paraît indiqué, vu la situation particulière en Europe, de confirmer les ^{Unies} principes de la Charte des Nations, nous ne voyons

aucune raison de se limiter à un seul de ces principes. Dans notre conception la négociation devrait aboutir à des accords de principe sur le respect de l'égalité , de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de tous les Etats européens; l'engagement mutuel de non-ingérence et de renonciation à l'sage et à la menace de l'usage de la force; le respect et l'application de bonne foi des engagements internationaux; enfin l'engagement de régler les différends par voies pacifiques. D'autre part il nous paraît indispensable que la signification de ces principes et de leur application sur le continent européen soit clarifiée , de sorte qu'il ne puisse exister aucune équivoque quant à leur contenu réel. La définition commune des principes devant régir les relations entre les Etats aura comme avantage de favoriser un apaisement des esprits et d'ouvrir la voie à des progrès ultérieurs qui pourraient déboucher sur la mise en place d'un système négocié de sécurité européenne.

2. dans le domaine de la réduction des forces. Il faut bien admettre que les déclarations de principe solennelles n'acquièrent une valeur réelle que pour autant qu'elles sont appliquées dans la pratique. La possibilité de cette réalisation dans la pratique nous est offerte sur le terrain du-désarmement. Il existe d'ailleurs une contradiction flagrante entre la renonciation verbale ou écrite à l'usage de la force et la continuation de l'accumulation d'armes toujours de plus en plus destructives . La crédibilité de la première dépend des actes concrets qui montrent à nos populations que les Gouvernements ne veulent pas les endormir en leur donnant la fausse impression de sécurité et qui leur permettent de constater la diminution des

tensions et la volonté de paix dans les faits. Nous ne nous attendons pas à des résultats spectaculaires immédiats, mais on pourrait déjà commencer par le gel quantitatif de tous les armements en Europe, ou par une réduction dans des zones déterminées. De telles mesures ne portent pas atteinte aux idéologies; et ce n'est pas non plus un problème de bloc contre bloc. Il s'agit uniquement d'entamer la réalisation d'une politique de sécurité régionale collective. Certains pays du Pacte de Varsovie estiment que les réductions mutuelles et équilibrées des forces constituent un sujet trop technique et trop compliqué pour une négociation immédiate. Mais on peut au moins aborder ce problème de la même façon que les Etats Unis et l'Union Soviétique ont entamé les négociations SALT, c.à.d. à un premier stade déterminer si et comment on peut en négocier. On pourrait déjà établir les principes qui doivent régir le désarmement en Europe, on pourrait déjà prendre l'engagement d'en négocier endéans un temps déterminé et l'on pourrait déjà se mettre d'accord sur l'application immédiate de certaines mesures accessoires, telles que l'interdiction des manœuvres aux frontières, l'échange d'observateurs, etc...

3. dans les domaines économique et technologique, culturel et scientifique, la collaboration peut être élargie et sortir du cadre bilatéral dans lequel elle se trouve confirmée actuellement. Il faut repenser et redéfinir le rôle que peut jouer la Commission Economique pour l'Europe , forum adéquat pour traiter la coopération commerciale, financière, technique et technologique.

Il faut également envisager la possibilité de coopération dans les questions de l'habitat humain sous tous ses aspects (pollution de l'air et des eaux, communications, augmentation du bruit dans les grands centres, etc...). Enfin, il faut élargir les relations culturelles et prévoir une plus large circulation des idées et des personnes. Le sujet avancé dans la Déclaration de Prague concernant la coopération scientifique, technique et économique entre les Etats devrait donc être étendu . Par sa limitation du champ de la coopération il présente un aspect plutôt négatif, car il semble vouloir exclure les autres domaines.

Après avoir fixé ainsi d'une façon réaliste les objectifs intermédiaires immédiats, il nous reste à dire un mot des propositions du Pacte de Varsovie pour l'ordre de jour d'une conférence éventuelle consacrée à la sécurité et la coopération européennes. Comme il appert de notre exposé nous ne rejetons pas les deux sujets proposés, mais nous estimons qu'ils doivent être complétés. Nous jugeons aussi que le premier doit être clarifié et qu'il doit s'exprimer dans des actes concrets. Pris isolément , les deux sujets ne suffisent pas et en s'y limitant une négociation resterait plus académique que réelle. En outre, la renonciation à la force constitue en grande partie la confirmation multilatérale de ce qui se fait actuellement dans les négociations bilatérales de la R.F.A. avec l' U.R.S.S., la Pologne et l'Allemagne de l'Est. C'est relativement peu de chose pour rendre la négociation attrayante pour l'Occident. Or, chaque partie doit trouver quelque chose dans une négociation, sinon

on enlève la crédibilité que donnent les accords mutuellement avantageux. Pour l'Occident ce "quelque chose" est contenu dans les questions militaires liées à la sécurité en Europe. En les excluant, la renonciation à la force n'aura pas de contenu réel et crédible.

Quant à la procédure de la négociation, nous avons déjà dit que, s'il faut, pour nouer de tels accords, une ou plusieurs conférences, la Belgique est prête, pour sa part, à y participer, mais que la première entente préalable doit viser l'accord commun sur les thèmes de la négociation. Pour nous, une conférence de sécurité et de coopération peut avoir lieu dès que les thèmes communs auront été fixés en commun et qu'une entente suffisante existera sur les objectifs à atteindre, objectifs sur lesquels nous avons exposé notre conception dans les considérations qui précédent. Il doit être souligné qu'une conférence nous paraît dans la logique des choses, si, bien entendu, on ne la considère pas comme un moyen de détente ayant ses vertus propres. Nous estimons que la valeur d'une telle conférence ne peut être mesurée que d'après la valeur des thèmes de négociation et qu'elle est fonction des résultats qu'elle pourrait atteindre et de l'adoption de mesures concrètes. Il y a lieu de noter ici que nous avons un préjugé défavorable pour les procédures préparatoires ou formelles. Ainsi une conférence préparatoire nous semble peu pratique parce qu'elle présente les mêmes inconvénients que l'organisation de la conférence même. Il n'y a, en fait, pas de différence entre une conférence préparatoire et la conférence même qui deviendrait dans ce cas l'acte final de la première. Elle retarderait le cours des préparatifs parce qu'elle exigerait la même préparation

soigneuse que la conférence elle-même.

Nous ne pouvons pas approuver non plus le projet d'une commission restreinte. Nous n'y sommes pas hostiles, mais la jugeons irréaliste . En effet, il est difficilement imaginable que, pour traiter de choses tellement délicates, plusieurs pays puissent donner mandat de parler en leur nom, surtout si l'on tient compte du fait que les pays non-engagés n'ont rien de commun. La difficulté de leur représentation nous paraît insurmontable. En plus de cela une telle procédure donnerait l'impression d'une réunion entre délégués des deux blocs auxquels on a joint comme alibi un délégué des pays qui ne font pas partie de ces blocs. D'un autre côté , la consultation purement bilatérale semble ne plus pouvoir apporter rien de nouveau qui soit constructif et peut créer des malentendus par les interprétations divergentes des comptes-rendus des conversations, qui se font souvent par des tiers. Il faudrait donc passer du bilatéral au multilatéral par une formule souple pour voir si et sur quoi le consensus est possible, sans cependant formaliser les contacts.. Ceci devrait permettre de déterminer s'il y a un contenu valable pour une éventuelle conférence sans cependant déjà nous engager. Ceci permettrait aussi à ceux chez lesquels le degré d'intérêt n'est encore que de la curiosité, de se manifester sans crainte de se voir engagés dans un processus irréversible. L'exploration bilatérale devrait donc être remplacée par une exploration multilatérale informelle, qui donnerait l'occasion d'échanger les informations et impressions de plusieurs Etats en même temps. Pour que cette exploration reste

discrète , on pourrait employer les voies diplomatiques, p.e. une rencontre de tous les diplomates des pays intéressés dans un pays neutre. Elle permettrait de créer les conditions d'un mouvement vers la réduction des tensions en s'occupant d'une préparation sur le fond, et non sur la procédure qui elle est d'intérêt secondaire.

Je crois qu'il n'est pas inutile de rappeler ici qu'il importe, dans l'intérêt d'une consultation efficace, que tous les pays intéressés aient la possibilité de participer sur un pied d'égalité à cette exploration sous tous ses aspects et sous toutes ses formes. Cette remarque vaut également pour une conférence éventuelle même qui devrait donner à tous les pays, petits ou grands, la possibilité de prendre part activement et sur un pied d'égalité à l'adoption de toutes les décisions. Bien entendu, il est nécessaire que tous les pays s'efforcent également de contribuer, selon le degré et la nature de leur intérêt, à l'élaboration des propositions. Et je pense spécialement aux pays neutres et non-engagés , pour lesquels les sujets exposés ci-dessus présentent certainement une importance aussi grande que pour les pays faisant partie de groupements politico-militaires. Leur présence et leur participation active sont non seulement souhaitées, elles sont indispensables dans toute négociation ayant pour but de faire avancer la sécurité et la coopération européennes.

En fin de compte, ce n'est pas tellement la forme du dialogue entre l'Est et l'Ouest qui nous intéresse; aucune forme de négociation ne doit être écartée, mais toutes devront être choisie en fonction de leur aptitude à nous rapprocher de l'objectif final : l'instauration d'un système de sécurité collective, fondé sur la justice, et l'élargissement de la coopération en Europe. Nous espérons que la décennie qui débute sera celle d'une négociation continue affectant tous les domaines et impliquant tous les Etats intéressés et qui nous permettra de faire des progrès réels et essentiels sur la voie menant à cet objectif.

2

REFLEXIONS SUR L'ORGANISATION DE LA SECURITE EUROPEENNE

Réalités du présent et fictions pour l'avenir

Document établi par le Centre d'études
de Politique étrangère - Paris

A - Principes et modalités de l'organisation de la sécurité et de la coopération en Europe

1) - Tentatives de définition d'une organisation de sécurité.

"Un groupement d'Etats qui acceptent par traité de s'insérer dans un cadre institutionnel offrant toutes garanties de sécurité et qui renoncent à modifier la situation politique existante par une action unilatérale".

- Le contexte historique*
- Modèle universel : Les Nations Unies (veto : ?)
 - Exemples à ne pas suivre : Les systèmes hégémoniques (?? pourquoi)
 - Exemples d'organisation partielles : les pactes militaires (OTAN, Pacte de Varsovie). En tant qu'instruments destinés à garantir la paix, ils comportent des aspects positifs en ce qui concerne la pratique d'une décision collective et l'assistance mutuelle. Toutefois, ils ne peuvent pas garantir une paix durable car ils procèdent de tensions extérieures et d'autre part, ils peuvent provoquer des tensions internes du fait de leur caractère fondamentalement conservateur. Ils ne peuvent écarter les causes des conflits qui justifient leur existence. La stabilité de ces systèmes d'alliance est précaire, car leur existence même procède de l'instabilité du monde extérieur et de la confrontation entre blocs.

conservateur : imposant le parti
1) ell'monarquie
2) ell'estamponné

2) - Condition d'une organisation de sécurité :

En supposant que le système de sécurité envisagé offre une certaine stabilité, le problème se présente sous un double aspect : la non-ingérence réciproque des pays membres dans leurs affaires intérieures et l'assistance à chaque Etat-membre en cas de menace extérieure ou intérieure.

La protection du système global contre une menace extérieure suppose l'octroi d'une garantie par des puissances extérieures, eu égard au fait que les Etats-membres ont réduit leurs forces armées et ne sont plus en mesure d'assurer leur défense à titre individuel ou collectif contre les superpuissances.

Cette garantie est double : Renonciation à toute action aggressive contre les membres du système et assistance en cas d'agression par un tiers (les Etats-Unis pourraient-ils voler au secours d'un pays d'Europe orientale victime d'une ingérence soviétique, et réciproquement ?).

3) - Ces principes ayant une valeur universelle seraient consacrés par un traité auquel seraient parties les Etats-membres ainsi que les puissances garantes. L'organisation de sécurité ne pourrait pas constituer une fédération, compte tenu des divergences idéologiques et socio-politiques entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest. Il s'agirait d'une organisation intergouvernementale prévoyant dans ses domaines limités (par exemple, dans le domaine militaire) l'amorce de structures confédérales. ? pour la politique?

B - L'application à la situation actuelle en Europe

1) - Il convient de se demander si ces principes sont susceptibles d'inspirer une organisation de la sécurité européenne et si les conditions rappelées ci-dessus sont réunies dans :

- a) Le domaine politique, eu égard à l'opposition des systèmes de démocratie libérale, d'une part et communiste d'autre part.
- b) Le domaine militaire, qui se caractérise par l'opposition des alliances, et la confrontation des forces armées au centre de l'Europe.

c) Le domaine économique, où coexistent des systèmes différents et des communautés plus ou moins intégrées.

2) -- Principaux facteurs de développement :

a) Les constantes :

1 - Les puissances mondiales ont intérêt à participer à la discussion des affaires européennes et recherchent une stabilisation de l'équilibre stratégique.

- L'URSS veut conserver le contrôle des régimes communistes en Europe orientale en application de la "doctrine Brejnev" et, éventuellement, distendre les liens entre les alliés occidentaux.

- Les Etats-Unis veulent maintenir leur influence politique, militaire et économique en Europe occidentale, sans se prononcer clairement en faveur de l'unification, et tentent d'affaiblir le système oriental.

2 - Les pays européens :

A l'Ouest, veulent conserver une marge de manœuvre nationale et répugnent à des formules comme la supranationalité. Simultanément, ils poussent vers une intégration économique au sein du Marché Commun.

A l'Est, aspirent à l'autonomie nationale et refusent une intégration économique trop poussée.

3 - Les Etats neutres en Europe se préoccupent avant tout de transcender l'antagonisme des blocs et prônent une organisation paneuropéenne compatible avec le maintien de l'autonomie des Etats.

b) Les variables :

? - Modification du contexte politique (nouveau gouvernement en France et en R.F.A. et, à l'avenir, en l'Allemagne) . / .

Angleterre et en Italie ?) On peut conjecturer qu'elle se traduira dans les prochaines années par une diplomatie de mouvement en Europe occidentale, alors qu'en Europe orientale la marge de manœuvre sera plus étroite. L'évolution du régime et de la politique soviétique suscite des interrogations, notamment en ce qui concerne les relations de l'URSS avec ses alliés d'Europe orientale.

- Facteurs d'ordre économique :

que peut faire l'URSS pour l'Europe?
A l'Ouest : Développement de la C.E.E. ? Consolidation du Marché Commun ou élargissement par la création d'une zone de libre échange ? Signification du commerce avec l'Est pour les pays d'Europe occidentale ?

A l'Est : Nécessité d'une coopération avec l'Europe occidentale et ses conséquences politiques, notamment dans les pays de l'Europe orientale.

- Nouvelle politique européenne des puissances mondiales :

- La "doctrine Nixon" et ses conséquences pour l'Europe (retrait progressif des troupes, conversations soviéto-américaines, etc...)
- La politique soviétique est-elle favorable à la consécration du statu quo pour garantir son flanc occidental ? Que signifie dans cette perspective la réunion d'une conférence paneuropéenne (motifs, intentions, tactiques).

3) - Les points d'application : ?

- a) Les chances et les limites de l'offensive diplomatique de Bonn : (conversations avec Moscou, Berlin-Est, Varsovie).
- b) Chances et perspectives des conversations multilatérales entre l'Est et l'Ouest : Conversation à quatre sur Berlin et conférence paneuropéenne de sécurité collective.

- c) Les inter-actions entre ces différentes démarches : Est-ce qu'un succès des conversations de Bonn conditionne la réunion paneuropéenne ou, au contraire, un accord entre Bonn et certains pays d'Europe orientale rend-il superflue une telle conférence ?
Positions des puissances occidentales, d'une part, de la R.F.A., d'autre part, sur ce point particulier. Y-a-t-il à ce sujet un conflit d'intérêts ?
- d) Est-ce qu'on assiste aujourd'hui à l'amorce d'un processus d'organisation de l'Europe qui transcenderait les positions de la guerre froide ou, au contraire, à la fin d'un processus qui tendrait à consacrer la division du continent et laisserait la confrontation entre les deux systèmes dans une atmosphère de détente relative.

C - Un plan en trois étapes pour la création de nouvelles structures paneuropéennes

Ière étape : La contractualisation des rapports entre l'Est et l'Ouest.

- a) Le cadre : Une conférence sur la sécurité européenne dont l'ordre du jour irait au-delà du programme adopté à Prague en novembre 1969 (interdiction du recours à la force, coopération dans les domaines technique, scientifique et économique) et incluerait la discussion d'une réduction mutuelle des troupes. Pendant cette phase, une commission permanente serait constituée pour négocier la réduction contrôlée des forces. En feraient partie des représentants des pays sur le territoire desquels des troupes étrangères sont stationnées ainsi que de ceux dont elles dépendent.
- b) Les modalités : Les Etats-membres des deux pactes militaires s'efforceront de négocier des accords dans les domaines suivants :
- vérification de la réduction des armements des deux côtés de la ligne de démarcation, éventuellement par des groupes mixtes de contrôle chargés d'assurer le respect des engagements pris ;
 - détermination de critères pour la réduction mutuelle et équilibrée des forces armées et des armements ;

- fixation d'une chronologie des opérations et détermination de leur ampleur.

2ème étape : L'institutionnalisation par la création d'une zone d'inspection au centre de l'Europe. (Ne serait en tout cas à envisager qu'à moyen terme).

a) Les organes :

- La conférence paneuropéenne composée de représentants permanents des Etats participants crée une Commission pour la sécurité européenne qui pourrait avoir son siège à Berlin. Simultanément, les quatre puissances coresponsables de l'Allemagne et de Berlin signent un traité relatif au statut de Berlin.
- La Commission de sécurité se compose de représentants des pays affectés par les mesures de contrôle des armements. Les Etats neutres peuvent également y adhérer. La Commission définit en détail les principales étapes d'une démilitarisation et transmet des propositions pour sa réalisation. Dès lors que les mesures sont prises et inscrites dans un traité, elle veille à leur respect et dispose d'un Etat-Major composé de représentants des pays appartenant aux pactes militaires et, éventuellement, des pays neutres.

b) La zone d'inspection :

- Englobe les Etats sur le territoire desquels sont stationnées des troupes étrangères. Elle s'apparenterait à celle du "plan Rapacki", étant entendu que les pays du Bénélux pourraient y adhérer. Le territoire des Etats prêts à souscrire aux termes du traité de limitation contrôlée des armements peut également en faire partie.
- Dans un premier stade, les mesures tendant à l'allègement des dispositifs militaires s'appliqueraient dans deux zones symétriques par rapport à la ligne de démarcation. Ces mesures n'auraient qu'un caractère provisoire et leur objet serait de déterminer l'efficacité du système d'inspection.

c) Le développement du système :

- Au cours de la réalisation du programme de limitation des armements, sous contrôle efficace, il conviendrait de procéder à la dénucléarisation de la zone soumise à inspection.
- Ultérieurement, une modification des systèmes d'alliance s'imposerait. Après le retrait des engins nucléaires et de leurs vecteurs, les deux puissances mondiales devraient s'engager à respecter le statut des Etats de la zone dénucléarisée et à s'abstenir de recourir à la menace atomique contre eux. C'est à ce stade que se posent les problèmes les plus épineux du dégagement, car il importe d'exclure la possibilité d'une intervention à l'aide de forces armées équipées d'armes classiques de la part des Etats se trouvant hors de la zone d'inspection.
- Il sera donc nécessaire de procéder à une réduction des forces armées et des armements et de mettre en oeuvre un système d'inspection dans les zones limitrophes (Russie occidentale, France, Grande-Bretagne).
- La dissolution de l'OTAN et du Pacte de Varsovie interviendrait dès lors que le système de sécurité fonctionnerait convenablement. Il conviendrait également de résilier les traités bilatéraux d'assistance mutuelle conclus par les pays d'Europe orientale. Les Etats de la zone inspectée renonceraient à la faculté d'adhérer à des pactes militaires. En outre, les Etats-Unis et l'Union soviétique, éventuellement la France et la Grande-Bretagne, offriraient aux Etats-membres des garanties d'assistance mutuelle en cas d'agression extérieure. Ultérieurement, ils s'engageraient à ne pas intervenir, même si des troubles se produisaient dans l'un des pays membres.
- Après l'allègement du dispositif militaire, il resterait à définir le volume des armements dont disposeraient les Etats-membres. On pourrait envisager la création d'un office commun chargé de la coordination des forces armées.

En révanche, il faut exclure une intégration des forces armées nationales puisqu'une organisation intégrée de défense n'a aucune signification vis-à-vis d'une puissance nucléaire.

3ème étape : Un Conseil paneuropéen.

a) La coopération ne doit pas résulter de la mise en oeuvre du désarmement contrôlé, mais elle doit être organisée dès l'origine. A cet effet, la conférence paneuropéenne devrait créer une Commission politique permanente dont le siège pourrait être Berlin. Tous les Etats participants à la conférence paneuropéenne pourraient en faire partie. Il s'agirait d'un organe consultatif qui se consacrerait, à titre principal, aux questions de politique étrangère mais pourrait également promouvoir le développement des relations économiques et la coopération technique au cas où la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies ne remplirait pas sa mission à cet égard.

Dans ce cadre, on pourrait envisager simultanément une normalisation, voire un rapprochement entre la C.E.E. et le COMECON.

b) Si des progrès sont obtenus dans le domaine de la limitation contrôlée des armements au centre de l'Europe, il faudra organiser la Commission politique en un "Conseil paneuropéen" dont la structure s'apparenterait au Conseil de l'Europe qui comporte un Conseil des ministres, une Assemblée consultative et une Administration permanente. Les principes d'une telle coopération seraient inscrits dans un traité. Les accords régionaux en Europe de l'Est et de l'Ouest ne seraient pas affectés par cette organisation qui, toutefois, faciliterait l'expression des intérêts particuliers de chaque Etat.

c) Si d'autres zones dénucléarisées étaient créées en Scandinavie, dans les Balkans ou en Méditerranée, ou si la Grande-Bretagne et la France renonçaient à leurs armements nucléaires on assisterait à une unification du statut des pays dont les armements seraient réduits et de celui des autres pays membres de l'Union paneuropéenne.

qui est tout "fond bleu" ?!

- d) La question de la participation se poserait d'une manière plus aiguë que dans le cadre d'un accord de limitation des armements au centre de l'Europe. L'Union soviétique, en tant qu'Etat européen, insisterait pour y entrer et récuserait la participation des Etats-Unis qui n'auraient aucun titre à y être. Toutefois, il serait nécessaire d'y associer les deux puissances mondiales, ne serait-ce que pour compenser la dissymétrie existant au sein du système.

On fera observer en guise de conclusion, qu'une telle association intergouvernementale de tous les Etats européens ne constituerait une organisation de sécurité satisfaisante que dans la mesure où l'on parviendrait à substituer à la confrontation, qui est le ressort des deux pactes militaires, une coopération authentique. Elle ne serait pas une organisation de sécurité au sens actif, c'est-à-dire un instrument de légitime défense. Elle ne constituerait pas une novation par rapport à la situation actuelle, puisque l'Europe occidentale et l'Europe orientale ne sont pas en mesure d'assurer seules leur sécurité contre l'une des superpuissances. A long terme, il serait tentant de créer une situation où le continent européen ne serait plus le champ clos de la confrontation entre les deux superpuissances. Cet objectif ne paraît pas absolument hors de portée si l'on songe aux changements probables de l'équilibre mondial, notamment du fait de la montée de la Chine.

En tout cas, la question est moins celle du caractère plus ou moins souhaitable d'une telle organisation pacifique que celle des moyens à mettre en oeuvre pour y parvenir.

Le problème se pose de la manière suivante :

- Dans quelle mesure l'Europe conçue dans un sens strict, c'est-à-dire excluant les Etats dont le territoire déborde le continent est-elle une réalité ?
- Dans quelle mesure les deux parties de l'Europe qui sont impliquées dans la confrontation mondiale entre les deux systèmes peuvent-elles se dégager de cette situation et parvenir à édifier, en collaboration avec les pays européens non-engagés, une Communauté qui serait soustraite à la sphère d'influence des deux superpuissances ?

- 10 -

Eu égard au caractère futuriste de l'organisation prévue à la troisième étape, il faudrait mettre l'accent sur les possibilités qu'offre la nouvelle situation diplomatique pour mettre en oeuvre les mesures prévues à la première étape.

3

HORIZONTAL AND VERTICAL PROLIFERATION

by

Dr L. G. M. Jaquet

Director Netherlands Institute of International Affairs.

1. The political situation in the late forties, when the cold war started, was influenced to a considerable extent by a combination of factors leading to a bipolar world order. In that time the leading powers of the two blocs both enjoyed a remarkable and rare combination of three factors:

- a) The two super powers had an overwhelming military superiority. The US had a nuclear monopoly. The USSR had a great superiority of conventional forces. In the mid fifties the US nuclear monopoly was broken and the USSR became a major nuclear power.
- b) They both had superior economic resources which made their allies economically dependent.
- c) They enjoyed positions of ideological superiority as a result of victory in war and revolution, so that they both became the ideological leaders of their blocs.

However, from 1960, a gradual process that eroded the pure bipolar situation is at work at least in the non-military field. This process is furthered inter alia by the following factors:

- i) The one-sided economic dependence of the members of both blocs on their leaders does not exist any more in the Western bloc and is decreasing in the Eastern bloc.
- ii) Since the Cold War has ended it is no longer possible to keep the people of the two blocs in a state of active ideological mobilisation. On the contrary "deideologising" tendencies are manifesting themselves in the two blocs.
- iii) The coming to the fore of the third world affected bipolarity and the cohesion within the two blocs.
- iv) Fear - the cement of alliances - diminished.
- v) The nuclear superiority of the US and the USSR remained in the military field, but the effect of the so-called balance of terror is such that the nuclear strength of the big two is paralysed to a considerable extent.
- vi) The rise to nuclear status of France, but more so of China, had an important effect on the political situation of the world.

/So ...

So the almost completely bipolar world order as it existed at the beginning of the cold war has been changed by the penetration of political polycentrism within the two blocs. However, bipolarism remained in the nuclear military field. More than 99 percent of the military nuclear power of NATO is in the hands of the US and 100 percent of the nuclear power of the Warsaw Pact is in the hands of the USSR.

2. The following schedule gives a survey of the nuclear strike forces of the five nuclear powers in late 1969.

NUCLEAR STRIKE FORCES.¹

Category	USA	Britain	China	France	Soviet Union
Land-based ICBMs	1,054	-	-	-	1,050 (1,200) ²
Fleet ballistic missiles	656	48	-	-	160 (230) ²
Long-range heavy bombers	450)	-	-	-	200
IRBMs and MRBMs	-) (540) ²	-	-	-	700
Medium bombers	60)	50	a few	40	1,050

3. Meanwhile it is a phenomenon of our nuclear age that never in history has the military strength of two super-states been as enormous as it is today, but that at the same time the possibility of using this enormous power has never been less than it is today. Each of the two super-states - the United States and the Soviet Union - has the capacity to destroy its opponent with an all-out nuclear attack. But by doing so it is unable to prevent its own destruction and that of human civilisation in its present form because of the overkill

/capacity ...

1 Taken from "The Military Balance 1969-1970" p. 55. Publication of the Institute for Strategic Studies, London

2 Data between brackets at the end of 1969 taken from "Strategic Survey 1969" International Spectator, 8 April 1970, p. 612

capacity and the second strike capability of its opponent. This situation in fact paralyses the enormous military power of the two superstates to a very considerable extent. All the subtle games played in our nuclear age to impress the rival state are credible to the extent that they can contribute to prevent the opponent to force the issues, but they are hardly credible as instruments of nuclear blackmail.

4. As a logical consequence of this situation the conclusion has apparently been drawn: that to safeguard the very existence of states also of super-states - in the nuclear age, at least a minimum understanding between the super-powers to avoid a nuclear war has become necessary. This implies the recognition of the fact that the imposition of power by one of the super-states to enforce international law and order is no longer possible. In present circumstances international law and order is not enforced by the imposition of power but by a balance of power. Until recently one could argue that peace, or at least the absence of war, was an absolute necessity seen from a moral point of view. One could also argue that peace was a common interest for many people and for many states. One could not argue that the maintenance of peace was a common interest for all people and for all states in the world. War could lead to real victory and to win a war could mean to improve one's own position or at least to prevent a deterioration of one's position. It is again a phenomenon of our time that this is no longer true.

In the present stage of technological development (I stress the present stage) there can be no victors but only losers in a future war and it is accordingly a common interest not only of allies, but also of opponents and in fact of all humanity, to prevent a war.

This is the real new element in present-day international relations, caused by the invention of nuclear arms. It is a paradox that the same nuclear arms that are a menace to our very existence, have up till now contributed as no other single factor to the maintenance of peace. However, the result of this situation has not been to eliminate radically the American-Russian conflict, but to change its character and to moderate the actions of the two opponents.

5. In an essay written before he became the adviser of President Nixon, Henry Kissinger correctly argued that the development of nuclear arms changed the traditional concept of a balance of power. Kissinger wrote:

"The traditional criteria for the balance of power were territorial. A state could gain overwhelming superiority only by conquest; hence, as long as territorial expansion was foreclosed, or severely limited, the equilibrium was likely to be preserved. In the contemporary period, this is no longer true. Some conquests add little to effective military strength; major increases in power are possible entirely through developments within the territory of a sovereign state. China gained more in real military power through the acquisition of nuclear weapons than if it had conquered all of Southeast Asia. If the Soviet Union had occupied Western Europe but had remained without nuclear weapons, it would be less powerful than it is now with its existing nuclear arsenal within its present borders. In other words, the really fundamental changes in the balance of power have all occurred within the territorial limits of sovereign states".³

The ultimate political result of this state of affairs is in my opinion that the two super-powers have at present the power to freeze a situation and to prevent changes they do not want.

6. The acceptance of the Non-Proliferation Treaty by the non-nuclear powers, means the acceptance of discrimination between the nuclear and the non-nuclear powers. In fact it means the acceptance of the nuclear status quo. At least as far as the relations between nuclears and non-nuclears are concerned. The NPT forbids horizontal proliferation. That means that non-nuclear powers accept the interdiction to acquire or to produce nuclear weapons. Against this performance of the non-nuclears, there is only a promise of the nuclears to negotiate on the ending of their nuclear arms race. I'm coming back to this promise which concerns the so-called vertical non-proliferation at the end of this report.

7. The question has to be asked whether acceptance of the nuclear status quo as formalised in the NPT serves the quest for peace? My answer is affirmative, but not unqualifiedly so.

/8. In ...

3 Henry A. Kissinger: Central Issues of American Foreign Policy, p. 590. Chapter in Kermit Gordon (Editor). Agenda for the Nation. Washington D.C. 1968.

8. In my opinion the present detente is based on the following factors:
- a) The nuclear balance of power.
 - b) The common wish and interest to avoid a nuclear conflict.
 - c) Growing contacts between the leaders of the two blocs based primarily on their common strategic interests.
 - d) Growing desire for contacts between the small members of the two blocs as a result of polycentric tendencies in the Eastern as well as in the Western bloc.
 - e) A temporary acquiescence in the status quo in Europe and the Western hemisphere.

Only the first three factors (a, b, c) are worldwide, the others (d, e) are restricted to Europe.

9. From this analysis the conclusion can be drawn that the thesis that war has been prevented during the last decades because of the existence of the balance of terror and the acquiescence of the territorial status quo, is correct. But applied to future developments this thesis needs some qualifications.

10. Acceptance of the aforementioned thesis in the first place does not mean that one could allow politicians a free hand under the cover of a nuclear umbrella. On the contrary, a policy leading to infringement of vital interests could lead to dangerous reactions. To be sure nuclear retaliation might not be the first reaction to be expected. But retaliations with the use of conventional weapons could easily escalate into a nuclear war.

11. Secondly miscalculations concerning the opponent's real power and especially concerning his will to use this power as an ultima ratio, could create a dangerous situation.

12. Thirdly acceptance of the status quo in the military field means acceptance of the balance of power. However, the essence of the balance of power is the balance, not the power. A balance of power can be on a "low" or on a "high" level. Raising the balance to an ever higher level means maintaining the same guarantee, with growing costs and growing risks. This must be considered to be an irrational and dangerous development, unless an arms race that is going on is aiming at undoing the balance. The latter would be reckless. However, the following schedule indicates, that irrationality or recklessness prevails in the existing nuclear arms relationships between the two superpowers.

/Growth ...

GROWTH OF STRATEGIC MISSILE STRENGTH (4)

	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
USA ICBM (5)	None	18	63	294	424	834	854	904	1054	1054	1054
USSR ICBM	Some	35	50	75	100	200	270	300	460	800	1050
USA SLBM (6)	None	32	96	144	224	416	496	592	656	656	656
USSR SLBM	None	None	Some	Some	100	120	120	125	130	130	160

At present the two superpowers develop missiles with more than one atomic head, the so-called MIRV's (Multiple Independently Targetable Re-entry Vehicles). That means that their destructive power becomes greater than indicated by the mere figures of ICBM's. Moreover the yield of the modern weapons, that means the force of the nuclear explosion, is becoming more and more powerful.

The SS9 of the S.U., for example has a yield of 20-25 megaton (that means 1250 times as powerful as the bomb that destroyed Hiroshima).

Below is a table of U.S. and S.U. deliverable warheads (7)

NUMBERS OF WARHEADS DELIVERABLE BY U.S. AND SOVIET
OFFENSIVE STRATEGIC DELIVERY SYSTEMS

U.S.	U.S.S.R.
Delivery System	Warheads
ICBMs	1054
SLBMs	1328
Strategic bombers	1853
TOTAL	4235
	TOTAL
	1880

4. Ref. Military Balance 1969-1970 page 55
5. ICBM = Intercontinental Ballistic Missile
6. SLBM = Submarine Launched Ballistic Missile
7. Taken from Strategic Survey 1969, Internationale Spectator April 8th, page 613

13. Fourthly. There does not exist such a thing as a status quo in history. Life is movement and change. Without movement and change there is calcification or death.

But exactly because the present status quo - which is an "armistice" and not a real peace - will not last for ever, the existing balance of power is in the long run not good enough. To prevent the situation from running out of hand it is urgent to build in elements which can guarantee a more stable state of security. To obtain a more stabilised situation, it will be necessary to solve acute political controversies, which might endanger peace - or at least to take the steam off such controversies. Another stabilising element could be provided by furthering common interests in the political, cultural, economic and financial sphere, so as to create a situation in which war would become more and more unattractive.

14. Apart from creating built in stabilisators in the political, cultural and economic fields, measures to curb the nuclear arms race between the two superpowers become more and more urgent. The technical developments of the nuclear weapon systems are such that one has to reckon not only with quantitative, but also with qualitative changes in the existing relationships. The latter might provoke a situation in which one or two superpowers would acquire a first strike capability. That means the power to launch a surprise attack with such a force that the opponent would be unable to strike back in a way that would cause unacceptable damage to the aggressor (second strike capability). Such a development would completely upset the existing political and military situation.

15. The present development of more and more sophisticated and powerful defensive and offensive weapons (ABM and MIRV's) could in my opinion provoke three different types of undesirable and dangerous situations.

16. The most probable development in case the nuclear arms race is not stopped by mutual agreement is that improvement and growth of defensive weapons on both sides provokes a corresponding improvement and growth of offensive weapons. The result of such a development could be the maintenance of the precarious balance of power on an even higher level. To maintain the same situation more and more costs and risks would be involved.

17. A less probable but not impossible development would be that the building up of a Ballistic Missile Defence would be so successful that the two superpowers would acquire a high degree of invulnerability against each other. In such a situation they could be tempted to solve their disputes by using conventional or nuclear weapons on the territories of other countries.

18. A very dangerous situation could arise in the case of a strong growth and high sophistication of the defensive as well as the offensive nuclear weapons of one or of the two superpowers. In such a situation one of them could hope that by launching a surprise attack with its powerful offensive weapons it could inflict such a degree of assured destruction that the opponent would not have the residual power to penetrate the own ballistic missile defence in a way causing unacceptable damage.

Especially because of the disposal of the two superpowers of great quantities of submarine-based missiles, which for the time being must be considered to be invulnerable, such a development, which would upset the existing political and military situation is not probable in the short run. However, in the long run it can not be excluded.

19. In the context of the modern developments the talks between the S.U. and the U.S.A. on strategic arms limitations (Salt) must be considered to be of utmost importance.

20. The two superpowers are under treaty obligation to hold such talks. The same N.P.T. that legalises the discrimination between nuclear and non-nuclear powers stipulates under its article VI:

"Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a Treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control".

21. It is obvious that the outcome of Salt is not only of the utmost importance for the U.S.A. and the S.U. but for the whole of mankind, and certainly for the different countries of Eastern and Western Europe.

It is a matter of procedure and efficiency whether they should be enabled to express their opinion and to throw their weight into the scale through their own respective alliances (NATO or Warsaw Pact), bilateral talks, a European Security Conference, or - the Conference on Disarmament at Geneva. However, it is a matter of vital interest for them that their influence will be inserted. Besides the nuclear strike forces as ICBM's and SLBM's and the nuclear defence forces ABM, the 700 Middle Range Ballistic Missiles (MRBM) of the S.U., and the technical nuclear weapons in Western as well as in Eastern Europe are of great importance and should be taken into consideration during the negotiations.

22. If the superpowers would not take seriously their obligations prescribed in Art VI of the N.P.T., which in fact are obligations towards mankind, they might be confronted with a growing opposition from the outside as well as from the inside. The opposition from the outside might inter alia be an

/ opposition.....

of their own allies, leading to an undermining of existing alliances and perhaps affecting the existing world order. The opposition of their own public opinion and parliament, protesting against ever growing defence expenses and developments endangering peace, might lead to an erosion from within.

4

FROM PEACEFUL CO-EXISTENCE TO SAFE CO-OPERATION

A case of Functional Co-operation

by

Osmo Apunen and Martti Hämäläinen

1. The memorandum by the Finnish government on the meeting of the European Security Conference has widely received favourable response. A few questions vital for European security already seem to be mature enough to be sealed by international treaties. On the other hand, it has become apparent that problems which would be dealt with in this kind of a conference or which form a presupposition for it are not clearly differentiated or defined.
2. In the meeting of the Colloque on European Security last year it was stressed in many quarters that mutual political understanding between the main parties concerned forms the precondition for co-operation in concrete issues. In principle, we agree with the view that "politics is in one sense sovereign". We doubt, however, the existence of some kind of superarrangements, which would give this co-operation in the fields of arts and sciences, technology, economics and cultural and social life opportunities for favourable development. For this reason we welcome the initiative by the Royal Institute of International Affairs together with the Romanian Association for International Law and Relations on a more pragmatic approach "by extending co-operation among European states in the economic, technological, commercial, scientific, cultural and social fields with a view to improving the political climate in Europe."
3. As the foundation of European co-operation, there can be either symmetric dependence or independence of the parties concerned.
4. As a precondition for co-operation based upon symmetric dependence there is the reciprocity of profit or damage, giving credibility to the fact that the co-operation is not being used against the basic social structures of one party. The difficulty of the dependency model lies in the difference of the social systems, and that is why it is so difficult to find concrete forms of co-operation, which would be symmetric in their social effects. The problem is made even more difficult by the difference between the parties in their ability to replace this dependence by another, when necessary.

/5. The....

5. The system of co-operation between groups of states based upon independence tends to follow political and ideological borderlines. The socio-economic structures inside the groups are, therefore, often very sensitive to scientific-technical, commercial, economic, cultural and social influences from the outside. The internal defence mechanism aimed at these pressures for change from the outside easily imbues the whole system of international co-operation and results in the polarization of the groupings instead of co-operation.

6. Technological development and economic growth in fact presuppose increasing international exchange and interaction. The need for this kind of interaction seems to become the more apparent, the smaller economic and scientific-technical unit the state forms. In order to guarantee necessary international co-operation between different states through co-operation, such "safe" fields of co-operation should be mapped out where international exchange will not essentially endanger the basis of the social structures of the parties. Respectively, it is equally important to locate such "sensitive" fields of co-operation, where co-operation on the basis of dependence should be avoided or developed with particular care.

7. In spite of the internal differences between the various states and groups of states, Finnish wide and long-term scientific-technical, cultural and social co-operation with her neighbours offers perhaps a useful model of how this kind of co-operation has been applied into actual practice between states different in their social systems. This paper concentrates on the cultural relations between Finland and the Soviet Union, since they are the most significant in this sense in our view. One has to remember, however, the wide Finnish commercial relations with Western Europe and Scandinavia as a background to this as well as the status of associated member of the EFTA, the Finnish membership in the OECF, and the traditional cultural and economic co-operation with the Scandinavian countries, of which e.g. the treaty of the exchange of scientific information (SKANDOK), the treaty of co-operation of the scientific libraries (the SKANDIA-plan) and inter-Scandinavian research institutes for Africa and Asia bear concrete evidence. Because of the similarity of the social systems the Nordic cultural relations do not, however, contain relevant problems in this respect.

/Cultural.....

Cultural Exchange between Finland and the Soviet Union

8. The first one of the bilateral agreements of cultural exchange between Finland and the Soviet Union was signed in 1955. This official institution has been supplemented by the Finnish-Soviet Society and the Institute for Soviet Studies, which since 1969 has functioned as an organ of the Ministry of Education.
9. The agreement of scientific-technical co-operation signed in 1955 was preceded by political consultation between the Deputy Prime Minister Mikojan and President Paasikivi in 1954. According to the agreement signed the following year the contracting parties arrange scientific-technical co-operation by delivering to one another technical documents and by exchanging relevant scientific-technical information. In addition to the written material, the contracting parties decided to send reciprocally experts to make acquaintance with each other's achievements in the fields of industrial production and agriculture and to have common scientific-technical negotiations.
10. To conduct the scientific-technical co-operation both sides appointed five, later six representatives, who form the Finnish-Russian Committee. The meetings of the Committee have held at least once a year, alternatively in each country.
11. In the field of industry the transfer of technical documents takes place on the Finnish side on the basis of voluntary agreements, which are made between Finnish and Soviet firms interested in the issue in question. Matters dealing with national defence remain outside the agreement, as well as such technical documents, patents, information, methods and production-technical experiences, which the organisations or firms of the other side have obtained for their use on the condition that they are to be used only within their own country, or that a transfer to a third person will not take place.
12. The exchange of scientific information is advanced according to the agreement by exchanging lecturers and by offering opportunities in each country for the scholars and students of the other side to undertake such research projects as are important to the scientific research of their country. Moreover, a great deal of printed scientific material is being

/exchanged.....

exchanged, which is mainly done through the Institute for Soviet Studies of the Ministry of Education.

13. The costs of the exchange of experts have generally been covered by the enterprises interested in the co-operation reciprocally. If such reciprocal interest does not exist in the other country, the one side can send their representative(s) at its own costs. Furthermore, the Committee of Co-operation has assisted the so-called scientific tourism, i.e. visits to places and objects of particular interest. In these cases the trips are being arranged otherwise in the normal way through travel agencies, but the visit to the special object itself is being conducted by the Committee of Co-operation.

14. The work of the Committee of Co-operation has been extended to the following fields:-

1. Forestry
2. Mechanical processing of wood
3. Chemical processing of wood
4. Mining and metallurgical industry, geology
5. Metal industry
6. Light metal industry
7. Agriculture
8. Natural sciences
9. Medicine
10. Arts
11. Building operations and power economy
12. Educational institutions and public educational system
13. Chemical industry
14. Water economy
15. Data processing techniques

15. In their meeting of 1968 the Committee of Co-operation agreed upon the special fields, to which great attention had been given in the last few years. A special working group was appointed to each of these fields in 1969. The fields of these working groups have been defined as follows:-

- I The prevention of the pollution of the Gulf of Finland
- II Cleansing of drinking and waste water
- III Soil improvement

- IV Cellulose and paper industry
- V Mechanical processing of wood
- VI Forestry
- VII Anthropology and ethnography
- VIII Linguistics
- IX Geology
- X History

16. These international scientific-technical contacts are being conducted and supervised in Finland by the Ministry of Education. The division of labour between the Ministry for Foreign Affairs and the Ministry of Education in these fields is not easy to define. The leading position of the Ministry of Education is mainly due to the fact that this kind of activity serves the organic needs and interests of the intellectual community in Finland. International cultural relations are regarded as an essential part of Finnish educational, cultural and scientific policy. This functional approach has led to the arrangement that above all questions of representative and political character belong to the duties of the Ministry for Foreign Affairs. Respectively, this new division of duties was taken into account in the renewal of the administration of the Finnish Ministry of Education, when the Ministry was divided into four departments: The General Department, the School Department, the Department of Higher Education, Arts and Science, and the Department of International Affairs. The department mentioned last takes care both of the bilateral agreements of cultural exchange and the Institute for Soviet Studies, as well as the Nordic co-operation and international organisations and programmes. Accordingly, the scientific-technical cultural and social co-operation has been institutionalised as its own whole in a concrete way, and it is being conducted separate from the actual political relations between the states.

ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES
ROUMANIE

5

**2^e COLLOQUE SUR
ASPECTS ECONOMIQUES DE LA CONFERENCE
GENERALE EUROPEENNE POUR LA SECURITE
ET LA COOPERATION**

**EUROPEENNE
SECURITE
ET
LA COOPERATION**

Costin MURGESCU

Membre du Conseil Exécutif
de l'Association de droit
international et de rela-
tions internationales

BUCAREST
4-6 JUIN
1970

ASPECTS ECONOMIQUES DE LA CONFERENCE GENERALE
EUROPEENNE POUR LA SECURITE ET LA COOPERATION

Costin Murgescu

membre correspondant de l'Académie de la République Socialiste de Roumanie, membre du Conseil Exécutif de l'Association de droit international et de relations internationales, directeur général de l'Institut pour l'étude des conjonctures économiques internationales.

1. La détente en Europe, la création de relations de confiance et de collaboration pacifique entre tous les Etats européens implique l'abordage et la résolution progressive d'une série entière de problèmes qui se sont accumulés sur notre continent.

Le chemin que nous avons à parcourir afin d'assurer la collaboration, la sécurité et la paix en Europe est long et plein d'obstacles; pour arriver à nos fins, il convient d'allier la fermeté dans l'atteinte du but final à l'élasticité, et à la compréhension dans l'examen des diverses proportions, de sorte que les solutions puissent refléter les intérêts communs de nos peuples.

Dans ce cadre de préoccupations, l'interaction entre la politique et l'économie nous détermine à certaines réflexions concernant les problèmes de la collaboration économique entre les pays européens, problèmes sur lesquels nous désirerions engager un dialogue amical avec les autres participants à ce colloque.

Les relations économiques intra-européennes ne représentent, sans aucun doute, qu'un secteur déterminé du domaine si vaste des

problèmes qu'implique l'amélioration des relations internationales de notre continent. Autrement dit, quand nous attirons l'attention sur les aspects économiques, nous ne perdons pas de vue l'importance majeure que représente la résolution des problèmes éminemment politiques si nombreux, si complexes, et qui nous préoccupent tous. Nous considérons toutefois, que, dans l'effort effectué pour défricher les voies qui peuvent mener à l'établissement de la paix et de la sécurité en Europe, le rôle joué par les aspects économiques justifie les recherches effectuées dans ce domaine.

2. Dans l'énoncé des thèses que nous soumettons à la discussion, nous partons du fait que les relations économiques internationales entre les pays ayant des régimes sociaux différents s'imposent comme une nécessité objective de l'époque dans laquelle nous vivons. Pour les pays petits et moyens surtout - comme le sont la plupart des Etats du continent européen - le développement d'une collaboration économique internationale intense et multilatérale représente, dans les conditions de la révolution scientifique et technique actuelle, une nécessité vitale du progrès.

De plus, comme l'a démontré l'expérience des dernières années, l'extension des rapports économiques entre les Etats européens a facilité les contacts entre les facteurs responsables de ces Etats ainsi que le développement du dialogue sur la vie politique du continent.

A son tour, l'amélioration du climat politique encourage - en vertu d'un interconditionnement naturel - le développement des relations sur le plan économique.

Le déroulement continu de ce processus, la multiplication des formes de coopération économique entre les différents Etats européens, représentent un pas important vers la construction d'une

base matérielle durable pour la sécurité du continent.

3. Dans la période de la guerre froide, on a souvent entendu des voix qui soutenaient que les différences de régime élèveraient des obstacles insurmontables dans la voie de l'extension des relations économiques entre les pays européens socialistes et ceux dans lesquels la propriété privée sur les moyens de production existe.

La vie a démontré combien un tel scepticisme n'est pas fondé. Les réalités économico-géographiques ont imposé l'extension progressive des relations commerciales bilatérales entre les Etats d'Europe, malgré les différences existantes entre les entreprises socialistes d'Etat de certains pays et les entreprises particulières des autres pays du continent. L'intensification de ces relations, la force avec laquelle s'est imposée d'une manière objective le besoin de coexistence pacifique, la conscience de la nécessité de trouver les voies de collaboration correspondantes à l'époque actuelle a déterminé l'augmentation sensible des échanges réciproques de biens matériels et de services de sorte que ce qu'on nomme d'habitude "le commerce est-ouest" s'affirme de plus en plus comme l'un des courants les plus dynamiques du commerce international.

En même temps, l'analyse de l'évolution positive des relations économiques intra-européennes ne peut exclure l'observation qu'il existe aussi des possibilités de coopération inutilisées jusqu'à maintenant, mais qui pourraient être mise en valeur à l'avenir dans les conditions d'une évolution positive des relations générales sur le continent.

Je voudrais signaler à ce sujet, l'intérêt que la République Socialiste de Roumanie accorde à l'examen des problèmes de collaboration économique à une conférence générale-européenne.

Comme on le sait, la proposition de tenir une telle

conférence, a été faite par les pays socialistes à l'occasion de leur réunion à Bucarest en 1966, proposition qui a été réitérée en 1969 lors des entrevues de Budapest et de Prague. Récemment, le président du Conseil d'Etat de Roumanie, Nicolae Ceaușescu, affirmait "Nous avons en vu le fait qu'une telle réunion devrait arriver à certaines conclusions, au moins d'ensemble, concernant la base des relations entre les Etats européens - parmi lesquelles je mentionnerais un accord de renonciation à l'emploi de la force et à la menace par la force, un accord concernant le développement de la collaboration et de la coopération économiques, techniques et scientifiques, par la disparition de certaines barrières et discriminations actuelles.

On crérait ainsi un climat favorable pour aborder à l'avenir d'autres problèmes encore non résolus. Nous ne nous attendons donc pas qu'à une première réunion tous les problèmes en suspension soient résolus; nous attendons de cette conférence qu'elle crée les prémisses pour faire de nouveaux et nouveaux pas dans la voie de la collaboration, de la sécurité et de la paix en Europe".

L'examen des problèmes économiques dans le cadre d'un forum de prestige et la responsabilité d'une conférence générale européenne seraient de nature à ouvrir de nouvelles voies dans l'élargissement de la coopération, en stimulant les différents facteurs de décisions politique et économique dans l'investigation des domaines et des formes variées de collaboration possible.

Ouverte à tous les Etats intéressés, la Conférence générale européenne pourrait mener ainsi au perfectionnement de ce réseau de relations économiques dans lequel prennent forme les rapports d'interdépendance objective entre les différents pays du continent.

4. L'élimination des facteurs qui freinent le commerce inter-européen, la résolution des problèmes liés à la pratique de certains droits de douane, des restrictions quantitatives, des réglementations administratives ou d'un autre ordre qui introduisent des discriminations économiques entre les différents Etats du continent tiendraient un rôle important.

Si nous voulons rester fermement sur le terrain des réalisés, nous ne pouvons ignorer sans aucun doute, l'existence des organisations économiques sous-régionales constituées en Europe en vertu de certaines considérations historiques unanimement reconnues.

La République Socialiste de Roumanie, membre fondateur du Conseil d'aide économique réciproque, participe activement aux côtés des autres pays membres, au perfectionnement de la collaboration du cadre de cette organisation. Nous mettons la collaboration avec les autres Etats du Conseil, avec tous les Etats socialistes, au centre des relations économiques internationales de la Roumanie. En même temps, la Roumanie développe des relations de collaboration économique avec tous les pays du monde.

Les économistes roumains enregistrent avec satisfaction l'extension des relations économiques entre les différents pays socialistes et les pays appartenant à d'autres systèmes sociaux-économiques. En même temps, ils ne peuvent ne pas enregistrer avec inquiétude les tendances de diminution des relations avec d'autres pays qui apparaissent dans le cadre du Marché commun.

Selon notre conception, l'appartenance aux organisations économiques sous-régionales ne doit pas être de nature à influencer l'extension des relations économiques internationales entre tous les Etats du continent ainsi qu'avec les autres pays du monde.

Sur tous les plans, la politique de blocs fermés ne nous

rapproche pas, mais au contraire nous éloigne du but qui est celui de la sécurité en Europe.

Notre époque est une époque où s'affirment de plus en plus fortement les interdépendances universelles dans un monde fondé sur la revendication d'égalité souveraine de tous les Etats.

Selon notre conception, seulement une collaboration libre, exempte de toute discrimination, entre tous les Etats, permettra l'accélération du progrès général, donnera à tous les peuples la possibilité de l'accès total aux conquêtes de la science et de la technique contemporaine, et créera les bases durables pour la détente, la sécurité et la paix.

L'Europe, d'où ont éclaté, dans la première moitié du siècle, deux guerres dont les flammes ont envahi ensuite le monde entier, a la possibilité de nous offrir, dans les dernières décennies de ce même siècle, un autre modèle de développement historique par l'application d'une collaboration économique laborieuse sur la base des principes universellement valables du respect de l'indépendance et de la souveraineté nationale, de l'égalité dans les droits, de la non-immixtion dans les affaires intérieures et de l'avantage réciproque.

5. Nous nous sommes référés plus haut à la nécessité et à la possibilité de développer continuellement les échanges commerciaux bilatéraux entre les Etats européens. Nous ne pouvons pas cependant oublier le fait que dans les conditions du monde actuel, les formes classiques des relations économiques internationales ont un champ d'action et une efficacité limitées, tandis que les formes modernes s'affirment d'une manière impétueuse. Nous considérons, tout d'abord, la coopération dans le domaine de la recherche scientifique et technique, ainsi que la coopération dans

la production, qui ouvrent de nouvelles perspectives à la participation de chaque pays au circuit mondial des valeurs matérielles et spirituelles.

On sait, par exemple, qu'il existe une contradiction entre les aspirations naturelles de chaque pays à l'obtention de l'accès aux réalisations toujours renouvelées de la science et de la technique et l'impossibilité pratique/se trouve dans laquelle l'immense majorité des pays du monde entier, d'obtenir par leurs propres efforts les réalisations de pointe dans tous les domaines de la science et de la technologie. Afin d'éviter le gaspillage des efforts de la recherche et pour réaliser une mise en valeur optimale des ressources nationales, une coopération technico-scientifique internationale est d'une actualité impérieuse pour tous les pays du monde, y compris pour ceux de l'Europe.

Ce n'est pas dans nos intentions d'esquisser un certain ordre de priorité à cet égard. Ça n'est pas d'ailleurs le problème principal. L'essentiel est de développer la conscience commune de cette nécessité de coopération, de stimuler les Etats à trouver des formes **appropriées** de coopération bilatérale et multilatérale qui permettent sa réalisation dans les secteurs variés de l'économie et de l'administration qui attendent une impulsion par les applications effectives de la science et de la technique moderne. L'informatique, l'utilisation des ordinateurs et des techniques électroniques de calcul, la recherche opérationnelle, la facilité de transmission des technologies, représentent des exemples mais ne constituent pas un programme.

Serait-il, d'ailleurs, hasardeux de penser même à l'élaboration et à la création d'un système général-européen d'informations technico-scientifiques, système qui supposerait l'élargissement des

contacts et des collaborations entre les chercheurs et les spécialistes, des échanges de réalisations scientifiques etc. ?

La variété des ressources des structures économiques et des connaissances des pays européens crée également, un vaste terrain de coopération dans la production.

Par la collaboration entre deux, trois ou plusieurs partenaires, en fonction des intérêts et des possibilités, peuvent être facilités la construction d'objectifs industriels, agricoles ou d'autre nature, la fabrication de certains produits de haute technicité et force compétitive, la réalisation des programmes nationaux de développement et de modernisation. La coopération offre évidemment aux partenaires une meilleure utilisation des capacités de production et des forces de travail notamment dans les branches complexes, ainsi qu'un approvisionnement stable et à long terme avec les produits nécessaires aux économies respectives. Les avantages sont d'une évidence qui rend la démonstration superflue. Je ne peux toutefois ne pas rappeler que les rapports économiques entre les partenaires, par leur extension dans la sphère de production assurent la stabilité, la continuité et le développement de l'échange international de marchandises.

Afin d'obtenir les effets escomptés, il faut vaincre une série de préjugés existants encore dans certains pays, trouver les solutions techniques pour les aspects encore insuffisamment élucidés et dépasser les réglementations qui freinent la coopération dans la production.

On sait d'ailleurs que pour faire de la coopération dans la production un levier de stimulation du commerce inter-européen, les produits résultant de la coopération devraient circuler entre les pays partenaires dans un régime préférentiel.

En même temps que l'extension de la coopération entre les Etats et les organisations économiques ou les entreprises des différents Etats européens, se pose également le problème d'actions plus larges de coopération à l'échelle de l'Europe entière.

Le niveau des forces de production et les liaisons naturelles entre les Etats européens, déterminés par leur cohabitation dans cette zone du globe terrestre, multiplient d'une manière permanente les domaines qui imposent de pareilles mesures de collaboration à l'échelle du continent entier ! Il existe à cet égard, une série d'idées et de propositions qui, examinées à la Conférence générale européenne, trouveraient sans aucun doute plus facilement leur voie vers les réalisations pratiques. Ne devrions-nous pas réfléchir plus attentivement à l'élargissement et à la consolidation de la coopération européenne dans le but de la réalisation d'un système énergétique général européen ?

Ne devrions-nous pas accélérer la création d'un système rationnel général européen de transports ferroviaires, routiers et fluviaux, l'utilisation économique des moyens respectifs de transport, l'application maximum de la technique avancée dans le domaine des transports ?

N'est-il pas/temps aussi d'agir en ce qui concerne l'influence de l'industrialisation intense des pays européens sur le milieu de vie de l'homme, du moment que la pollution de l'air et des eaux implique aujourd'hui non seulement des solutions dans le cadre national ou sous-régional, mais aussi des solutions au niveau européen, dans la voie de la conjugaison et de la concentration des efforts de tous les Etats européens ?

6. L'Europe est une partie constituante du monde dans lequel nous vivons; le destin de l'Europe est indissolublement lié au

destin de l'humanité entière.

La coopération économique entre les Etats du continent ne peut être conçue que comme une partie organique de l'ensemble des relations économiques mondiales. En d'autres mots, la réalisation de la collaboration pacifique entre tous les Etats européens doit être également considérée comme une ouverture vers les peuples des autres continents. Ceci d'autant plus que par leur potentiel ainsi que par l'accumulation de leurs connaissances, les Etats d'Europe sont appelés à apporter leur contribution à l'accélération du progrès de cette partie du monde que les vicissitudes de l'histoire ont condamnée dans le passé au sous-développement.

Les Etats de l'Afrique, de l'Asie et de l'Amérique latine doivent constater non seulement par les mots mais aussi par les faits que l'élargissement de la collaboration économique intereuropéenne crée des prémisses meilleures pour la réalisation de leurs propres objectifs nationaux d'industrialisation, pour l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et de travail, de valorisation supérieure des résultats de leur création sur l'arène internationale.

Nous considérons que cet objectif doit être énoncé dès le début très clairement et suivi en toute sincérité dans le processus d'approfondissement de la coopération entre les Etats européens.

La contribution de l'Europe à la cause du développement économique global du monde est conditionnée d'une manière déterminante par les pas qui seront faits effectivement dans la direction rassérénante du climat sur le continent et de l'édification de la sécurité européenne, lesquels allègeront les économies des Etats européens de la pression des dépenses militaires.

Ce fait incontesté ne pourrait justifier l'ajournement de

l'aide que l'Europe à l'obligation morale d'accorder sans retard aux pays du "tiers monde"; il souligne cependant l'importance des problèmes de sécurité européenne aussi bien pour les pays destinés à vivre dans cette partie du globe, que pour liquider l'état de sous-développement existant dans d'autres continents.

Cette manière d'aborder le problème exercerait dans notre conception, une influence bienfaisante sur le climat politique mondial ainsi que sur l'intensification du circuit mondial des valeurs matérielles et spirituelles.

7. Par l'évocation de directions vers lesquelles pourrait être orientée la coopération économique des Etats d'Europe, nous n'avons pas désiré esquisser un programme d'action. Nous n'avons pas désiré d'autant plus nous référer au cadre institutionnel le plus adéquat pour la réalisation de tels objectifs.

Evidemment, nous ne pouvons pas toutefois ignorer la contribution de prestige que nous a apportée jusqu'à présent la Commission Economique de l'O.N.U. pour l'Europe dans le développement des relations économiques entre les pays du continent. Dans les dernières années, c'est justement ici qu'on a d'ailleurs initié certaines actions dirigées vers ce but.

La Commission économique pour l'Europe est d'ailleurs justement l'organisme international qui réunit les Etats de notre continent, indifféremment du régime social ou du niveau de développement. Son accomplissement, par la reconnaissance du droit de la République Démocratique Allemande de participer aux côtés de la République Fédérale d'Allemagne dans une totale égalité avec tous les autres pays européens - reflet de la demande de principe concernant la participation des deux Etats allemands, de tous les Etats européens, à la solution de tous les problèmes qui apparaissent dans la vie de notre continent - et l'orientation de la

politique de la commission vers la réalisation des fonctions d'un centre de développement de la coopération inter-européenne, four-niraient sans difficultés le cadre institutionnel nécessaire.

Ce qui présente un intérêt primordial c'est à notre avis, l'examen par la Conférence générale européenne des problèmes de la collaboration et de la coopération économique, technique et scien-tifique entre les pays du continent.

Nous sommes convaincus qu'un pareil examen mettrait en évidence l'importance de ce problème pour tous les participants et son influence sur la détente et la sécurité européenne sur le progrès économique des pays de ce continent, ainsi que des autres régions du monde également intéressées dans l'assurance de la paix mondiale et de la prospérité de tous les peuples.

ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES
ROUMANIE

6

**2^e COLLOQUE SUR LA
SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPE**

CONSIDERATIONS SUR LA CONFERENCE
POUR LA COOPERATION ET LA SECURITE
EN EUROPE

Ion CETERCHI

Vice-Président de l'Académie
de sciences sociales et
politiques

BUCAREST
4—6 JUIN
1970

ION CETERCHI,

Vice-Président de l'Académie de
sciences sociales et politiques

CONSIDERATIONS SUR LA CONFERENCE POUR LA COOPERATION
ET LA SECURITE EN EUROPE

I. Un quart de siècle après la fin de la seconde guerre mondiale, les nations européennes se préoccupent de trouver des solutions pratiques, effectives et sûres qui garantissent le maintien et la consolidation de la paix.

La paix représente l'intérêt vital de tous les peuples, la prémissse majeure du progrès général, économique et social. Il est donc naturel et, en fait, indispensable qu'à l'oeuvre d'organisation et de la garantie de la paix en Europe participent tous les Etats du continent, en pleine égalité.

Le rythme sans précédent du progrès scientifique, technique et technologique, caractéristique de l'étape historique dans laquelle nous vivons, rend possible et nécessaire une large coopération entre Etats, sans distinction de système socio-politique, la réalisation de programmes qui réclament la conjugaison des efforts généraux, pour le bien et l'avantage de tous. La traduction en fait de ce voeu ne saurait être conçue que dans un climat de détente, de compréhension et de collaboration.

La pratique des relations internationales fournit de nombreuses preuves du fait que pour la réalisation d'un pareil climat, il est impérativement nécessaire d'assurer le respect rigoureux par tous et à l'égard de tous des principes fondamentaux, d'application universelle, de l'indépendance, de la souveraineté, de l'égalité en droits et de l'avantage réciproque. La

garantie, basée sur des engagements fermes, que chaque Etat se trouve à l'abri de toute agression, pression, menace ou immixtion dans ses affaires intérieures.

L'édification de la paix future de l'Europe se présente comme un processus dynamique, lequel réclame non seulement l'adhésion sincère, mais également l'action réelle, concrète de chaque Etat. La somme des réalisations effectives obtenues dans les relations intereuropéennes sur le plan bilatéral et multilatéral, fournira ainsi le fondement matériel de la sécurité et de la paix.

Essayant de faire une synthèse des éléments exposés ci-dessous, nous estimons pouvoir définir le concept de sécurité européenne comme un système d'engagements fermes de la part de tous les Etats, ainsi que d'un complexe de mesures concrètes susceptibles d'offrir à chaque Etat la garantie qu'il se trouve à l'abri de tout danger d'agression ou d'autres actes d'emploi de la force ou de menace de la force et d'assurer son développement pacifique dans un climat de détente, de compréhension et de collaboration.

*

C'est de cette conception de la sécurité européenne que résulte le rôle qui, à notre avis, incombe à la conférence pour la sécurité et la coopération en Europe, la détermination de ses perspectives, de ce que nous sommes en droit de prétendre, ainsi que les limites des effets positifs auxquels nous pouvons normalement nous attendre.

La conférence pour la sécurité et la coopération en Europe nous apparaît, tout naturellement, comme une partie d'un processus, un maillon de la chaîne des actions destinées à aboutir au résultat complexe, positif, désigné par le terme de sécurité européenne.

./. .

On sait que ce sont les pays socialistes, participants au traité de Varsovie-y compris la Roumanie-qui ont proposé par la Déclaration de Bucarest (5 juillet 1966), l'organisation d'une telle conférence, qui l'ont repris par l'Appel de Budapest (17 mars 1969) et qui ont suggéré comme ordre du jour les deux thèmes bien connues de la répudiation de la force et de la menace de la force dans les relations intereuropéennes et de l'élargissement des rapports commerciaux, économiques et technico-scientifiques entre les pays de notre continent.

La simple énonciation de ce projet d'ordre du jour fait ressortir notre conviction que le rôle essentiel de la conférence européenne est celui de nous rapprocher du but poursuivi - la sécurité européenne.

Une analyse lucide des réalités de l'Europe contemporaine permet de constater qu'actuellement des conditions favorables pour la fructification des efforts eu vue de l'établissement de la sécurité et de la collaboration pacifique sur le continent existent. On observe une croissance des actions effectuées en vue de normaliser les rapports entre les Etats européens, une amplification des contacts politiques à tous les niveaux, l'engagement des négociations pour examiner les problèmes qui n'ont pas pu encore être résolus.

Ce qui est particulièrement significatif c'est la consolidation des tendances positives à prendre comme point de départ la reconnaissance et le respect des réalités existantes, dans le traitement de l'ensemble des problèmes européens. La réalisation de la sécurité réclame la reconnaissances expresse de l'inviolabilité des frontières de tous les Etats d'Europe, y compris ceux de la frontière Oder-Neisse et de la frontière entre les deux Etats allemands; la reconnaissances du point de vue

du droit international de la République Démocratique Allemande; l'établissement de relations normales entre et avec les deux Etats allemands, la République Démocratique Allemande et la République Fédérale d'Allemagne - l'assurance des conditions pour leur participation à la solution de tous les problèmes européens et mondiaux.

Les prises de contact et les conversations politiques entre les représentants des gouvernements de l'Union Soviétique et de la République Fédérale d'Allemagne dans le but de signer un accord de non-emploi de la force, comme celles entre les représentants de la République Populaire de Pologne et ceux de la République Fédérale d'Allemagne, l'ouverture des pourparlers entre les chefs des gouvernements de la République Démocratique Allemande et ceux de la République Fédérale d'Allemagne en vue de la réglementation des relations réciproques, constituent les éléments positifs de cette évolution. Le succès de ces conversations et la conclusion des instruments juridiques appropriés représenteraient, sans aucun doute, une contribution de grande utilité pour la cause de la normalisation des relations et du développement de la coopération entre tous les Etats européens sur la base de l'égalité en droits et de l'avantage réciproque.

Il est évident qu'un passage en revue, même sommaire, des problèmes dont la solution apparaît nécessaire et urgente présenterait un tableau complexe et mettrait en évidence l'existence de certaines difficultés. Mais c'est justement une telle vision d'ensemble sur les questions européennes qui rend possible de se faire une image plus claire des objectifs immédiats, qui permet de préciser le contenu et le but de la future conférence pour la sécurité et la collaboration en Europe.

Ce serait manquer de réalisme que de considérer comme possible que par une seule action, une conférence unique, si bien préparée, qu'elle soit, on puisse résoudre tous les problèmes, liquider toutes les conséquences négatives de la longue guerre froide, réaliser un tournant décisif dans les relations intereuropéennes vers l'instauration d'un climat de détente, de compréhension, de confiance, de bon voisinage, de paix et de sécurité.

Sans doute, nous souhaitons sincèrement qu'un aussi grand nombre que possible de problèmes non résolus trouvent une solution, du moins se rapprochent d'une solution satisfaisante et durable, c'est-à-dire acceptable par tous dans le cadre et comme résultat des travaux de la conférence. Mais le principal ne consiste pas dans certains résultats techniques, mais dans le progrès politique représenté par le fait d'aborder en commun des problèmes d'intérêt commun, par l'union des efforts de tous les pays intéressés, sans distinction de régime économique et social, en vue de promouvoir dans l'intérêt de chacun une meilleure atmosphère en Europe.

Pour notre part, nous croyons que le simple fait de la réunion des représentants qualifiés des gouvernements intéressés autour de la même table, la discussion en commun des problèmes qui concernent tous nos peuples, la prise de connaissance précise des points de vue, des positions, la détermination en détail des intérêts réciproques, va ouvrir - d'une part - la voie à certaines discussions futures, ayant des perspectives de succès, et d'autre part, va améliorer l'atmosphère européenne, en contribuant à la réalisation d'un rapprochement dans les problèmes de fond.

C'est là, en fait, l'essence politique de l'utilité de la conférence européenne.

Le dicton français "Il n'y a que le premier pas qui coûte" est pleinement valable dans le problème qui nous préoccupe.

Au demeurant, nous ne doutons pas que, si l'impossible n'est pas demandé à cette conférence européenne

si on ne lui prétend pas plus qu'elle ne saurait donner, certains résultats positifs semblent parfaitement accessibles à un effort normal. C'est ainsi que l'acceptation d'une déclaration de renonciation, au recours à la menace ou à l'emploi de la force, tout à fait possible, car elle n'ajouterait rien aux obligations internationales incombant déjà à tous les Etats, y compris les Etats européens, signifierait néanmoins, dans la conjoncture internationale actuelle, un puissant stimulant imprimé aux tendances progressistes, à la paix, un élément de grande importance, générateur de confiance, de détente, favorable à l'extension d'une collaboration fructueuse entre les pays de notre continent.

Le renforcement du principe de la non-agression, du non-emploi de la force et de la menace de la force dans les relations internationales, se rattache organiquement aux efforts faits pour assurer l'établissement rigoureux de ces relations sur des bases immuables, sur le respect des principes fondamentaux unanimement reconnus de l'éthique et de la légalité internationales - la souveraineté et l'indépendance nationales, l'égalité en droits, l'avantage réciproque, la non-immixtion dans les affaires intérieures des Etats, le droit de chaque peuple de disposer de lui-même, sans aucune ingérence étrangère.

Le progrès réalisé dans cette direction par la conférence européenne constituerait ainsi un important pas en avant, un premier pas qui incluerait la garantie qu'il serait suivi d'autre pas.

Si nous abordons les questions de la sécurité européenne de cette manière lucide, conscients du fait que son instauration peut et doit être obtenue par des efforts graduels, du simple au complexe; si nous partons des réalités, même si les résultats sont relativement limités, à l'échelle des objectifs poursuivis: le fait seul d'aboutir à ces résultats serait effectivement précieux du point de vue politique et il constitue le principal critère qui doit nous guider à l'étape actuelle du processus.

Profondément convaincus que la sécurité européenne n'est pas un idéal abstrait d'une entité à construire dans un avenir incertain, mais représente la somme des intérêts réels, immédiats, et convergents, de tous les pays européens, nous estimons qu'il est nécessaire et parfaitement possible qu'à la place du cercle vicieux - des mesures positives concrètes ne sont pas réalisables le climat de confiance n'est pas possible si la confiance ne règne pas et/ou si les progrès concrets souhaités font défaut - soit créé un courant non seulement d'opinion, mais également d'actions positives, lesquelles, par des réalisations pratiques, modestes pour commencer, feraient naître la confiance, tandis que l'amélioration du climat politique permettrait ensuite des réalisations concrètes, de plus en plus importantes.

En apparence, sans doute, il est plus difficile de trouver un langage commun à beaucoup de participants à une conférence que lorsque des représentants d'un nombre plus réduit de pays se réunissent. Mais, d'une part, l'idée de sécurité européenne part de la réalité incontestable d'un intérêt commun à absolument tous les pays européens; d'autre part, la traduction en fait de cette idée réclame des réglementations solides, et la vitalité de toute entente européenne générale est en fonction du degré d'adhésion volontaire des pays appelés à remplir leurs engagements.

La nécessité d'assurer pratiquement une participation européenne générale à cette conférence, la création des conditions qui permettent à tous les pays européens, sans exception, de considérer que cette conférence ne concerne pas les uns ou les autres, mais tous, en premier lieu le pays en cause, reflète le rôle politique positif qui incombe à cette réunion, dans le cadre des efforts orientés vers l'édification de la sécurité.

La compréhension réaliste de la complexité de ces efforts nous porte à croire que ce que nous appelons la Conférence pour la sécurité et la coopération, consti-

ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES
ROUMANIE

7

**2^e COLLOQUE SUR
LA COOPERATION
EUROPEENNE
ET LA SECURITE**

INFORMATIONS GENERALES
PROGRAMME DES TRAVAUX DU COLLOQUE
LISTE DES PARTICIPANTS

BUCAREST
4-6 JUIN
1970

GENERAL INFORMATION

Assembly Room

The Debates of the Colloque will take place in the Green Room of the Palace of the Socialist Republic of Romania, 1 Cretulescu Street, 2nd floor. Telephone : 15.97.10 ; extension 742.

Accommodation of Guests

The participants in the Colloque and accompanying persons will be accommodated at "Athenée Palace" Hotel, 1 Episcopiei, (about 450 yards from the assembly room). Meals will be served at the restaurant in the hotel.

Information

The general Secretariat of the Colloque is at the headquarters of the Romanian Association for International Law and International Relations, Maison Titulescu, 47 Kiseleff Avenue. Telephone : 18.54.62.

During the sessions, an information desk will be set up at the Green Room of the Palace of the Socialist Republic of Romania. Telephone : 15.97.10; extension 742.

For any information apply to Mrs. Sandina Giugariu and Miss Sanda Soflete.

WORKING PROGRAMME

OF THE COLLOQUE

Thursday, June 4

- 10.00 Official opening of debates.
- 11.00 First working session.
Topic : "The role of the European Conference
in building Security".
- 13.00 Luncheon.
- 15.00 Second working session.
Topic : continuation of the morning debate.

18-

Friday, June 5

- 10.00 Third working session.
Topic : "Contents and Aims of the European
Conference".
- 13.00 Luncheon.
- 15.00 Fourth working session.
Topic : continuation of the morning debate.
- 19.00 Cocktail party given by the Romanian
Association for International Law and
International Relations.

... / ...

Saturday, June 6

Evening

- 10.00 Fifth working session.
Topic : "Concrete aspects of the preparation
for and organization of the Conference".
12.30 Conclusion of debates.

ROMANIAN ASSOCIATION FOR INTERNATIONAL
LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS

LIST OF PARTICIPANTS

The 2nd European Colloque
Bucharest, June 4-6, 1970

AUSTRIA

Dr. Werner Pfeifenberger,
Professor, Institute of Political
Sciences - Salzburg

Dr. Hans Peter Neuhold,
Professor, Institute of International
Law, University of Vienna

BELGIUM

Prof. Dr. Emmanuel Coppieters,
General Director, Royal Institute of
International Relations - Brussels

BULGARIA

Prof. Gheorghi Stefanov,
Chief of Department, Institute of
International Policy - Sofia

Georgeta Grigorova,
Scientific Secretary, Institute of
International Policy - Sofia

Dr. Sava Penkov,
Senior Researcher, Institute of Juri-
dical Research, Member of the Bulgarian
Association for International Law
- Sofia

• / •

CANADA

Robert Redford,
Member of Canadian Institute of International Affairs - Toronto

CYPRUS

Lefkos N. Clerides,
Chairman, Bar Council of Cyprus

CZECHOSLOVAKIA

Dr. A. Durei,
Chief of Department for International Problems of the Slovak Government - Bratislava

Dr. Vl. Sojak,
Researcher, Institute of International Relations - Prague

FINLAND

Dr. Osmo Apunen,
Director, Finnish Institute of International Affairs - Helsinki

FRANCE

Prof. Pierre Hassner,
Centre of Studies of International Relations, National Foundation for Political Sciences - Paris

Jean Klein,
Researcher, Centre of Foreign Policy Studies - Paris

GERMAN DEMOCRATIC
REPUBLIC

Prof. Dr. Wilhelm Ersil,
Institute of International Affairs - Potsdam Babelsberg

Dr. Harald Rose,
Institute of International Affairs - Potsdam Babelsberg

FEDERAL REPUBLIC
OF GERMANY

Dr. Eberhard Schulz,
Deputy Director, Research
Institute of the German Association
for Foreign Policy - Bonn

Dr. Samuel Karres,
"Friederich Ebert" Foundation - Bonn

GREECE

Vasilios Papacostas,
Professor of International Law
- Athens

GREAT BRITAIN

Dr. Roger Morgan,
Deputy Director, Royal Institute of
International Affairs - London

Diarmid Mc. Laughlin,
Director, Federal Trust for Education
and Research - London

Christopher Irwin,
Federal Trust for Education and
Research - London

David Thomas,
University of Sussex,
Institute for the Study of Internatio-
nal Organisation - Brighton

HUNGARY

Dr. Tibor Palankay,
Karl Marx University - Budapest

ITALY

Stefano Silvestri,
Chief of Department, Institute of
International Affairs - Rome

Franco Soglian
Chief of Department, Institute of
Studies of International Affairs
- Milan

NETHERLANDS

Dr. L.G.M. Jaquet,
Director, Dutch Institute of
International Affairs - the Hague

NORWAY

Prof. Johan Galtung,
Director, International Peace
Research Institute - Oslo

Johan J. Holst,
Scientific Director, Norwegian
Institute of International Affairs
- Oslo

POLAND

Ryszard Frelek,
Director, Polish Institute of Interna-
tional Affairs - Warsaw

Wirginia Grabska,
Chief of Department for Romania,
Polish Institute of International
Affairs - Warsaw

Joanna Kuleszynska,
Polish Institute of International
Affairs - Warsaw

ROMANIA

Costin Murgescu,
Corresponding Member of the Academy
of the Socialist Republic of Romania,
Member of the Executive Council of
A.D.I.R.I. - Bucharest

Ion Ceterchi,
Vice-Chairman of the Academy of
Social and Political Sciences -
Bucharest

Nicolae Fotino,
Scientific Director of A.D.I.R.I. -
Bucharest

Edwin Glaser,
Member of the Executive Council of
A.D.I.R.I. - Bucharest

SOVIET UNION

Prof. Dimitrie Gheorghievici
Tomasevski,
Chief of Department, Institute of
World Economy and International
Relations - Moscow

Dr. Iuri Alexandrovici Kostko,
Scientific Secretary, Institute of
World Economy and International
Relations - Moscow

Dr. B.I. Gantman,
Chief of the Propaganda Department,
Institute of World Economy and Inter-
national Relations - Moscow

SPAIN

Prof. Jesus Florentino Fueyo Alvarez,
Member of the Executive Council of
the Institute of Political Studies
- Madrid

Manuel Solana Sanz,
General Secretary, Institute of
Political Studies - Madrid

SWEDEN

Dr. Karl Birnbaum,
Director, Swedish Institute of Inter-
national Affairs - Stockholm

SWITZERLAND

Prof. Jaques Freymond,
Director, Graduate Institute of Inter-
national Studies - Geneva

TURKEY

Prof.Dr. Türkaya Ataöv,
Institute of International
Relations - Ankara

UNITED STATES

John C. Campbell,
Member of the Council on Foreign
Relations - New York

Andrew Pierre,
Member of the Council on Foreign
Relations - New York

YUGOSLAVIA

Djuro Nincić,
Ambassador,
State Secretariat of Foreign
Affairs - Belgrade

Dr. Ranko Petković,
Editor-in-Chief,
International Policy Review - Belgrade

Dr. Ljubivoje Acimović,
Director, Department of International
Affairs, Institute of International
Politics and Economy - Belgrade

U.N. ECONOMIC
COMMISSION FOR EUROPE

James Stanovnik,
Executive Secretary

WORLD HEALTH
ORGANIZATION - Geneva

Dr. Karefa Smart,
General Deputy Director

U.N.E.S.C.O. - Paris

Vladimir Stepanek,
Director of the Office for Relations
with the Member States

UNITED NATIONS INSTITUTE
FOR TRAINING AND RESEARCH
(UNITAR) - New York

Sir Peter Smithers
Senior Fellow, Former Secretary-
General of the Council of Europe

STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE
SIPRI - Stockholm

Robert Neild,
Director

EUROPEAN CENTRE OF THE
CARNEGIE DOTATION
- Geneva

John Goormaghtigh,
Director

ATLANTIC INSTITUTE
- Paris

Curt Gasteyger,
Deputy Director

INSTITUTE FOR STRATEGIC
STUDIES - London

Ian Smart,
Deputy Director

8

NUPI/N-2, mai 1970
NUPI Prosjekt 4.2.1970

ARMS CONTROL IN EUROPE:
A PRELIMINARY SURVEY

by

Johan Jørgen Holst

Norwegian Institute of International Affairs

Prepared for presentation at
the Second International
Colloque on "Problems of a
European Conference for
Security and Cooperation",
Bucharest June 4-6, 1970.

ARMS CONTROL IN EUROPE:
A PRELIMINARY SURVEY

In assessing alternative arms control measures for Europe, it is necessary to approach the problems with reference to political structures and processes. Such statements ought to amount to truisms but the perspective is in fact frequently forgotten. We should want to insist that in the contemporary European situation it is almost completely irrelevant to evaluate potential arms control arrangements as technical issues in the narrow sense. Before we elaborate on this assertion, it may be useful to distinguish between two levels of stability relationships: On the one hand is the military stability, which in turn must be subdivided into its two constituent components, viz "crisis stability" and "dynamic stability". By "crisis stability" we shall understand the relative absence of pressures to preempt in a tense situation due to expectations of significantly improved outcomes for the party taking the initiative. "Dynamic stability" refers to the relative absence of expansive competitive interactions between the military postures of the relevant adversaries.

On the other hand is the stability of the political order itself; its propensity to endure without structural changes. We are not suggesting, of course, that there are not a great deal of significant interaction between the two levels of stability. The distinction is primarily useful for purposes of analysis. We will argue, in fact, that it is particularly important to focus on the feedback from the stability and tension on the military level to the structure and processes which characterize the political order in Europe. In other words, and more concretely, when selecting criteria for the evaluation of specific arms control measures, we need to focus also on the impact of the measures on the level of the political order and not confine ourselves to a static assessment of the military implications forgetting about the political ramifications by a convenient ceteris paribus assumption.

Indeed one of the paradoxes of the contemporary situation is the emergence of a new interest in modulating and restructuring the security arrangements in Europe at a time when security in the

military sense seems relatively stable and satisfactory. The major incentives for change emanate from the political order itself and are rooted in dissatisfaction with the division of the continent and a desire to initiate political reconstruction. It is true, of course, that perceptions and visions differ significantly in regard to the nature and direction of the reconstructive efforts. For our present purpose it is important, however, to observe that the potential measures would have to be implemented in an environment of considerable competitive reconstruction. It should be noted, that certain reconstruction policies may aim at the legitimatization and freezing of the status quo as a minimum objective. Such policies may nevertheless be reconstructionist in the sense that they attempt to arrest a status quo in transition and most often are coupled with a maximum objective of reconstruction in the adversary's sphere of responsibility and primary commitment. Thus it cannot be assumed that arms control in Europe can be decoupled from the process of politics. In fact arms control is likely to form constituent elements in all policies for political reconstructions, and by extension also an important part of the infrastructure of a future political order.

It is customary to refer to the reconstruction of the "European security system". We shall prefer to refer to a system of European security thus not prejudging the geographical identity of the actors within the system. Furthermore, we use the term "system" deliberately in cognition of its implication of interdependence and coherence. From a value perspective we shall subscribe to the proposition that it is desirable to ameliorate and modify the bipolarized confrontation in Europe in a direction towards greater multilateralization of the security structure. Such a perspective implies in turn a preference for a political order in which interdependence has a recognized general and inclusive character. In other words, it is incompatible with the existence of exclusive spheres of dominance. Thus it will be necessary to view arms control arrangements inter alia as mechanisms which operate to protect the political order against hegemonic intervention. The integration of arms control arrangements into the infrastructure of the political order may serve to protect that order against unilateral intervention through the mechanism of "deterrence by threshold." If an attempt at unilateral intervention necessitated the violation or

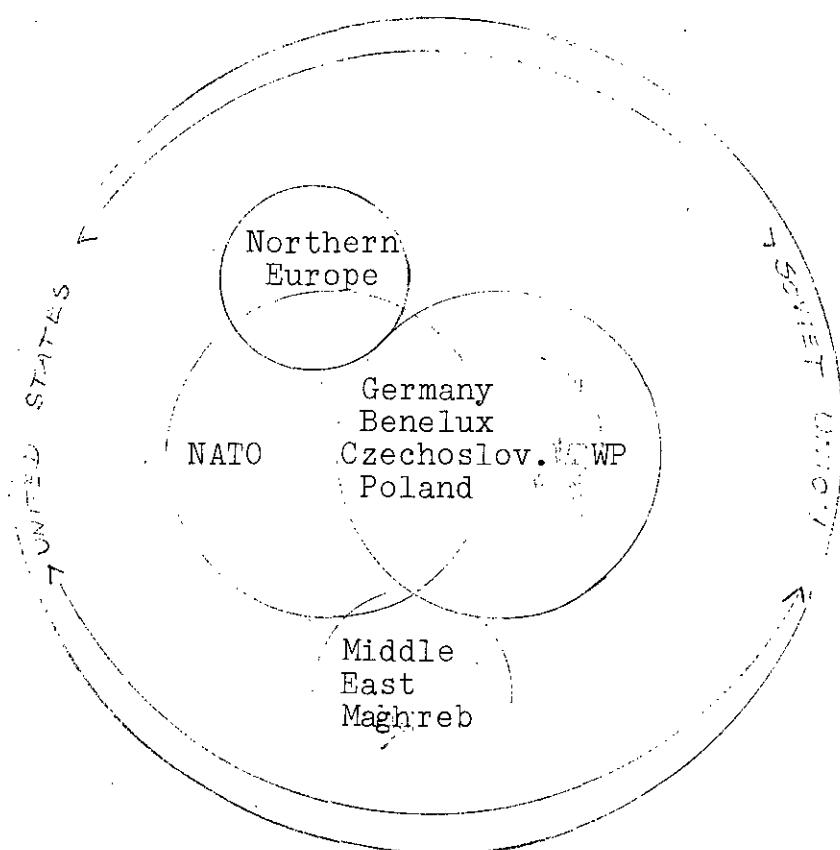
abrogation of some arms control measures which constituted an integral element of the political order, such measures would tend to raise the stakes and expand the considerations associated with decisions for intervention. We assume that any power which in the short term is powerful enough to contemplate unilateral intervention will have substantial interests invested in the "reconstructed order" otherwise it would not have collaborated in its construction in the first instance. We are not assuming that a new political order will come about in spite of the opposition of one or more of the major powers therein. Arms control measures may thus serve a kind of adhesive function in the system of European security. We should note, however, that in the event that deterrence should fail, some arms control measures might tend to generalize the breakdown of the system and complicate attempts at limiting the damage.

Any system of European security would be contained within the larger framework of the Soviet-American central balance of deterrence and prudence. We shall not elaborate on the interactions between the two but insist rather that we are likely to have to cope with at least three different systems of European security. Figure 1 illustrates the point heuristically. In Northern Europe the security structure is characterized by a rather careful balance of commitment and constraint on part of the four Nordic countries and by the direct involvement of the two superpowers in the military adjustment of the regional balance.¹⁾ The dominant military element is the Soviet Northern Fleet to which there is no other counterweight than the U.S. Navy. There are no indications that that situation is about to change.

The security of Southern Europe is also to a large extent tied in with the balance of Soviet and American naval power, namely in the Mediterranean. The security of the Mediterranean powers in Europe is furthermore determined in some measure by the stability of the Middle-East and North-Africa.²⁾

¹⁾ For elaboration see e.g. Johan J. Holst, "Norwegian Security Policy: The Strategic Context", Cooperation and Conflict, 2 (2) 1966: 69-79.

²⁾ See "Military Force and Political Conflicts in the Mediterranean", The Atlantic Papers, 1, 1970. Paris, The Atlantic Institute, 1970.



(No scale)

Figure 1. A EUROPEAN SECURITY STRUCTURE WITH
CENTRAL EUROPEAN ARMS CONTROL

The European political order is likely to be open in its Southern and Northern ends, and the two superpowers shall probably have to provide hat and boots by reciprocal containment.

The primary area of political reconstruction is Central Europe. Here we are confronted with divisions, memories and hostilities to be overcome or designed around. For purposes of the present analysis we shall understand Central Europe to include the Benelux countries, Germany, Poland and Czechoslovakia.

In the following we shall identify and consider very briefly some of the potential mechanisms of arms control which may serve to stabilize the military situation in the area and at the same time provide options and incentives for the construction of a political order which is more consistent with the interests and aspirations of all the people in the area and beyond than is the present structure.

An Arms Control Agenda

Mutual Balanced Force Reductions (MBFR) constitute one of the major potential arms control measures for Europe. The concept has been discussed within NATO over the last two years, and the Western powers have developed comprehensive reduction models as a preparation for talks with the Warsaw Pact. The idea has antecedents back to the disengagement proposals of the mid fifties and also to the gradual reduction plans of the late fifties. The former were to a considerable degree aimed at undoing the security construction which began in the early fifties while the latter, like the Herter Plan of 1959, were coupled to potential Soviet concessions on Germany.

The present perspectives appear to reflect a genuine desire to initiate and stimulate a process of political reconstruction in Europe leading to some modifications of the prevailing confrontation. It is rooted also in general weariness with an immutable stalemate, a pervasive feeling of war incredulity, the demands of urgent domestic problems on time and resources, orders of magnitude improvements in strategic mobility, and the desire to exercise

control over the transformation of the status quo.

MBFR can constitute a measure of arms control around which a series of other arrangements may be implemented. It is useful to view the various potential arms control measures as building blocks for the construction of a system of security. Table 1. enumerates a spectrum of potential measures and correlates them with a set of security functions.

Table 1 POTENTIAL ARMS CONTROL MEASURES IN CENTRAL EUROPE

Functions of Arms Control	Code of Conduct	Verifi- cation	Reassur- ance	Communi- cation	Capability Constraints
Arms Control Measures					
Renunciation of Force	X		X		
Observation Posts		X	X	X	
Military Liaison Missions		X	X	X	
Overlapping Radar		X	X		
Notification of Troop Movements	X			X	X
WP-NATO Hot Line			X	X	
MBFR			X		X
Nuclear freeze/reductions			X		X
Nuclear reconfiguration			X	X	X
No First Use of Nuclear Weapons	X		X		
Verification Exercises		X			
European Security Commission		X	X	X	

An agreement on MBFR in some form or the other would be based in part on a reciprocal respect for the security interests of the other side. Hence we need to understand what these interests are. There is certainly a substantial amount of reciprocal fear about the intentions and capabilities of the opposing alliance system. From a Western perspective it would seem, furthermore, that Soviet troops in Eastern Europe serve a garrison role in the preservation of internal security and the imposition of limited sovereignty according to the Brezhnev doctrine. Similarly, allied forces in the Federal Republic have served the role of controlling the re-entry of Germany into the system of European politics and to make feasible the acceptance on the part of FRG of certain arms restrictions which in the absence of Western guarantees might well appear discriminatory and inconsistent with the preservation of national security.

There are of course a variety of complicated technical problems to be overcome in the implementation of a MBFR program. The military establishments confronting each other in Central Europe are not symmetrical. The calculation of balance is a complicated and controversial undertaking and the establishment of equivalencies for a reduction program presupposes some consensus about relative force capabilities. Table 2 presents a summary description of the military balance in Central Europe using both absolute and relative figures. It illustrates some of the problems in the selection of criteria and comparability. A division by division comparison is largely meaningless because Western divisions contain more manpower. The average NATO division force in Central Europe has about 23.600 men compared to 13.500 for the average WP division. The average US division force has about 40.000 men.³⁾ If we compare the manpower strength of the two alliances in Central Europe, we find that the Warsaw pact forces outnumber the NATO forces by about 125.000 men. However, we need to consider geography which provides the Warsaw pact forces with adjacent reinforcement potentials and interior lines of communication. Thus if we add to the Warsaw pact forces the Soviet divisions in the Baltic, Byelorussian and Carpathian Military Districts, the discrepancy is 325.000 giving

³⁾ See Alain C. Enthoven, "Arms and Men: The Military Balance in Europe", Interplay, 2 (10) 1969, p.12.

Table 2: THE MILITARY BALANCE IN CENTRAL EUROPE^X

Category:	NATO	of which US	WP	of which SU
M-Day forces (division equivalents)				
- armoured	8	2	23 (30)	12 (19)
- infantry, mechanized, airborne	16 (21)	2 1/3	31 (40)	16 (25)
Combat and direct support troops				
- in '000 men	600 (700)	200	725 (925)	400 (600)
- as % of total Army/Marine Corps	17 (18)	11	22 (33)	20 (30)
Equipment Indices				
- Tanks	55		100	
- Anti-Tank Weapons	150		100	
- Armoured Personnel Carriers (APC)	130		100	
- Artillery & Mortars (no of tubes)	100		100	
- Divisional Logistic Lift	150		100	
- Total No of Vehicles	135		100	
Tactical Aircraft Deployed	1850 (2250)	550	2900 (3800)	1250 (2150)
Percentage of Total Inventory	17 20	8	40 (50)	30 (50)
Percentage of Force by Mission Capability				
- Primarily Interceptors	10		42	
- Multi-Purpose Fighter/Attack	48		15	
- Primarily Attack	9		6	
- Reconnaissance	13		8	
- Low Performance	20		29	
Effectiveness Indices				
- Average Payload	240		100	
- Typical loiter time	250-500		100	
- Crew Training	200		100	

^XIncludes: On NATO's side: FRG, Benelux, with addition of France in parentheses. On WP side: Poland, DDR, Czechoslovakia, with Western USSR, Baltic, Byelorussian and Carpathian Military Districts - in parentheses.

Sources: The Military Balance 1969-1970, London, The Institute for Strategic Studies, 1969. Alain Enthoven, "Arms and Men: The Military Balance in Europe", Interplay 2 (10), 1969:11-14. Review of a Systems Analysis Evaluation of NATO vs. Warsaw Pact Conventional Forces, Report of the Special Subcommittee on National Defense Posture of the Committee on Armed Services, US House of Representatives, 90th Cong., 2d Sess., 1968. Fiscal Year 1971 Defense Program and Budget. A Statement by Secretary of Defense Melvin R. Laird, Washington, D.C., U.S. Govt. Printing Office, February 20, 1970.

a force ratio of 3:2 in favour of the Warsaw Pact. For these reasons some schemes for percentage reductions have been based on asymmetric cuts. One of the NATO models reportedly assumes a 30% reduction of the WP forces in return for a 10% cut in NATO forces in Central Europe thus establishing a rough manpower parity in the area.⁴⁾

It should be noted, however, that force comparisons involve qualitative factors as well. From the table we can see that the Warsaw Pact forces have almost twice as many tanks as the NATO forces, while NATO has a 3:2 edge in anti-tank weapons. The NATO tanks, however, have greater endurance and accuracy than those of the WP. The number of artillery and mortar tubes is about equal, but NATO's firepower is nevertheless thought to be superior, due to greater accuracy and ammunition expenditure rates. Thus in our assessment of relative force capabilities we have to compare the force mix as well as the force size. Certain intangibles such as morale, leadership, doctrine and luck are almost impossible to integrate into any analysis of relative force capabilities.

If we compare the force balance after the mobilization of first line reserves, the ground force ratio is about 3:1 in favour of the WP forces.⁵⁾ This asymmetry may suggest, however, that concomitant with the implementation of a program for the reduction of standing forces the NATO powers may well want to expand their mobilization base so as to redress the imbalance in M-Day+ n forces.

A major issue which demands attention is whether the reduction of forces in Central Europe will lead to redeployment of the troops outside the arms control region or whether the withdrawal forces be disbanded. The improvements in strategic mobility have served to some extent to reduce the relative advantage of the WP due to geography. Thus the new C-5A "Galaxy" aircraft is designed to carry a 100.000 lb payload over a distance of 5.500 nautical

4) Drew Middleton, "NATO May Ask Russia to Cut Europe Forces", International Herald Tribune, May, 13, 1970.

5) The Military Balance 1968-1969, London, The Institute for Strategic Studies, 1968, p.53.

6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24 miles. However, the psychological sense of distance may be hard to overcome by the cruising speed of the "Galaxy". We should note also that one of the structural implications of a greater reliance on the transatlantic transportation of US troops in a crisis situation may be an increased incentive to preempt against logistical installations such as airfields, in order to stop reinforcement by air. It is arguable also that once American troops are withdrawn to Continental U.S., the threshold of recommitment to Europe is lifted, not the least due to the constraining influence of the non-interventionist attitude of the "post-industrial generation". The political systems are sufficiently dissimilar to make it highly unlikely that Moscow's decision-making will be circumscribed by similar constraints.

25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100
101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500
501
502
503
504
505
506
507
508
509
510
511
512
513
514
515
516
517
518
519
520
521
522
523
524
525
526
527
528
529
530
531
532
533
534
535
536
537
538
539
540
541
542
543
544
545
546
547
548
549
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
570
571
572
573
574
575
576
577
578
579
580
581
582
583
584
585
586
587
588
589
580
581
582
583
584
585
586
587
588
589
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
630
631
632
633
634
635
636
637
638
639
630
631
632
633
634
635
636
637
638
639
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
690
691
692
693
694
695
696
697
698
699
690
691
692
693
694
695
696
697
698
699
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743
744
745
746
747
748
749
740
741
742
743
744
745
746
747
748
749
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
790
791
792
793
794
795
796
797
798
799
790
791
792
793
794
795
796
797
798
799
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
840
841
842
843
844
845
846
847
848
849
840
841
842
843
844
845
846
847
848
849
850
851
852
853
854
855
856
857
858
859
850
851
852
853
854
855
856
857
858
859
860
861
862
863
864
865
866
867
868
869
860
861
862
863
864
865
866
867
868
869
870
871
872
873
874
875
876
877
878
879
870
871
872
873
874
875
876
877
878
879
880
881
882
883
884
885
886
887
888
889
880
881
882
883
884
885
886
887
888
889
890
891
892
893
894
895
896
897
898
899
890
891
892
893
894
895
896
897
898
899
900
901
902
903
904
905
906
907
908
909
900
901
902
903
904
905
906
907
908
909
910
911
912
913
914
915
916
917
918
919
910
911
912
913
914
915
916
917
918
919
920
921
922
923
924
925
926
927
928
929
920
921
922
923
924
925
926
927
928
929
930
931
932
933
934
935
936
937
938
939
930
931
932
933
934
935
936
937
938
939
940
941
942
943
944
945
946
947
948
949
940
941
942
943
944
945
946
947
948
949
950
951
952
953
954
955
956
957
958
959
950
951
952
953
954
955
956
957
958
959
960
961
962
963
964
965
966
967
968
969
960
961
962
963
964
965
966
967
968
969
970
971
972
973
974
975
976
977
978
979
970
971
972
973
974
975
976
977
978
979
980
981
982
983
984
985
986
987
988
989
980
981
982
983
984
985
986
987
988
989
990
991
992
993
994
995
996
997
998
999
990
991
992
993
994
995
996
997
998
999
1000

✓ shortsighted in that it misses the important interaction between the NATO troops levels and the nuclear threshold. A unilateral reduction of troops in the West is likely to entail a lowering of the nuclear threshold thus placing the tactical nuclear weapons and their power to ignite the spiral of escalation in a central position in the NATO force posture. It is difficult to see how this transformation could have desirable feedbacks on the process of politics in Europe.

not

It is possible to establish a mutually optimum level of forces in Central Europe, since so much depends on political perceptions in regard to utilities. One of the structural objectives of MBFR is to make it difficult to launch sudden military attacks with the peacetime forces without prior reinforcements. Here is a question of relative balance as well as one related to the ratio of force to space. There may be a critical level beyond which reductions would seriously impair the ability to defend a given piece of geography. However, it must be assumed that concomitant with the reductions modifications will take place in the deployment and configuration of the remaining forces. Thus it is likely, for example, that a NATO notion of forward defense would have to be implemented along a straight north-south defense line to the rear, thus reducing the NATO front by some fifty percent. Similarly, NATO may come to rely on a forward defense based on prepared positions and supplemented by a manouvre force composed of armored, mechanized and air borne units to cope with the problem of enemy concentrations for breakthroughs. Such a concept may, however, turn out to have political drawbacks in the sense that the prepared defense positions may seem to perpetuate the division of Europe. The whole problem has to be considered as a transitional continuum wherein the force postures will change as the political order is altered. Here is another argument for the building block approach enabling the powers to calibrate their arms control arrangements so as to sustain, reflect and further the political changes taking place. There is in this context a very important connection between schemes for MBFR on the one hand and the current triangular initiative of the Federal Republic vis-a-vis Warsaw, Moscow and Pankow. A political normalization and the whole process of German reassociation is likely to involve a series of arms control restrictions.

Some of the alterations will be in the nature of the tacit coordination of unilateral measures, but it would seem useful for the powers to enter into a contractual arrangement containing positive commitments to the maintenance and observance of a given set of arms control measures. The contractual arrangements would have to regulate also the conditions permitting reinforcements and delimit the freedom of manouevres of troops stationed in Central Europe.

It is in this context that we should consider some of the collateral measures in Table 1. The idea of fixed observation posts (FOP's) as a mechanism for the deterrence and detection of ground force reinforcements to Central Europe has received substantial analysis.⁶⁾ The implementation of such a scheme would seem to constitute a logical corollary to a MBFR regime. It would serve to provide reassurance about the absence of military movements at times when the fear of such moves might otherwise set off anticipatory responses. We shall not discuss the detailed modalities and deployment of a system of FOP's since that has been done elsewhere. In the East a strategic location for FOP's would be the transloading sites at the rail gauge change stations on the Western border of the Soviet Union. There are approximately 20 such stations. In addition FOP's may be established at the major highways not following the railroad tracks, for example at the major intersections of the six to eight main east-west highways in Poland or at the main crossings of the Wisla. In addition it would improve the capability of the system to make early detection if FOP's were stationed at the major rail junctions in Western Russia (e.g. Minsk, Baranovichi, Gomel, Kiev, Rovno and L'vov). Hence a maximum system in the East would involve some 40 FOP's. However, smaller numbers may also be of considerable utility depending on their precise location. A similar number could be established in Western Europe. In addition a number of FOP's, for example 15, could be deployed at the major airfields in Central Europe. Although the airfields would normally

6) See e.g. Johan J. Holst, "Fixed Control Posts and European Stability", Disarmament and Arms Control, 2 (3) Summer 1964: 262-291.

be maintained in a high state of alert, it should be possible to establish indications of attack by the correlation of the simultaneous occurrence of certain events such as "stand down" which is normal 24 to 48 hours before an attack.

We have not been suggesting the deployment of a foolproof system. It should be emphasized that the deployment of FOP's may be designed as much for purposes of reciprocal reassurance (providing for crisis stability) as for deterrence and detection. The manning of the FOP's may be based on the adversary principle (WP observers manning FOP's in Western Europe and vice versa), but it could give room also for representatives from the host country and the neutrals in the European security system. The powers may want to examine the experiences of such diversely structured control teams as the ICC's in Indo-China, the UNMOGIP in India and Pakistan and the verification procedures associated with the Antarctica Treaty.

In addition to FOP's the arms control system for Europe may involve reciprocal exchange of Military Liaison Missions (MLM's) attached e.g. to the WP and NATO headquarters.⁷⁾ They may also involve teams attached to Army or Divisional headquarters in Central Europe. The purpose of the mission exchange would be to establish an improved apparatus for the communication of essential information during a crisis. The missions would constitute communications instruments at the service of the host party. Thus the MLM's would receive such information, observe such activities and events, consult and report on such matters as the host state or host alliance would find desirable and useful in order to reduce the chance of misperception and overreaction. It is, of course, possible for the host country to utilize the MLM's for blackmail or pressure purposes, but resorting to such tactics would signal an end to the cooperation on security upon which a system of arms control is predicated.

It should be noted that the MLM proposal constitutes only a suggestion for the expansion of an already operating system. The MLM's in Germany have functioned for twenty years. They comprise six military units. Three of them are Western units - American, French and British and consist of from 15-30 persons.

⁷⁾ For a elaboration of the concept see Thomas C. Schelling, "Arms Control: Proposal for a Special Surveillance Force", World Politics 13 (1), October 1960: 1-18.

They are accredited to the Commander in Chief of the Soviet Forces in Germany. The three Soviet units are accredited to the respective commanders in chief of the US, French and British forces in Germany. → 8) It is noteworthy that during the Berlin blockade of 1948-49 the Western MLM's travelled freely to and from Berlin, that they encountered no unusual restrictions during the Korean War (except for one month), during the East German uprising of 1953, during the initial part of the Hungarian uprising of 1956, after the U-2 incident, while the Berlin wall went up in August 1961 or during the Cuban missile crisis of October 1962. During the latter crisis both Soviet and Western MLM's were active in ascertaining the absence or presence of military repercussions in Germany. It should be noted, however, that since 1951 the Russians did start to restrict the geographical movements of the MLM's. Thus today the permanently restricted areas in East Germany to the Western MLM's total about 1/3 of the country's area. The Western powers have retaliated with the imposition of equivalent (in square miles) restrictions on the Soviet MLM's.

A possible complement to FOP's at airfields would be the establishment of overlapping radar screens in Central Europe. For illustrative purposes a NATO manned radar chain may be established between the Wisla and the eastern border of Poland running north-south and having a range of 150-300 miles in eastward direction. Similarly the WP would be invited to deploy a radar screen for example along the Western border of the Federal Republic of Germany. Again this would be no fool-proof system, but it may make a useful marginal contribution to a total system of collaborative arms control in Europe.

The establishment of a Hot Line for crisis communication between the military headquarters of the two alliances would furthermore seem to constitute a useful supplement to the existing lines between Moscow, Washington, London and Paris. Indeed the system may be expanded to include several of the major capitals (including neutrals) in Europe in a network of communication channels for an emergency. Such a system would by its very existence symbolize a recognition of the interdependent nature of the security system in Europe.

8) For a brief discussion of this unique instance of arms control see: Thomas S. Lough, "The Military Liaison Missions in Germany", Journal of Conflict Resolution, 11(2) 1966: 258-261.

(Continued on next page)

Another marginal issue to be considered is the establishment and use of procedures for advance notification of major military movements and manoeuvres. The notification would apply to manoeuvres and movements of large ground and naval forces as well as to the coordinated flights of a significant number of military aircraft where such flights deviate from routine patterns or where they take place in border areas. We shall not discuss the detailed amounts of information which would be required, but it would seem reasonable to include the size and type of units involved, the period of activity and the areas within which the movements will take place. The information should be provided on a timely basis, for example allowing for seven days' notice. The notifications could be channeled through a European security commission (ESC) as discussed below. Agreement on and adherence to such procedures would not, of course, prevent the use of military manoeuvres as a "cover" for an invasion build-up. Its utility is limited in the military sense although some arrangement of this kind would almost inevitably have to be associated with a FOP arrangement. The politico-psychological value may again be of some importance from the perspective of European interdependence.

The inclusion of an agreement for renunciation of force may seem superfluous in view of Article 2, paragraph 4 of the United Nations Charter. But it should be remembered that none of the two states located in Germany is a member of the UN. To some degree reciprocal treaties committing the parties to the renunciation of the application and threat of force may serve as a functional equivalent for the de jure recognition of the territorial status quo in Europe despite the continued division of Germany. The Government of the Federal Republic is actively negotiating such treaties with Warsaw and Moscow, and has expressed its willingness to do so also with East Germany. A reasonable quid pro quo in this context would be a Soviet declaration to the effect that the "transitional security arrangements" as contained in the enemy

(Continued from page 14):

The operations of the MLM's are governed by agreements signed by General Malinin on part of the Soviet Union, separately with General Huebner, US (April 15, 1947), Noiret, France (April 3, 1947) and Roberts, UK (Sept., 16, 1946).

✓ state articles 53 and 107 of the UN Charter, had been overtaken by events. It should be noted, furthermore, that negotiations about the renunciation of force serve an important procedural purpose in breaking the way for substantive negotiations between FRG and the countries of Eastern Europe, thus providing a bridge to a normalized situation. The principles of the non-use of force in interstate relations and the non-interference in the internal affairs of another state constitute essential codes of conduct for a European peace order. It is clearly incompatible with the claim and exercise of any doctrine of limited sovereignty.

There are about 7.000 so-called tactical nuclear weapons in Western Europe. The number of nuclear delivery vehicles is 2.250, ranging from artillery through short range missiles and fighter bombers. Most of the delivery systems are dual-purpose weapons which may also deliver chemical explosives. The average explosive yield of the bombs stockpiled for the use of NATO tactical aircraft is about 100 kiloton(KT) and that of missile warheads 20 KT. Table 3 lists the major nuclear delivery systems in Europe. All the warheads are stored in special ammunition sites under the control of American custodial groups. SACEUR needs explicit Presidential authority to release nuclear weapons. Positive measures have been taken to prevent unauthorized arming, launching, firing or releasing of nuclear warheads. Switches or controls are either locked or sealed in a "safe" position. In addition the weapons are equipped with electronic locks - the so-called permissive action links (PAL) which makes it impossible to fire a nuclear warhead until a coded electronic message from SHAPE has released the trigger mechanism. In addition the configurations of the weapons are designed so as to require two or more persons to take independent actions to close the required number of switches after the seals or locks on the switches are opened. ⁹⁾

✓ 9) For further details see: Irving Heymont, "The NATO Nuclear Bilateral Forces", Orbis, 9 (4) Winter 1966: 1025- 1041 and John T. McNaughton, "Arms Restraint in Military Decisions", Journal of Conflict Resolution, 7(3) 1963: 228-234.

Table 3: TACTICAL NUCLEAR DELIVERY SYSTEMS IN CENTRAL EUROPE

	WP		NATO	
Type	Designation	Range (miles)	Designation	Range (miles)
Aircraft	IL-28 BEAGLE ^o	1.500	F-100D SUPERSABRE*	1.500
	YAK-28 BREWER	1.200	F-104G STARFIGHTER*	1.400
	MIG-21 FISHBED ^o	1.000	F-4B PHANTOM II	2.000
	SU-7 FITTER ^o	1.000	CANBERRA B 8 ⁺	3.800
Missiles	FROG 1-7 ^o	15-75	MGR-1B HONEST JOHN*	20
	SS-1b-d SCUD A-C ^o	100-450	MGM-29A SERGEANT*	25-85
	SSC-1 SHADDOCK	250	MGM-31A PERSHING	450
	SSC-2 SALISH		MGM-13B MACE	1.200
	SS-12 SCALEBOARD	450		
Artillery	No Data Available		M 107-SP 175 mm gun*	20
			M 109-SP 155 mm howitzer*	12
			M 110-SP 203 mm howitzer*	10

^o Part of non-Soviet WP forces

* Part of non-US NATO forces

+ RAF Germany includes 80 Canberras

NATO European Command has about 7.000 tactical nuclear warheads in its area. The number of delivery vehicles is about 2.250. The average explosive yield of bombs stockpiled for use of NATO tactical aircraft is about 100 KT, and of missile warheads 20 KT.

Sources: See Table 4

Table 4:

SOVIET MRBM/IRBM FORCE

Type	Designation	Range	Number	Warhead	Basing
MRBM	SS-4 SANDAL	1.100	600	1 MT	50% in hardened sites
MRBM	SS-14 SCAMP / SCAPEGOAT				Not operational
IRBM	SS-5 SKEAN	2.000	100	1 MT	50% in hardened sites
IRBM	SS-XZ SCROOGIE	3.500			Not operational
					Soft sites have a re-loading capability

Sources: The Military Balance 1969-1970, London, The Institute for Strategic Studies, 1969. Jane's All the World's Aircraft, Aviation Week and Space Technology, Missiles and Rockets (Technology Week), Ordnance, Infantry, Wehrkunde, Soldat und Technik, Organizatsia i Vooruzhenie Armii i Flotov Kapitalisitcheskikh Gosudarstv, Moscow, Voenizdat, 1965.

Nuclear weapons are integrated in supporting units only at the divisional, corps and army level. It is important to note in this context that the nuclear bazooka, Davy Crockett which at one time was integrated with the front line troops at battalion level, was withdrawn to the rear and subsequently withdrawn altogether. Thus the deployment configuration in fact restricts the use of nuclear weapons to units outside the immediate battlefield area; a state of affairs which is connected with a desire to maintain command and control. The antagonists could easily lose all control of a battle field dominated by short range nuclear weapons.¹⁰⁾

The Soviet tactical nuclear weapons include high yield, mobile tactical missiles which are primarily useful for terrain or blanketing fire or for strikes against fixed logistic installations, rather than short range low yield weapons which would be of value primarily for killing discrete, well-located targets. Most of the Soviet nuclear capability is based inside the Soviet Union. From the mid-1960's the Soviet Union has supplied WP countries with tactical missiles with a nuclear capability. Unfortunately, however, the Russians have not been very communicative about the mechanisms and procedures of command and control in regard to nuclear weapons. It would seem useful if a European Security Commission could act as a clearinghouse for the exchange of information about the control of nuclear weapons.

In view of the redeployment of the tactical nuclear weapons in Western Europe away from the front area a de facto nuclear free zone has been established in the center of Europe. Due to the withdrawal of France from the military organization of the Atlantic Alliance it seems doubtful that there is now a realistic basis for the negotiation of a nuclear free zone in Central Europe which would include all of West Germany. It is also not clear that such a measure would serve useful functions even in a situation where French real-estate had been predictably available for the in-depth

¹⁰⁾ cfr. Sir Solly Zuckerman, "Judgement and Control in Modern Warfare", Foreign Affairs, 40 (2), January 1962: 196-212.

defense of NATO-Europe. The problem of inadvertent escalation has been dealt with quite effectively by unilateral measures and a formalized exchange about control procedures and mechanisms could serve the function of stabilizing expectations in regard to the exercise of control.

Furthermore, the non-proliferation treaty, NPT, has provided an alternative and universalist means of committing non-nuclear weapon states to nuclear abstention. The NPT in fact limits the West-European defense endeavors to the conventional field. From a West European perspective the most equitable counterpart to the NPT would be a Russian agreement to limit the ground forces in Eastern Europe thus reducing the fear of a sudden forward thrust. This linkage could also provide the basis for another quid pro quo in a MBFR scheme whereunder NATO consented to a freeze and preferably a reduction of the number of tactical nuclear weapons in Europe in return for a Soviet acceptance of asymmetric troop reductions with heavier cuts of WP forces.

There are also a series of measures which ought to be implemented unilaterally for purposes of stemming the preemptive pressures in a tense situation. NATO, for instance, has a large number of high performance fighter bombers armed with nuclear weapons and crowded on a comparatively small number of air fields in vulnerable configurations. Mutual security would ensue from a program of building aircraft shelters, improving runway repair capabilities and the expansion of dispersal capabilities.

The impact of the NPT and any agreement to freeze or reduce the nuclear weapon arsenals in Europe would be to deemphasize the importance of nuclear weapons in European politics. We would assume that such a deemphasis would constitute a sine qua non for the establishment and preservation of a peace order in Europe. In other words we assume that the process of normalization in Central Europe can only take place in a political context in which nuclear weapons constitute a non-convertible currency. A logical extension of such customs would be the tacit or formal adherence to a no-first use (NFU) of nuclear weapons principle.

A NFU convention would not affect capabilities. It operates on the level of expectations and intentions. It does not, of course,

constitute any fool-proof antidote against the use of nuclear weapons. All wars in Europe would be nuclear wars in the sense that they would be waged in recognition of the fact that nuclear weapons exist and may be introduced into the battle at any time. There would still be "deterrence by uncertainty" supplemented by "deterrence by taboo". We are not suggesting that it is possible to pretend by declaration that nuclear weapons do not exist, but it should be noted that excessive dependence on nuclear weapons may generate impotence through self-deterrance. It should be emphasized also that no normative restraint is likely to influence decisionmaking in extreme situations to any appreciable extent. The area of tolerance below the extreme situation does not have any great saliency to a calculating aggressor. A declaratory measure like a NFU convention aims only at deterring the marginal decision to use nuclear weapons and at stabilizing expectations that the introduction of nuclear weapons is not inevitable. In this respect it may serve to dampen any preemptive pressures for early use of nuclear weapons. It is possible that a NFU convention may make a demonstration use of a nuclear weapon more dramatic and hence increase the chances that the weapons would be used in such a mode first. It would also constitute a promising basis for the formulation of nuclear strategy according to the non-escalatory age old concept of Lex Talionis: anteyeh for anteye;, but only anteyeh for anteyeh.

We are not suggesting, of course, that the nuclear/non-nuclear threshold is the only viable limitation in a European war. There may be other distinctions such as that between the use of nuclear weapons inside or outside one's own borders, between ground-burst and air-burst and between military and civilian targets which will assume great importance once the conflict has been escalated to the nuclear level.

The major impact of a NFU convention would be on the peace-time process of politics in Europe by removing the threat of nuclear coercion from the diplomatic arena. It would constitute a constituent element in the rules for the conduct of European inter-state relations. As such it may also have a wider impact on perceptions about the limited utility of nuclear weapons, thus contributing to a system of nuclear proliferation barriers in international society.

A NFU convention would certainly attain a greater degree of attraction to the countries in Western Europe if it were coupled to a reduction of the threat of invasion which produced the Western nuclear emphasis in the first instance. It could also be viewed as a logical extension of an agreement about the renunciation of force.

A particular problem of European security is associated with the Soviet force of 700 MRBM/IRBM's targeted on Western-Europe.

✓ That force is located in the Western parts of the Soviet Union and about half of the missiles are deployed in a vulnerable configuration above ground giving rise to fears of preemptive incentives in a crisis. The force is balanced by the American nuclear deterrent which in this manner becomes a cardinal component of the present European system of security. The management of the strategic balance is ^{the} subject of the Strategic Arms Limitation Talks (SALT) at Vienna and goes beyond the scope of this paper. ¹¹⁾

✓ It seems important, however, that a matter of primary concern to the European states be discussed and resolved in a negotiating context where the European states are present at the bargaining table. The MRBM/IRBM issue is in reality just another manifestation of what is perhaps the key problem of European security, viz that of containing and preventing Soviet preponderance. It is probably arguable

✓ that the MRBM/IRBM force constitutes a functional equivalent to some of the long range interdiction systems in the NATO nuclear arsenals, and it would perhaps be possible to negotiate reciprocal reductions on such a basis. The missile sites would still constitute an important issue in SALT, particularly in view of recent

✓ reports that the Russians have been installing SS-11 ICBM's in the firing complexes which previously had housed only medium and intermediate range missiles. ¹²⁾

We have on several occasions in the preceding analysis made reference to the possible formation of a European Security Commission (ESC). Such a commission would be composed of representatives

11) For an analysis of the issues and potential "solutions" see e.g. Johan J. Holst, "Parity, Superiority, or Sufficiency? Some Remarks on the Nature and Future of the Soviet-American Strategic Relationship", Adelphi Papers (65) February 1970: 25-39.

12) New York Times, February 11, 1970.

from the member countries of the two alliance systems as well as the neutrals in the European arena. The ESC could be established by a conference on European Security (CES) for purposes of implementing and constructing a system of arms control for a new European political order. The commission could well be located in Berlin thus contributing towards converting this contested city into a site for cooperative endeavours in the realm of European security. The commission ought to establish a series of working groups for the elaboration, negotiation and implementation of specific measures of arms control as suggested in the previous analysis: MBFR, FOP's MLM's, Hot Line, Overlapping Radars, Nuclear Freeze and Reductions, etc. It could also act as a clearing house for such communication as the notification of troop movements and information exchange about nuclear command and control procedures and mechanisms. Furthermore, it would seem worthwhile for the ESC to establish an international secretariat for the study of arms control. In this regard it might provide a context for the joint examination of various techniques of verification. Perhaps a follow-up to the British-American verification exercise "First Look" of 1968 would be a "Second Look" conducted under the auspices of an ESC. We are not suggesting that any of the measures discussed in this paper would involve intrusive verification procedures. We would expect national intelligence to be able to undertake the routine order of battle evaluations associated with moderate troop withdrawals and nuclear reductions. More ambitious programs are, however, likely to generate the need for additional verification. The ESC could over time contribute to the establishment of a cobweb of overlapping and cross-cutting relationships in the security area and thus copromote to the overall integration of a system of European security.

EUROPEAN SECURITY : AN AMERICAN VIEW

John C. Campbell

(U.S.A.)

I. Long-term Factors.

Security is an elusive term whether it is used to describe a state of mind or a formal structure for preserving the peace. History has, or should have, taught us that no system of general collective security has produced practice to match its theory and that no alliance system can do much more than maintain an uncertain balance of power. One nation's insistence on absolute security is to a rival nation a threat of absolute insecurity. Yet so long as they have conflicting views on where their vital interests lie, balancing alliances, with all their uncertainties and dangers, provide a greater sense of security than if they did not exist at all. It is only when national attitudes evolve to the point of ruling out the thought of war, as has happened in Western Europe since the Second World War even between some "traditional enemies", that real security can be attained. Unfortunately, Europe as a whole has not reached that point, nor have the two superpowers which confront one another there. Security is therefore relative, and the task before all nations is not to seek it in mechanical formulas like collective security, immediate dissolution of blocs, or the like, but in measures which over time will decrease the relative insecurity of all.

What are the lines that may be followed in the search for greater security in Europe?

✓ The first is surely an agreement between the United States and the Soviet Union on the limitation and control of strategic nuclear weapons. Europe has a stake in stabilization of the arms race between the two big powers because the danger of general war resulting from their unlimited competition, with an uncertain and possibly shifting balance, would be lessened; and even more because the lesser elements of the military equation which are of utmost concern to Europe (medium-range missiles, bomber aircraft, tactical nuclear weapons, and the like) have such a direct relation to the two-power strategic balance that they would have to be made the subject of negotiation, with European participation, as two-power agreements began to take shape.

✓ The second line is that of progress toward settlement of certain thorny political problems which have resisted attempts at negotiation since the end of the Second World War. The source of the most difficult of those problems has been the prolonged deadlock over Germany and over Berlin. The time for an agreed peace settlement for Germany, the subject of years of fruitless negotiation, still seems far off. The temporary problems of 20-25 years ago remain, and intervening events have given a new shape to Central Europe. At this stage the "German question" takes the form of the working out of the relationship

/between ...

between the two existing German states and the place each of them will have in Europe's structure for security. Thanks to the initiatives of the present government in Bonn, serious negotiation is going forward with East Germany, Poland, and the Soviet Union. We should not expect too much. All parties are going to be wary of giving up existing assets for the mere hope of compensating gains. But if agreements can be reached, they should represent progress toward a political atmosphere of sufficient mutual confidence to make possible some concrete arrangements in the security field.

The German question is the key political problem because no nation, including the Germans themselves, wants a return to the dangerous and ultimately disastrous situation in which united Germany as a sovereign power of great strength acted on its own outside any system of control by other members of the international community. The present situation, in which each German state is a member of a rival military alliance, has lasted because it has been part of the wider East-West balance. But in the long run the dynamics of change are bound to make themselves felt in Germany, and it must be the concern of leaders from both parts of the German nation to work out their future political development in ways which will provide security both to the Germans and to the rest of Europe. It will not be easy, and it may not be wise, to attempt any drastic rearrangements in security systems until it is clear whether political conditions in the heart of Europe have provided a firm enough basis for them.

The third path to greater security lies in the continued growth of the capacity of the nations of Europe to meet the problems of economic, technological, and social change which will challenge them all during the coming years. Some they can deal with by acting individually as national entities; others will demand new multinational institutional structures. In general, Europe is only at the beginning of the process of finding institutional means, going beyond traditional norms of cooperation between states, to cope with what is happening. We have seen in the West that there is a process of interaction between the demands of change and the growth of multinational institutions. Unless they are sufficiently adaptable, however, the latter may run behind the times or they may sustain a life of their own which tends to imprison or guide developments within set structures. In Europe as a whole the division of the continent into two security systems created a tendency to confine new institutions to their respective areas, with only relatively weak organizations such as the U.N. Economic Commission for Europe to try to bridge the gap. For the future it will be wise to seek higher forms of cooperation which cross the lines between the security alliances and include members of both, together with neutral and non-aligned states, in organizations dealing effectively with trade, transport, monetary questions, scientific research, the environment, and other matters. As such organizations grow in scope and effectiveness, attitudes on what the requirements of security are may be gradually transformed.

/Finally, ...

Finally, it is generally agreed that in the long run, if and as the element of fear of attack declines, it would be desirable to reduce the physical presence of the two great outside powers, the United States and the Soviet Union, in the middle of Europe. Some measures representing a start in that direction might be negotiated at an early date. But it is bound to be a gradual and a long process. One factor of delay lies in the complexity of the necessary bargaining; another in the fact that the Warsaw Pact group is being brought under tighter control rather than loosening its bonds, with the result that no signs of the reduction or withdrawal of Soviet forces are apparent. A third obstacle is the concept of ideological struggle between hostile political social systems. This is the other side of the coin of peaceful coexistence, setting limits on it and even including a claim to the right of intervention to impose political control in the name of the purity of ideology. The countries of Europe need and desire practical cooperation to deal with common problems. Insistence that these considerations be subordinated to an ideological struggle will set back both the needed cooperation and the growth of a new climate of security. And it will tend to keep the forces of the two superpowers right where they are.

II. The Conference and the Problems.

The achievement of a greater security in Europe should be thought of not as the outcome of a single set of negotiations or a conference but as a continuing process. Declaratory devices such as non-aggression pacts or pledges confirming existing frontiers may be useful at one time or another. They can perhaps open the way to more substantive agreements. But they will not in themselves create security. Such obligations are already stated in admirable language in the United Nations Charter. They did not prevent the cold war, campaigns of pressure and intimidation, or the actual invasion of a European state by the armed forces of other states which were its treaty partners. Europe obviously needs security within existing alliance systems as well as between them.

A conference which produced nothing more than general declarations would represent no perceptible progress toward European security. It would be no substitute for the laborious task of negotiation whereby conflicting interests can be brought to compromises which are set down in precise and mutually understood texts. A conference, however, can be useful as a phase in the performance of that task. At any early stage, it can attempt to define the main issues; further along, it can discuss specific security matters which are ripe for action and thus encourage serious negotiation among the parties directly concerned; at the end, it can register agreements that have been reached. In the circumstances of today we are at best in the very early phase.

When we look at the question of security for Europe in the larger sense, it is impossible to conceive of it other than in relation to the two big powers, whether one chooses to put the "European" label on them or not. There exists

a global balance between them in which Europe is inevitably involved. That balance can, if we are fortunate, be made safer and more stable through bilateral agreements or arrangements on arms limitation or on conflicts in areas outside Europe. Or it may be affected by developments in Europe itself, the subject of our concern here. But it is hard to see European security being built on a basis in which neither of the two powers, or only one, is involved in responsibilities and commitments on the continent. The most hopeful possibilities for the medium-range future seem to lie in the direction of a paradoxical combination of gradual reduction of their physical presence plus a continuance of their role as guarantors of a system in which the European states have a larger role than they have had in the past. But NATO and the Warsaw Pact would not disappear.

Within that framework individual European states might be able to broaden their own cooperation and ties among themselves not in the creation of security alliances but in ways which would attenuate the rigidity of existing military alignments on the one hand and the pursuit of narrow national self-interest on the other. Such regional arrangements might be made in the area covering the two German states, Poland and Czechoslovakia; or among a group of Danubian countries including neutral Austria and non-aligned Yugoslavia as well as Warsaw Pact states; or in the Balkan-Adriatic area including countries of widely differing political coloration. The growth of close ties of an economic, political and cultural nature in such groups could lead to the gradual introduction of arrangements conducive to mutual security. But it would probably be a long time before such groups, although they would tend to blur the lines of division between the two big powers and their alliance systems, could replace that system with another which offered equal security.

One further question with a direct bearing on the security of Europe has to do with nearby areas where local conflicts and great-power rivalries affect the interests of European states. In the Mediterranean and in the Middle East a situation of danger to peace has arisen as a result of continuing open warfare between Israel and certain Arab states despite the existence of a U.N. resolution laying out the basis for a peace settlement and the efforts of Ambassador Jarring to bring it about. The fact that the Soviet Union and the United States, both of which supported the U.N. resolution and have been seeking to agree on recommendations for settlement, are at the same time providing arms to the parties to the conflict and thus contributing to the rise in the level of hostilities creates a particularly dangerous situation. The United States has proposed discussing control of arms deliveries to the area, but the Soviet Union has been unwilling to do so.

European nations, especially those in the Mediterranean area, have a stake in the containment of this conflict within limits which safeguard their own security. It is a matter European nations ought to assess in order to see what contributions they might make in that direction. Security in the

Mediterranean is a part of the question of security in Europe. Are there ways, either in connection with the Middle East conflict or apart from it, in which a more stable equilibrium may be established there? Do the naval forces in the Mediterranean enhance stability or not? Is there sufficient common interest on the part of European nations on the northern shore and of non-European nations bordering the sea on the east and south to stimulate an active search for political stabilization and arms control?

It is particularly important, from an American standpoint, that the nations of Europe consider their future security in broad terms; that their outlook not be confined to a part of Europe or even to the continent. It is to be hoped that as Europe gains in security, and as its common concerns overcome artificial lines of division, its voice will ring loud and clear in the councils of the world.

problem : la strategie à faire
in Europe

10

TOWARDS A PEACEFUL SETTLEMENT IN EUROPE:
SOME ARMS CONTROL PROPOSALS

Andrew J. Pierre
(U. S. A.)

Twenty-five years after the end of the Second World War the continent of Europe remains divided. This is a situation which is fully satisfactory to no nation concerned with Europe's security. This is why the Western nations have sought a relaxation of tensions between the West and the East. This is the reason they have wanted to increase in a variety of ways the quantity and quality of contacts with the peoples of Eastern Europe. The present partition of Europe is seen in the West as an unnatural result deriving from the clash of policies and ideologies which began at the end of the Second World War. We can hope that in the next quarter century the division of Europe will be healed.

There is no doubt that the American people will welcome proposals that will lead to a lasting and just political settlement in Europe. Proposals for a conference on European security have been, and will undoubtedly continue to be, earnestly examined and considered. Such proposals will be answered in a constructive spirit providing that they are judged to be serious attempts to deal concretely with the fundamental and major sources of existing tensions in Europe. In this connection one should note that the Declaration of the North Atlantic Council issued after its meeting of Ministers in Brussels on December 4-5, 1969 said:

The Members of the Alliance remain receptive to signs of willingness on the part of the Soviet Union and other Eastern European countries to discuss measures to reduce tension and promote co-operation in Europe and to take constructive actions to this end. They have noted in this connection references made by these countries to the possibility of holding an early conference on European security....

Any such negotiations, however, would have to be in accordance with two basic principles of Western policy. First, all states are entitled to respect for their political independence, territorial integrity and sovereign equality. This means that there can be no intervention in the internal affairs of one state by another state, whatever its political or social system. Secondly, any negotiations will have to maintain a situation of equilibrium in Europe, at least as long as the tensions which make an equilibrium feasible and necessary exist. New arrangements for European security may permit a reduction in the level of manpower and armaments of NATO and the Warsaw Pact, but the lowered level will have to provide a new balance of security.

In this connection it is important to recognize that the United States has a valid and vital interest in the security of Europe. It is valid because the European members of NATO asked the United States and Canada to become committed to their security and peace. It is vital because the United States has been taught by history that its own security is intertwined with that of

.../...

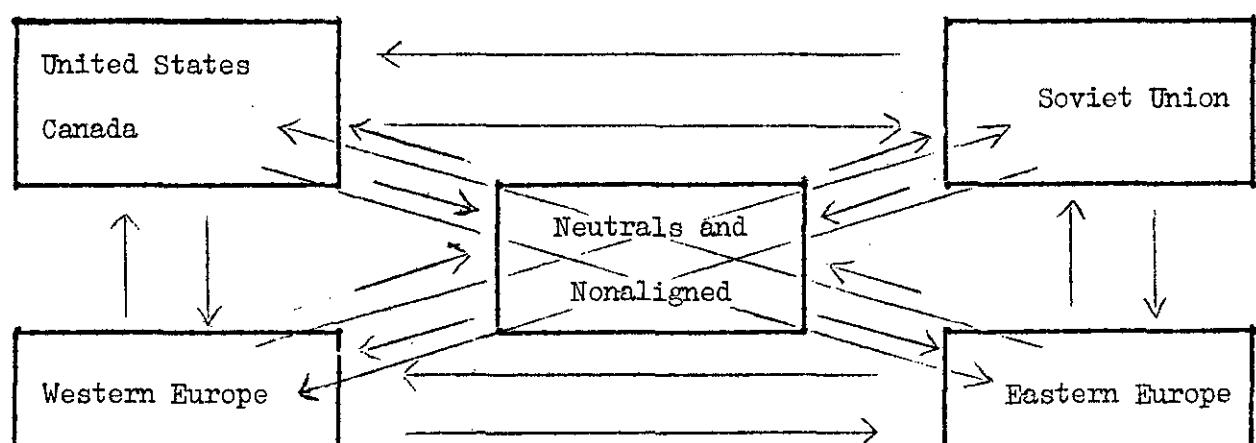
Western Europe. As President Nixon said in his foreign policy report to the Congress of last February, "We can no more disengage from Europe than from Alaska". Our ties to Europe are of a deep and complex nature, based upon a common heritage, shared values and a joint vision of the future that we seek. Thus America and Europe will always be of one family. But the United States can and will disengage militarily from Western Europe after the causes of insecurity have been removed. Unfortunately that day is not yet in sight. It is well to remember that after the Second World War NATO was established and American combat forces were sent to Western Europe only after a military and political threat to Western Europe was perceived as having come into existence. Many things have changed in 20 years, but they have not changed so fundamentally as to eliminate the relevance for Western Europe's security of American power to balance Soviet power in the East.

In the mid-1970s we seem to be gradually approaching what has been referred to as an era of negotiation. The Soviet Union and the United States are discussing the possibility of an agreement between the two on the limitation of strategic armaments. The new West German government has commenced a series of negotiations with the governments of East Germany, Poland and the Soviet Union which are intended to normalize or improve bilateral relations with them. Bonn has signed the nuclear non-proliferation treaty and the Four Powers have resumed talks on the Berlin question. Visits and other contacts between West and East have multiplied, and in this connection the American people were greatly pleased and encouraged by the warm reception given to President Nixon upon his visit to Rumania last summer.

The discussions now underway in Vienna on the limitation of strategic weapons, offensive and defensive, are of special importance to the stability of East-West relations. The arms race absorbs vast amounts of resources and human manpower, both of which could be put to far more beneficial and productive use. But the great importance of reaching an agreement to halt or limit the arms race transcends even this consideration. In one sense we have all become the victims of technological progress. New weapons will soon become available which could upset the existing strategic balance and which would greatly escalate the arms race, particularly anti-ballistic missile defense and the multiple independently-targetted re-entry vehicles which could be placed on offensive strategic weapons. The United States and the Soviet Union are now at a rough plateau in nuclear and delivery-vehicle technology, often referred to as a situation of "parity". If no agreement is reached, then these new weapons will probably be deployed by both sides. A new and higher plateau may not be reached for a number of years, and until then the resulting arms race could lead to dangerous miscalculations of each other's intentions which could upset the condition of mutual deterrence. The opportunity for an agreement now should not be lost.

In keeping with the spirit of the "era of negotiation" it is right that we should all give deep and serious attention to the many issues that divide Europe. But it would be a mistake to base all our hopes and plans on the outcome of a single conference. We should instead think of a long-term process. A settlement of Europe's political and security problems is as complex and difficult a matter as any on the world's agenda and must be measured in years or, unfortunately, perhaps even decades.

Thus we should be thinking about a gradual, incremental process and the ways by which we want to structure that process. Such a process of negotiations should include a series of bilateral and multilateral negotiations and consultations between the West and the East, with the neutrals, and within the major groupings.



Even the above chart is highly simplified when we take note of the number of states which are grouped together under the headings of "Western Europe", "Eastern Europe", and "Neutrals". Altogether over thirty sovereign states would be involved in such a process.

A conference on European security with so large a number of participating states cannot accomplish much by dealing in vague generalities. It requires careful preparation through bilateral and multilateral negotiations. With a view to agreement on a number of concrete and effective measures, we should begin by selecting items for negotiation on which there is a reasonable prospect for practical results. The negotiations should take place in a serious atmosphere without polemics and propaganda. By proceeding in this manner we may develop the framework for an eventual reconciliation of Europe.

The list of items which might be productively discussed in bilateral and multilateral negotiations, and eventually at a conference on European security, is long and varied. Because of the continuing and dangerous military confrontation which persists in Europe, proposals for reducing or controlling armaments have a special importance. A reduction of military tensions might well facilitate a reduction in political tensions. The following is therefore an attempt to identify and discuss various possibilities for arms control. Because of limitations of space, this can only be done most briefly.

Mutual and Balanced Force Reductions

A mutual and balanced reduction of armed forces in Central Europe might be sought as a way to ease tensions and reduce the economic burdens which both military alliances carry. The aim should be the maintenance of the military balance which presently exists between NATO and the Warsaw Pact but at a lower level of manpower and expenditures. Nothing should be done which would risk the destabilization of the present military situation in Europe. A mutual force reduction must therefore take into consideration some of the following principles:

- (a) The reductions must be equivalent by some agreed criteria of measurement.
- (b) The reductions must be undertaken within roughly the same time frame.
- (c) The reductions must be subject to verification by appropriate methods.
- (d) The ratio of relative force capabilities must not be changed.
- (e) Both conventional and nuclear weapons systems should be included in the consideration of the problem, but not necessarily in the resulting agreements.

A scheme mutually acceptable to NATO and the Warsaw Pact will be difficult to negotiate because of the asymmetries in the force structures of the two defense organizations. Some of these asymmetries are the results of geography. The Warsaw Pact countries are in a more favorable position than the West as far as the mobilization and reinforcement of troops are concerned. It would be far more difficult for American forces to return to Central Europe than for the Soviet Army. Moreover, the composition of the two military force structures is quite different. The best and most equitable way to achieve mutual force reductions may therefore be to have a phased reduction by percentages of existing forces, with the phases taking place one after another following an agreed upon timetable. Thus in Stage One there might be a ten per cent. reduction, to be followed by a fifteen per cent. reduction, etc.

Many of the asymmetries would have to be included in the negotiations on such such a phased reduction. For example, what would be the proper mix of reductions between ground forces and air forces? What would be the proper mix between the forces of the United States and its NATO allies, and between the Soviet Union and its partners in the Warsaw Pact? What should be the location and size of the geographic areas to be included? The mutual force reductions need not necessarily be by percentage reduction across the entire NATO-Warsaw Pact areas in Europe. For example, one can conceive of a partial withdrawal of American, British, and French forces from West Germany. If these complex matters could be made to yield to agreement through negotiations, the resulting balanced and mutual reduction of forces would be a positive measure of arms control which could do much to improve the atmosphere of insecurity in Europe.

.../..

Observation Posts

The establishment of observation posts by the two military organizations in the territory of each other - Warsaw Pact posts in the NATO countries and NATO posts in the Warsaw Pact countries - would be a method of building up confidence between the two organizations and reducing military tensions. Such observation posts could be located at places such as major ports, railway stations, highways, and at air bases. Observation posts might include a system of overlapping radar screens, which would be designed to detect military movements. Since the main purpose of the posts would be to report on any unusual military movements or concentration of forces, such a system would give each side reassurance about the capabilities and intentions of the other, without upsetting the military balance. This would reduce the insecurity caused by the threat of a surprise attack or the danger of an accidental war.

"Confidence-Building" Measures

Other "confidence-building" measures might include the exchange of observers by the NATO and Warsaw Pact organizations at each other's military exercises, formal advanced notification of planned maneuvers, and the establishment of a "hot line" between NATO and Warsaw Pact headquarters.

Nuclear "freeze" and "Nuclear-free zones"

Fresh thought might be given to the possibility of an agreement on a nuclear "freeze" at existing levels and/or the phased establishment of a "nuclear-free zone" in Central Europe. A number of proposals along these lines were advanced in the 1950s, in particular the Rapacki Plan for a "nuclear-free zone" and the Gomulka Plan for a "freeze" on nuclear warheads. Although these plans were not acceptable at the time, new thought might be given to arms control agreements permitting a reduction in the number of nuclear warheads and delivery vehicles existing in Europe. With the initiation of talks between the United States and the Soviet Union on limiting strategic nuclear weapons, the question of tactical nuclear weapons and their relation to European security will be of increasing importance. Any serious proposal for a reduction of nuclear armaments in Europe will have to take into account the IRBMs and MRBMs which are targetted upon Western Europe from within the Soviet Union.

Renunciation of Force

An agreement might be sought on the renunciation of force or the threat of the use of force. This could take the form of non-aggression pacts between European states or groups of states. Such an agreement should include a provision rejecting the right of intervention by force in the affairs of sovereign and allied nations. It should also include a renunciation of the right to intervene under the "enemy states" provisions in articles 53 and 107 of the United Nations Charter.

A European Security Commission

Z

A European Security Commission might be established for the purpose of studying the entire range of military and political issues concerning a lasting European settlement. Such a body, which should include the states of Eastern Europe, of Western Europe, the neutrals, the Soviet Union, and the United States, might semi-officially discuss a series of solutions to existing European problems. It might test the desirability and acceptability of various proposals. One of the great values of such a commission is that it would provide a forum for an East-West dialogue, and increase the opportunities for such a dialogue to be kept alive. In time the European Security Commission could provide permanent consultative, observatory and perhaps peacekeeping machinery. If European security agreements were successfully negotiated, it could monitor such agreements in order to make certain that they were being maintained.

Discussion by all the interested parties of arms control proposals such as those listed above and agreement on some of them would lessen tensions and reduce insecurity. Arms control measures are, however, only one part of a broad range of steps which can and should be taken to improve East-West relations. Other measures include the expansion of trade, the exchange of scientific knowledge, assistance in technology, and cultural exchange programs, and cooperation on the environmental problems which we are beginning to recognize will be of great importance in the next decades. At the heart of the matter, however, remains the need for improvement of political relations. That is why progress on such negotiation as the four-power talks on Berlin that are now underway, the Vienna negotiations on strategic arms limitations, and the current discussions between the Federal Republic of Germany and the Soviet Union, Poland and East Germany is so important. If the signs there are positive, we can hope that we have embarked upon a new series of initiatives which will move us a significant step forward towards a peaceful settlement in Europe.

oo

Problems : i neutrals

M

LA SECURITE EUROPEENNE DANS LE CONTEXTE ACTUEL

Document établi par le Centre d'études de Politique
étrangère - Paris

Le message adressé à tous les pays européens par les Etats membres de l'organisation du Pacte de Varsovie en mars 1969 a trouvé à l'Ouest un écho imprévu. Alors que la réunion d'une conférence sur la sécurité européenne y avait toujours fait l'objet de jugements réservés, le thème est largement débattu depuis lors et le principe de sa réunion semble admis en dépit de divergences sur les méthodes de sa préparation et la fixation de son ordre du jour. Des développements récents comme l'accession au pouvoir en R.F.A. de la coalition socialiste-libérale et l'ouverture des conversations soviéto-américaines sur la limitation des armements stratégiques ont introduit des éléments nouveaux dans l'énoncé du problème. Le fait que l'Allemagne de l'Ouest ait adhéré au Traité de non-prolifération et reconnaisse l'existence de deux Etats allemands à l'intérieur des frontières existantes devrait faciliter l'organisation de la sécurité européenne sur des bases nouvelles. En revanche, l'ouverture de négociations bilatérales avec l'Union soviétique et la Pologne à propos de l'interdiction du recours à la force dans leurs relations mutuelles, risque de retarder la réunion de la conférence paneuropéenne de sécurité, si son ordre du jour ne comporte pas l'étude de questions autres que l'interdiction du recours à la force et la consécration du statu quo territorial. Enfin, le dialogue bilatéral soviéto-américain s'il aboutit à un accord sur la stabilisation de l'équilibre stratégique, tendra à renforcer le statu quo politique en Europe et imprimera ainsi une orientation particulière à l'organisation de la sécurité européenne.

Pour apprécier les chances d'une telle conférence, il convient de retracer sommairement le cheminement de l'idée de sécurité européenne aussi bien à l'Est qu'à l'Ouest depuis 1966. Bien que la formule ait été utilisée pour la première fois par l'Union soviétique en 1954, elle n'a eu d'incidence réelle sur les organisations politico-militaires existant en Europe qu'à partir de 1966. A la suite du retrait de la France des organisations militaires de l'OTAN, le Conseil de l'Atlantique Nord a entrepris une étude sur les futures tâches de l'Alliance tandis que les Etats du Pacte de Varsovie réunis à Bucarest en juillet 1966 proposaient un certain nombre de mesures visant au renforcement de la sécurité en Europe. Nous examinerons sommairement l'évolution du concept de sécurité européenne au sein du camp socialiste et de l'Alliance atlantique en notant les divergences qui séparent la France de ses alliés. Le point de vue des pays neutres ou pratiquant une politique neutraliste mériterait également d'être pris en considération mais, jusqu'à présent, il ne semble pas qu'ils soient parvenus à définir une doctrine commune ; seule, la Yougoslavie a publié l'ébauche d'un modèle de sécurité européenne.(1)

1°) L'évolution du concept de sécurité européenne au sein du camp socialiste :

L'examen des documents publiés aussi bien par les Etats du Pacte de Varsovie que par les Partis communistes sur les questions de sécurité européenne depuis 1966 fait apparaître une réduction progressive des sujets susceptibles d'être abordés au cours de négociations entre l'Est et l'Ouest. Le ton de la déclaration de Bucarest du 6 juillet 1966 est caractérisé par une remarquable ouverture aux préoccupations et aspirations des pays d'Europe occidentale. On y affirme notamment que "la création de garanties durables pour la paix et la sécurité de l'Europe constitue une tâche qui reclame la participation de tous les Etats européens, un examen constructif mené avec patience des points de vue existants en vue de la réalisation de solutions susceptibles de réunir l'adhésion générale". On y propose des mesures concrètes dans les directions suivantes :

(1) v. "Revue de Politique Internationale" n°^{os} 472 et 473 des 5 et 20 décembre 1969 "Un modèle de sécurité européenne" du général Berislav Badurina.

- 1) La multiplication des "contacts et formes de collaboration dans les domaines de la science et de la technique, de la culture et de l'art, ainsi que dans d'autres domaines qui présentent de nouvelles possibilités de coopération entre les pays européens".
- 2) La liquidation concomitante "des blocs militaires et des bases militaires sur le territoire des Etats européens".
- 3) L'adoption de mesures partielles de désarmement telles que "la réduction des effectifs des forces armées des deux Etats allemands, le retrait des troupes étrangères et la création de zones dénucléarisées".

La convocation d'une conférence générale européenne en vue d'examiner les problèmes de la sécurité et de la coopération pourrait contribuer à la création d'un système de sécurité collective et "constituerait un grand événement dans l'histoire contemporaine de l'Europe". Toute latitude était laissée aux Etats en ce qui concerne la préparation d'une telle rencontre et la fixation de son ordre du jour. S'agissant de la participation à une telle discussion "les Etats signataires du Traité de Varsovie ne faisaient aucune exception. Il appartenait à chaque Etat d'opter entre la participation et la non-participation".

La résolution finale de la conférence des Partis communistes et ouvriers d'Europe tenue à Karlovy-Vary du 24 au 26 avril 1967 s'apparente au communiqué de Bucarest. Le système de sécurité européenne envisagé devait inclure "la reconnaissance du principe de la neutralité et le respect inconditionnel et l'inviolabilité des pays neutres". On y affirmait également la nécessité de supprimer "les barrières artificiellement érigées dans les rapports économiques entre les pays socialistes et les pays capitalistes d'Europe afin de favoriser une coopération effective se traduisant par de larges accords sur les terrains de la production et de la recherche". Enfin, on se prononçait résolument pour la conclusion d'accords sur des mesures partielles de désarmement, telles que le retrait des troupes étrangères stationnées sur les territoires des pays européens, la liquidation des bases militaires, la création de zones dénucléarisées et de zones à armement limité. Ces mesures auraient pour effet

de renverser "la tendance à la poursuite de la course aux armements".

La résolution comportait in fine un appel aux organisations syndicales, aux Partis communistes et sociaux-démocrates, aux intellectuels, aux groupes religieux et en général à toutes les "forces pacifiques d'unir leurs efforts pour exiger des mesures pratiques immédiates pour la sécurité collective et d'appuyer de toute leur énergie l'idée de la convocation d'une conférence des Etats européens".

Bien que ces deux textes eussent comporté l'énoncé de mesures concrètes en vue de la limitation des armements en Europe, les pays occidentaux ne se montrèrent pas disposés à en négocier la mise en oeuvre. Au contraire l'appel de Budapest du 17 mars 1969 eut un retentissement considérable, alors que la formulation des objectifs d'une éventuelle conférence de sécurité européenne était plus ambiguë. Certes, les pays du Pacte de Varsovie considèrent toujours comme "un devoir de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter à l'Europe de nouveaux conflits militaires et pour l'ouvrir à une plus grande coopération entre tous les pays européens quelles que soient leurs structures sociales et sur la base de la coexistence pacifique". En outre, ils estiment toujours que la conférence paneuropéenne proposée à Bucarest permettrait de "trouver la voie et les moyens de mettre fin à l'état de scission où se trouve l'Europe, divisée en blocs militaires et de favoriser la coopération pacifique entre ces Etats". Toutefois, l'appel de Budapest ne vise pas expressément des limitations régionales des armements et on y trouve seulement une formule vague sur les nécessités de remédier au danger résultant "de la division du monde en blocs antagonistes et de la course aux armements". En revanche, on insiste toujours sur le renforcement des "relations politiques, économiques et culturelles fondées sur l'égalité, le respect de l'indépendance et de la souveraineté". Les domaines où une coopération pourrait s'instituer sont "l'énergétique, les transports, l'exploration de l'atmosphère et des eaux, la Santé publique".

Ce programme, qui était déjà en retrait par rapport à celui proposé à Bucarest et Karlovy-Vary, sera encore écorné par les sept ministres des Affaires étrangères des pays membres du Pacte de Varsovie réunis à Prague en novembre 1969. Ils affirment en effet "qu'une conférence paneuropéenne pourrait se tenir à Helsinki dans la première moitié de 1970" pour débattre des questions suivantes :

- 1) - "Organisation de la sécurité européenne basée sur la renonciation à l'usage de la force et aux menaces d'usage de la force dans les relations entre Etats européens.
- 2) - Elargissement des relations commerciales, économiques et technico-scientifiques sur la base de l'égalité des droits dans un esprit de coopération politique entre pays européens".

Il n'est plus question de mesures régionales de désarmement, ni de coopération dans le domaine culturel. En revanche, la préparation de la conférence pouvait s'effectuer au moyen de consultations bilatérales ou multilatérales et toutes autres propositions de nature à favoriser la préparation et le succès de la conférence pourraient faire l'objet d'un examen.

Cette tendance a été confirmée lors de la réunion à Moscou des dirigeants des pays du camp socialiste les 3 et 4 décembre 1969. Les problèmes de la sécurité en Europe y sont envisagés dans le contexte du "renforcement de la paix et de la sécurité internationale". Les pays socialistes se prononcent pour "l'élargissement et le développement des rapports entre tous les Etats sur les principes de l'égalité de la non-ingérence dans les affaires intérieures, du respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'inviolabilité des frontières existantes". La consécration du statu quo territorial et l'établissement par tous les Etats de "rapports d'égalité avec la R.D.A. sur la base du droit international" sont présentés comme des conditions d'un ordre pacifique en Europe. S'agissant de mesures militaires, les sept pays du Pacte de Varsovie mettent l'accent sur l'adhésion des Etats au Traité de non-prolifération et postulent qu'une paix stable et durable implique "l'arrêt de la course aux armements et le désarmement général et complet, y compris le désarmement nucléaire".

Le communiqué de Moscou exprime le dernier état des propositions des pays du Pacte de Varsovie en vue de l'organisation de la sécurité européenne. L'ordre du jour de la conférence paneuropéenne ne doit comporter que des questions relatives à l'interdiction du recours à la force, à la consécration du statu quo territorial et à des mesures de désarmement général. La création de zones dénucléari-

sées ou la réduction des forces armées et des armements le long de la ligne de démarcation ne sont plus évoquées. Il semble que les mesures de désarmement envisagées soient celles débattues à Helsinki entre les deux Grands, étant entendu qu'un accord à ce niveau aurait des effets bénéfiques pour l'Europe.

2°) - Les conceptions de la sécurité européenne au sein de l'Alliance atlantique :

Le souci d'établir "de meilleures relations avec l'Union soviétique et les Etats d'Europe orientale dans les domaines politique, économique, social, scientifique et culturel" s'exprimait déjà dans le communiqué final de la session ministérielle du Conseil de l'OTAN tenue à Paris du 15 au 16 décembre 1966. D'autre part, le Conseil décida d'entreprendre "une large analyse des changements intervenus sur le plan international depuis la signature du Traité de l'Atlantique Nord en 1949 en vue de déterminer leur influence sur l'Alliance et de définir les tâches qu'elle devra accomplir pour la renforcer en tant qu'élément d'une paix durable". Les études effectuées à cet effet ont été discutées au cours de la session ministérielle du Conseil de décembre 1967 et ses résultats ont été consignés dans le rapport Harmel.

Ce rapport assigne à l'Alliance Atlantique deux fonctions essentielles. La première consiste à "maintenir une puissance militaire et une solidarité politique suffisantes pour décourager l'agression et les autres formes de pression, pour défendre les territoires des pays membres en cas d'agression". Dans la mesure où les alliés maintiennent un potentiel militaire suffisant pour assurer l'équilibre des forces et créer ainsi "un climat de stabilité, de sécurité et de confiance" l'Alliance pourra s'acquitter de sa seconde fonction, c'est-à-dire "poursuivre ses efforts en vue de progresser vers l'établissement de relations plus stables qui permettront de résoudre les problèmes politiques fondamentaux".

Compte tenu de l'évolution de la politique de l'Union soviétique et de l'Europe de l'Est, une coopération en vue d'un règlement pacifique n'est plus exclue. Ce règlement devra "Faire disparaître les barrières artificielles entre l'Europe de l'Est et de l'Ouest, barrières dont la division de l'Allemagne constitue la manifestation

(la plus évidente et la plus cruelle". Il importe dès lors que les alliés tendent "leurs énergies dans ce sens grâce à des mesures réalistes propres à encourager la détente dans les relations Est-Ouest... Le but politique ultime de l'Alliance est de parvenir à une paix juste et durable en Europe accompagnée des garanties de sécurité appropriées".

Pour satisfaire à ces exigences, les pays de l'Alliance Atlantique doivent s'engager dans un processus "de préparation active et constante en prévision du jour où les pays de l'Est et de l'Ouest pourront procéder bilatéralement ou multilatéralement à des discussions fructueuses sur ces questions complexes". D'autre part, des études se poursuivront pour parvenir à "des mesures de désarmement et de contrôle pratique des armements et notamment à une réduction équilibrée des forces des deux parties en présence". L'adoption de cette dernière mesure est présentée comme un pas important vers la sécurité en Europe.

Ces directives furent confirmées au cours de la session ministérielle du Conseil de l'OTAN tenue à Reykjavik les 24 et 25 juin 1968 ; on reconnaissait que "les problèmes en suspens qui divisent encore le continent européen doivent être réglés par des moyens pacifiques... et qu'en procédant à des réductions équilibrées et mutuelles de forces, il devrait être possible de contribuer sensiblement au relâchement de la tension et à une nouvelle réduction des risques de guerre".

Au plan politique, on se félicitait d'une certaine amélioration des relations Est-Ouest et on réaffirmait la détermination commune d'agir dans le sens de la détente. Toutefois, on mettait en garde contre une surestimation "des possibilités de progrès rapides vers une détente générale" et l'on rappelait que des discussions fructueuses ne pouvaient être que l'aboutissement "d'un processus de préparation active et constante".

En novembre 1968, le Conseil de l'OTAN maintient sa proposition de réductions équilibrées et mutuelles des forces bien que "l'intervention armée en Tchécoslovaquie et l'occupation de ce pays par les forces de l'Union soviétique et de quatre de ses alliés du Pacte de Varsovie" en compromette la réalisation. Après l'appel de Budapest, le Conseil de l'Atlantique Nord réuni à Washington en

avril 1969 envisage de la manière suivante sa contribution à l'organisation de la sécurité européenne : "Les Alliés se proposent, en demeurant en étroite consultation, de rechercher avec l'Union soviétique et les autres pays d'Europe orientale, quelles questions concrètes se prêtent le mieux à des négociations fructueuses et à un règlement rapide. En conséquence, ils ont chargé le Conseil de dresser une liste de ces questions et d'étudier comment pourrait s'engager, le moment venu, dans les meilleures conditions un processus de négociation, et de faire rapport à la prochaine réunion des ministres. Il est clair que toute négociation doit être bien préparée, qu'il faudrait s'assurer la participation de tous les gouvernements dont le concours serait nécessaire pour parvenir à un règlement politique en Europe".

Dans le domaine du désarmement on réaffirme que "les alliés poursuivront également leurs études et leurs efforts en ce qui concerne les réductions équilibrées de forces ainsi que les initiatives déjà prises pour la renonciation à l'emploi de la force".

Enfin, lors de la dernière session ministérielle qui s'est tenue à Bruxelles les 4 et 5 décembre 1969, les alliés ont pris les positions suivantes :

- 1) - Réduction équilibrée des forces : la déclaration sur les réductions mutuelles et équilibrées adoptée à Reykjavik en 1968 et confirmée à Washington en 1969 est toujours valable. Bien que cette suggestion n'ait pas encore abouti les "alliés poursuivront leurs études afin de préparer une base réaliste pour une exploration active du problème à une date rapprochée et de déterminer ainsi si elle peut constituer le point de départ de négociations fructueuses". Le communiqué vise expressément à cet égard une formule du communiqué de Moscou du 4 décembre 1969.

- 2) - Les échanges économiques, techniques et culturels :

"Les gouvernements des pays alliés considèrent que, non seulement les échanges économiques et techniques mais aussi les échanges culturels entre les pays intéressés peuvent être mutuellement avantageux et favoriser la compréhension respective. Des résultats

importants pourraient être atteints dans ce domaine grâce à une plus grande liberté dans la circulation des personnes, des idées et des informations entre les pays de l'Est et de l'Ouest".

3) - La conférence sur la sécurité européenne : Une préparation soigneuse et la perspective de résultats concrets étaient les conditions de la réunion prochaine d'une telle conférence. "Des progrès accomplis dans les discussions et négociations de caractère bilatéral et multilatéral qui sont en cours ou qui pourraient avoir lieu et qui se rapportent aux problèmes fondamentaux de la sécurité européenne... aideraient à assurer le succès de toute conférence réunie pour discuter et négocier les problèmes importants de la coopération et de la sécurité en Europe ; bien entendu, les membres Nord-américains de l'Alliance y participeraient".

Toutes les possibilités constructives, y compris la réunion d'une ou de plusieurs conférences, étaient envisagées, mais il fallait éviter que ces procédures consacrent la division actuelle de l'Europe. D'autre part, elles ne pouvaient qu'être l'aboutissement d'un effort commun accmpli par tous les pays intéressés.

Il convient de noter qu'au cours des débats au sein de l'Alliance atlantique la France n'a pas souscrit aux textes qui pouvaient être interprétés comme une consécration de la négociation de bloc à bloc. Ainsi, lors de la session ministérielle de décembre 1969, M.Schumann n'a pas signé les paragraphes 6 et 7 de la déclaration du Conseil de l'Atlantique Nord relatifs aux études poursuivies au sein de l'OTAN sur la réduction équilibrée des forces ; en revanche, la France a admis le principe de telles mesures. S'agissant de la conférence sur la sécurité européenne, il a suggéré un élargissement du débat de manière à ce que les pays européens neutres et non-alignés y prennent part.

o

o o

Bien que l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe se soit déclarée récemment en faveur d'une conférence européenne sur la

• / •

sécurité, les conditions posées par un certain nombre d'Etats risquent de ne pas être remplies à bref délai. En effet, dans le texte adopté, on met l'accent sur la nécessité d'une préparation minutieuse et sur la participation de tous les Etats européens ainsi que des Etats-Unis et du Canada. Si le principe d'une participation des alliés Nord-américains ne se heurtera pas à une opposition irréductible à l'Est, il faut s'attendre à des difficultés supplémentaires du fait de la participation des neutres. En outre, l'organisation du Pacte de Varsovie n'est pas disposée à discuter une limitation régionale des armements bien que certains Etats socialistes y attachent du prix. Enfin, les négociations bilatérales engagées entre la R.F.A. et les pays de l'Est pourraient déboucher sur des accords qui diminuerait encore l'intérêt d'une réunion paneuropéenne sur la sécurité européenne, à moins, que l'ordre du jour n'englobe d'autres questions que celles proposées par les pays du camp socialiste.

SECURITY IN EUROPE

12

By

Ian Smart

(The Institute for Strategic Studies)

U.K.

For five hundred years, the nations of Europe, driven by fear, ambition and greed, generated their own conflicts. Sometimes they exported them, to be continued directly or by proxy in Asia, in Africa or in the Western Hemisphere. More commonly, they pursued their quarrels in their own continent. At all times throughout that period, the states of Europe were the actors to whose performance other regions were patients. If the forces of conflict erupted in war, the responsibility for the eruption and for the involvement in it of European nations lay within Europe itself. For Europeans, security, like insecurity, was a plant which grew from European roots.

That age has ended. Europe the actor has become also the patient, affected increasingly by conflicts which spring from non-European roots. The relative security of the European environment is now conditioned by such external factors as the aspirations of China, the war between Arab and Israeli and, above all, the delicately modulated adversity of the two super-powers (neither of which, in its global role would consider itself to be an exclusively European actor). The fate of Europe still depends upon the wisdom or folly of European states. But it now depends also upon the relationship between forces which Europeans have only indirectly engendered, over which they can exercise no significant control but for whose interaction Europe provides a part of the global arena.

At the same time that Europe has lost its monopoly of European conflict, the nature of power relations within Europe has undergone a profound change. The 18th and 19th centuries saw the successive construction and reconstruction of more or less ephemeral balances of power within a highly fluid European context. The political mobility of European states was such that the composition of alliances fluctuated with sometimes bewildering frequency. This, indeed, constituted a security mechanism in its own right. Within a divided Europe, the acquisition of some increment of military power by one party could frequently be balanced by the marginal reconstruction of the alliances involved.

That age, too, has ended. Europe, despite the important role still played by neutral European states, has become a continent of blocs, more disciplined, more rigid and more constant in their form than any of the earlier alliances. Neither is monolithic, but both, by comparison with the past, are coherent and ostensibly persistent. The European security system established after 1945 was based on a species of apparently static confrontation. The flexibility which previously provided a means of restabilising dynamic

balances was no longer available, since changes in the material power of either bloc could no longer be off-set by the marginal rearrangement of national participants. The result was a situation less unpredictable and less cynical than in the 18th century, but also, in an important sense, more dangerous.

The general assumption established by the end of the 1940s was that the security of a Europe dominated by the static confrontation between formally constituted blocs must depend heavily upon the policies and positions of the most powerful members of those blocs: the two super-powers. In terms of military strength alone, the super-powers preponderate decisively. Within the two blocs, more than 11 million men are under arms; of these, 7 million are in the national forces of the Soviet Union and the United States. The relatively minor forces of France, Britain and China aside, the same two states possess a monopoly of nuclear weapons. Europe itself, cast in the unfamiliar role of patient as well as the familiar role of actor, and constrained by the unprecedentedly rigid politics of confrontation, has had to accept a security situation in which the military strength of European nations is a subordinate component.

This statement presupposes that neither super-power is to be regarded as an indigenous inhabitant of the European security environment. In a real sense, this is true, since a power whose domestic strategic preoccupations extend to Vladivostok and the frontiers of Sinkiang is as 'extra-European' as one whose national territory runs from the Arctic to the Rio Grande. Both the Soviet Union and the United States have deployed large quantities of military force within Europe. Both have entered into commitments and undertaken major political and strategic initiatives in Europe. Each, however, can afford to regard the security of Europe as only one - if a vital - factor in the security of its own state. This is a luxury which no exclusively European nation can afford. Nevertheless the extent to which each super-power can be regarded as 'extra-European' must always differ. Geo-political circumstances dictate that the Soviet Union, even if not exclusively 'of Europe', will necessarily be 'in Europe'. To use the phrase now commonplace in Western Europe: the Soviet Union, unlike the United States, cannot go home.

This single fact dominated the view taken by Western European countries of their own security after 1945. As the then Belgian Foreign Minister, Paul Henri Spaak, told the then Soviet Foreign Minister, Andrei Vyshinsky, in 1948: "The basis of our policy today in Europe is fear. We are afraid of you. We are afraid of your government and we are afraid of the policies which you are pursuing". To that there must be added the inevitable Western European fear of enormous Soviet military power, poised in Eastern Europe and within that Soviet territory which itself abutted the territory of the NATO states. United States military strength could be withdrawn from Western Europe; Soviet strength could not be withdrawn from the Caucasus, the Ukraine or the borders of Norway.

removable?

- 3 -

As compensation for this basic geo-political asymmetry, the Western European members of NATO, lacking the resources with which to match the irremovable factor of Soviet conventional superiority, leant heavily upon the assurance offered by the strategic nuclear superiority of the United States. The makeshift equilibrium thus established was neither comfortable nor ideal. In practice, however, it seemed, from the Western European point of view, to offer the only means of obtaining security in the face of the conventional military dominance of the Soviet Union.

As a new decade opens, the foundation of compensating conventional/nuclear asymmetries on which a balance between super-power capabilities in Europe had been constructed is widely seen to have changed. The Soviet Union has overtaken the United States in the number of its long-range, intercontinental ballistic missiles. It is openly striving to match United States strategic nuclear power in other areas. Demonstrably, it already has the ability to inflict unacceptable nuclear destruction upon the United States if the latter were to initiate the strategic use of nuclear weapons in response to a massive Soviet conventional attack upon Western Europe. The United States nuclear guarantee to its Western European allies remains unequivocal, and is backed up by solid considerations of United States national security. Nevertheless, the fact that one asymmetry - Soviet conventional superiority within the European region - is no longer balanced by another asymmetry - the superiority of United States nuclear forces - cannot but prompt the two super-powers to reassess their strategic relationship in Europe.

This same factor must also encourage Western Europeans to reconsider the intrinsic stability of the continental security environment in which they share. Having relied for their conviction of security upon the nuclear strength of the United States, they must now adapt their thoughts to a situation of general nuclear equivalence between the United States and the U.S.S.R. At the same time, the establishment of ostensible nuclear comparability is not the only reason for new currents of apprehension in the Western part of Europe. Pressures upon the United States to revise its ordering of national priorities prove another, reinforcing, as they do, the tendency to reorient United States preoccupation towards Asia and towards domestic concerns. At the same time, apparent tendencies in Soviet policy, culminating in or emerging from the events of 1968 in Czechoslovakia, do not seem to Western Europeans to offer any reassurance.

Here, indeed, there is the foundation for a paradox. On the Western side, the long term prospect of a progressive United States withdrawal from Europe - psychologically even if not materially - tends to increase the interest of Western European countries in defining or constructing a specifically European basis for security. The desire to 'normalize' relationships within Europe is thus encouraged on the Western side by thoughts of American disengagement. At exactly the same time, however, Western European countries seem to see a tendency towards the reinforcement of the bonds which hold together the

Warsaw Pact. Their Eastern neighbours appear, in fact, to be operating within an alliance framework which, unlike the Western alliance, has a current tendency to become a more tightly knit and controlled organization, eager to enhance its own strength. Whatever the reality, the appearance is enough to provoke a certain revival of apprehension in Western Europe, in a form which is taken to argue for a reciprocal strengthening of NATO and for a determined effort to maintain the ties which bind the United States to Europe. Two conflicting tendencies thus appear, one contributing to the eventual construction of a genuinely European security system, the other to the consolidation of the existing division between the blocs. The common factor which links these tendencies is that each is based upon an apprehension: in one case of the future of Atlantic relationships, in the other case of the present and future policies of the Soviet Union and the Warsaw Pact. No doubt, a parallel pattern of apprehensions exists and fluctuates in the minds of those in Eastern Europe who observe and attempt to understand the actions and intentions of the West.

The active pursuit of security consists of an attempt to counter-balance apprehensions such as these. The need for mechanisms of security is generated not by fact but by perceptions of threat, which may be well or badly founded on fact. The alliances to which so many European states have committed themselves, and the military forces which they have sought to acquire, are responses to perceptions of threat which every European nation experiences but which the nations of Europe do not share in common. Indeed, this is one root of Europe's security problem. With the majority of European countries organized in rigid blocs, the threat perceptions of the two opposing groups become and remain sharply different. The pursuit of military security on one side is seen on the other as the presentation or elaboration of a military threat, generating a response which may be similarly misperceived in its return. The super-powers aside, European nations maintain armed forces of almost five million men at an annual cost of over \$33,000 million. An incalculable but significant proportion of that effort may be prompted by reciprocally generated over-estimation of the threat which each bloc intends to pose to the other.

The scale of military effort in Europe and the desirability of reducing its pressure upon economic and human resources provides, in itself, a motive for seeking a more efficient system for the management of security issues within the continent. A stronger motive, however, is the simple wish to reduce the apprehensions which prompt such effort. The repeated Western proposals for mutual and balanced force reductions deserve most serious consideration since, by definition, they offer a means of both conserving resources and constraining fears. The renunciation by European states of the use or threat of force, offered by the Warsaw Pact Foreign Ministers as a subject for a European security conference, is also directed towards the reduction of reciprocal apprehensions. In both cases, it must be recognized, however, that the perceptions of threat which have dominated the security

policies of European governments since 1945 are not products of a mechanistic process which can be altered by mechanistic means. Formal agreements to reduce military establishments or to renounce the use or threat of force may influence subjective appreciations but they cannot control them. The threats to their security which European nations believe to exist have not been created by written agreements, and the belief in their existence cannot be eradicated by such instruments. In as far as the threats do indeed exist and have been accurately perceived, it is to be assumed that the material responses to them are rational. In those circumstances, it would be irrational to dismantle the structures of response. The hope for some significant modification of structures lies rather in the possibility that some part of the perceived threat which controls the actions of the European members in either bloc has been exaggerated or distorted. One proper motive for any attempt to establish new means of discussing security problems between all European states lies in the obvious importance of identifying and eliminating such areas of exaggeration. If that can be accomplished, the eventual outcome will certainly be agreements to reduce forces and to expand political co-operation. Such agreements, if they are to operate effectively, must, however, emerge organically from the modification of perceptions about security within Europe; they cannot themselves accomplish such a modification. Mechanisms, such as treaties, are ill-fitted to the role of reconstructing a security environment; they can rather serve to ratify and consolidate a reconstruction which has been accomplished by other means.

Another limitation of any proposal for the mechanical reformulation of the European security situation must necessarily lie in the fact that the blocs which dominate the present situation are not themselves exclusively European constructs. The relationship between the two super-powers is a major factor in the security of Europe, but the scope of their relationship is not so limited. Rivalry between the United States and the Soviet Union would exist even if Europe were a politically homogenous region. Similarly, as the purpose of the current U.S.-Soviet talks on strategic arms limitation demonstrates, the present divisions between Eastern and Western Europe have an existence which can be independent of agreement between the super-powers on a level, or in an area, to which Europe is peripheral. The power and global postures of the two super-powers, like their geo-political situation, again establish both of them as 'extra-European' actors. To resolve security problems within Europe is not to resolve the relationship between East and West; still less is it to resolve the global relationship between the United States and the U.S.S.R.

In this way, there is posed a central dilemma for those who seek to improve the security of Europe. Indeed, the phrase itself - 'the security of Europe' - becomes ambiguous. The nations of Europe, with few exceptions, have sought security during the last 25 years in the context of a continent divided

Security ? stabilité
de permette mutations
notori

by adversity. The 'security' of NATO has been measured vis-à-vis the Warsaw Pact; the 'security' of the Warsaw Pact has been measured vis-à-vis NATO. What remains in doubt is the impact which the pursuit of such competing and interactive 'securities' might have upon the intrinsic security of the European region as a whole. Patently, there is a theoretical point beyond which steps taken by either side to increase its own sense of security will also contrive to diminish the objective security of the European environment. One question to be asked is thus whether the improvement of 'European security' which governments in both East and West desire to pursue is to be understood as the reciprocal enhancement of the particular 'security' which either side perceives itself to enjoy or as the mutual enhancement of the security of the European environment as a whole. Given the general fallibility of perceptions and the evident differences between the particular strategic perceptions on which the nations of Eastern and Western Europe base their policies, these two goals are not identical and may not always be compatible.

This potential inconsistency between the subjective 'security' of European states and the objective security of Europe is exacerbated by problems which arise from the 'extra-European' aspects of the two blocs and of their two leading members. Herein lies the dilemma. The United States and the Soviet Union have become vital to the subjective conviction of 'security' sought by their respective European allies. Moreover, because the Soviet Union has a perennial European mode of operation imposed upon it by geography, and because Western Europe has no adequate response to Soviet power without some level of dependence upon the United States, the two super-powers are both relevant also to the objective security of the European continent. Yet their preoccupations and their power are both 'extra-European' and 'supra-European'. Where, then, do they properly stand in relation to efforts to improve the quality of security within Europe? On the one hand, they must be parties to any revision of European security arrangements, since their participation is essential to the maintenance of a security balance in an adversary situation. On the other hand, it may not be thought desirable that improving the security of the European environment as a whole should wait upon the resolution of the strategic rivalry between the super-powers, arising as that does from considerations which are not exclusively European but 'extra-European' and 'supra-European' as well. The problem, then, is to find some means which permits the states of Eastern and Western Europe, without operating only as reflections of the wider rivalries between their allied super-powers, to identify and eliminate any ill-founded apprehensions which may exist, while still retaining that assurance of super-power protection without which their own feelings of relative security cannot survive.

One possible course might be to explore the possibility of examining the problems of security in Europe on different levels at the same time. The super-powers themselves have shown how co-operative and adversary elements, operating on different levels, can be combined in one relationship. Serious efforts to co-operate in finding some means of limiting strategic armament are not necessarily impeded by acute adversity at other levels or in other areas such as South East Asia or the Middle East. There is no apparent reason why this should not apply to the relationship between the blocs and between their European members. Discussion of comprehensive agreements or of such widely based proposals as those for the balanced reduction of forces must be conducted in a forum to which all members of the blocs, including the two super-powers, are active and full parties. Such a forum may not always, however, provide the most appropriate context for the profitable examination of all other issues relevant to the relations between countries of Eastern and Western Europe. On the one hand, there may be questions which require consideration in a wider gathering which includes the neutral countries of Europe. On the other hand, it may also be valuable to consider the progressive development of multilateral discussion on other levels or within less inclusive groups, designed to facilitate the exploration by particular European governments of each other's political and strategic aims or of practical possibilities for economic and technological co-operation between them. Bilateral discussions between representatives of Eastern and Western European states have already shown the educational value of exchanging views in such areas. A multilateral extension of this activity might, at least, increase the aggregate value of the process. At most, it might help to ensure that the interactive pursuit of their respective but separate securities by the European members of the two blocs does not come to conflict with the intrinsic security of the common European environment which they share.

No attempt to separate European debate into different operational levels can overcome the central problem of Europe's division. The existence of the blocs marks a genuine difference within Europe over the choice to be made between political, social and economic systems. The basic division cannot be dissolved while that difference persists, any more than it can be discussed without the participation of the super-powers who share in it. But the existence of the blocs has also complicated and impeded intra-European communications in a way which, apart from its material penalties, has apparently tended to generate misunderstandings and which may have helped to create excessive apprehensions. This aberration of communications, if indeed it exists, might be reduced, albeit slowly, by the development of mechanisms which can facilitate the reciprocal exchange of ideas about political and strategic objectives. Within the pattern thus established, there seems to be no reason of principle why a variety of levels for the multilateral discussion of particular European problems should not evolve naturally and, with profit, co-exist.

13

THE EUROPEAN PROBLEM AND THE PERSPECTIVES OF ITS
SETTLEMENT

by

Dr. Ljubivoje Čimović

of the

Institute of International
Politics & Economy, Beograd

The problem of settlement of European relationships and of solving a series of pending issues in the area have been an inseparable part of the whole post-war setting. It should be recalled, however, that this problem has experienced an important transformation in the period as regards both its nature and forms and, accordingly, appropriate solutions and ways and means of their implementation. The most important - indeed, the essential - difference lies in the way the European problem looked in the immediate aftermath of World War Two and later in the Cold War period, albeit it has gone through a certain evolution even in the latter period. Briefly, what was at issue in the former case was the regulation of relationships among allies after the victorious ending of the war and the settlement of pending problems created by the war and its immediate aftermath; the disagreement between East and West did exist but those still were the disputes between former allies, although some more profound and new contradictions did appear even at that time. In the latter case, which involves practically the whole twenty-year period, what is at issue is the regulation of problems that stemmed out of the Cold War conflict which burst out in the later forties between the two superpowers and their allies and which still continues.

It is very important to distinguish between these two situations if the essence of the European issue is to be understood. International theory and practice, however, have tended to ignore this and erroneously to boil it down to the settlement of problems which remained unsolved in the aftermath of World War Two. In addition, there are other defective and over-simplified interpretations of the European issue to the effect that it is confined to some of its aspects in which both its complexity and essence become necessarily vague. Thus it happens very often that this international problem is reduced to the issue of security, while the security itself is then treated merely as a question of avoiding a war conflict between the two blocs, instead of striving towards full security for every European state against any kind of threat to her independence and sovereignty, regardless of the source of danger.

.../..

Further, even if the element of co-operation among European states is taken into consideration, it is the broader political field which tends to be neglected, whereas in other domains (economy, culture, science, tourism etc.) it is mostly confined to quantitative changes, i.e., to an expansion of co-operation instead of searching for ways in which to change the quality of these relationships. Finally, some approaches to the European issue give preference to formal arrangements and certain institutional solutions instead of to essential, genuine changes.

This is why it is of special importance when the European issue is discussed to be perfectly clear as to the essence of the problem, whose understanding would then suggest the proper ways and means of solving it.

The European issue, as understood by the author of the present paper, is a set of problems whose settlement is supposed to bring about normal relationships of co-operation and stable security for all European countries. Some elements of the European problem stem from certain basic unsolved problems inherited from World War Two (e.g. territorial changes and German eastern borders, the status of the two Germanies and Berlin, etc.) but, in its substance, this problem is the product of a specific international political conflict that is usually labelled as the Cold War, which broke out and escalated abruptly in the early post-war years, precisely on European soil, introducing sharp polarization and bloc-type policy as a dominant tendency in shaping international relations. And the Cold War is essentially a conflict between the two superpowers in their competition for dominant positions in world politics.

This suggests that: firstly, the European problem is the result and an integral part of a world-wide contest; secondly, the unsolved problems stemming from World War Two are neither the causes of the Cold War nor the essence of the European problem but, on the contrary, it is the lack of their solution which is a consequence of the Cold War conflict; and thirdly, ideology and differences in socio-political organization were not the real causes of the Cold War - although they rather added to its complexity and gravity; in fact, they became means and instruments of it.

The essence of the European problem lies in the character of the contemporary international relations produced by the Cold War: in the division of Europe into two spheres of interest and antagonistic blocs; and in power politics, which means inequality between states, interference in other countries' affairs, subordination and violation of smaller and less powerful countries' interests and rights.

.../..

This definition of the European problem determines the answer to the question of its solution. Namely, if the substance of the problem lies in the present-day system of international relations, then the solution must be sought in changing this unsatisfactory state of affairs in Europe (and not only in Europe) - that is, in reforming the existing international system. This would necessarily imply the elimination of the policy of spheres of interest and hegemony of great powers, as well as of bloc barriers and structures, and the replacement of this state of affairs by establishing a new system of genuinely free and equal relations among European states.

No matter how much this answer appears to be an idealistic and very remote goal, it expresses the substance of the matter and provides the necessary criterion for assessing every concrete initiative and action in this field; only those which in the last resort lead towards this goal are acceptable to anyone who wants a real solution to the European problem. It goes without saying, of course, that this goal is a long way off. It also means that there are no great designs, sudden breakthroughs or spectacular solutions. The goal of a fundamental reform of the international system will be reached slowly, through gradual changes, through partial and transitional solutions. This process of transformation will be taking place under the conditions of the still existing bloc structures and other components of the present system, and the evolution will consist of their piecemeal limitation, change and reduction, as well as their replacement by new patterns of international relations and institutions. In my view, this is the only realistic approach, for it is notorious that blocs or alliances cannot simply be dismantled, spheres of interest abolished and great powers forced or induced to give up their policies of supremacy and hegemony. The process is very complex and it implies significant changes in both international and domestic fields. It is necessary to create such international conditions and climate to make every country, including great powers, feel more interested and more secure in a new, changed system of inter-state relations. As to the rôle of internal developments, it might suffice to mention the recent political changes in the Federal Republic of Germany and their positive impact on the European situation or, if we go further into the past, the Twentieth Congress of the Soviet Communist Party in 1956 which marked significant changes in that country and opened the era of co-existence. The more aware we are of this complexity, the more successful our initiatives and actions will be. This approach calls not only for adequate measures but for sustained and intensive efforts by all European states as well.

The transitional phase includes also the settlement of certain open issues between European states, particularly those related to the ending of World War Two, as mentioned above. This settlement, however, does not affect the substance of the European problem, i.e. it does not virtually change the present international system; however, it is important in this respect, since it removes obstacles and paves the way and, to put it briefly, it creates pre-conditions for fundamental changes. Accordingly, the settling of these concrete issues is an important task, but one must be aware of its real place and rôle in the whole complex of the European problem. In other words, what is really vital is still to come after the settlement of these important issues, since pre-conditions generally do pave the way to solutions but cannot bring them about automatically. If, for instance, there were no changes in the nature of European international relationships after the regulation of the German problem - for which the prospects are now better than ever before - if bloc barriers were not reduced as well as the policy of endangering independence and sovereignty of smaller states, or if pressure and interference in the internal affairs of others were not abolished, all these solutions would not represent genuine progress towards European security and co-operation.

The initiatives for the settlement of the European issue which arose from the Cold War, originated and were sponsored mostly by the superpowers and members of their alliances - above all by the Soviet Union and its allies. The sole exception to this is the action of nine (or ten) European states that followed the U.N. General Assembly resolution of December 21, 1965 on "improving good-neighbourly relations among European states having different social and political systems". This action was relatively modest in its ambitions but nonetheless very important as an embryo of the first genuinely European initiative in which small countries of both blocs, as well as those belonging to neither military alliance, took part on an equal footing. Unfortunately, this action was checked by resistance on the part of the great powers, but I believe this is only temporary and that the initiative will be revived or that some similar action might take place.

As for the initiatives of the great powers and their political and military alliances, it is here possible to distinguish three phases. The first is mainly characterized by proposals submitted at the Ministerial meeting in Berlin in 1954, and at the summit meeting in Geneva in 1955. The basic feature of these proposals is that they were focused on the problems within the so-called German issue and on the signing of an arrangement providing for a system of collective security. At the same

./..

time the great powers tended to seek solutions for the situation created by the Cold War that would have better suited the state of affairs that preceded this international political conflict. The next phase is characterized by the Bucharest Declaration of the Warsaw Pact countries, on strengthening peace and security in Europe, of July 5, 1966. On this initiative, which met with little response, one might say that it took into consideration the newly-created situation in Europe, but that it was at the same time characterized by a strong bloc-type approach to the whole problem and by a tendency to petrify the European order on a status quo basis, involving the de facto preservation of spheres of influence and the system of international relations that emerged from the Cold War. Thirdly, the present phase is above all linked with the Budapest appeal of the Warsaw Pact member states of March 17, 1969, addressed to all European countries, in connection with the preparation for a European conference on security and co-operation in Europe. This initiative is rather more liberal and flexible, particularly as regards the possibility of an active participation by all the states concerned, and suggests a certain progress in some other aspects. This may be confirmed by the fact that it has attracted more attention than other earlier initiatives, and that it has been supplemented by other initiatives, like that of Finland. Although western states displayed a certain reservation towards this initiative, they nevertheless devoted more attention to it, and are now studying conditions for its realization. This more benevolent view came as a result of its broader and more realistic approach and of the recent developments in the international field. The divergences between the two sides are great on nearly all issues, including the timing of the proposed conference; but the importance of a genuine start in solving the European issue seems to have gained common consent. This initiative apart, it has become apparent that the need to invest important common efforts towards a European settlement is growing. This feeling is especially shared among smaller countries, regardless of whether they are members of alliances or not.

An assessment of conditions, possibilities and ways of solving the European issue, as part of the complex present-day world situation, necessarily pre-supposes an analysis of these general international developments (including the impact of scientific and technical revolution on economic growth; uneven economic growth and problems emerging from it; important social and political unrest, embodying a resistance to the alienation of the human being and a struggle for emancipation from all kinds of hegemony at all levels of social life; contemporary forms of

power policy and confrontation of superpowers; impacts of military-technological development, etc.) It is evident, however, that such an analysis would go beyond the frames of the present paper, which is to be confined merely to some recent developments and tendencies that have exerted a powerful influence on the European situation and position in the world political relationships.

It is above all necessary to emphasize that the military-strategic developments and changes in the confrontation of two superpowers, which grew into a direct and absolutely mutual nuclear threat, have led to the phenomenon of a specific mutual relationship (bilateralism) between the two superpowers in dealing with key world problems; in other words, they have established a specific direct dialogue, special arrangements and, in some cases, a joint approach in the international sphere vis-à-vis other other countries (this tendency is especially apparent in connection with the conclusion of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons of 1968, the U.N. draft Treaty on the prohibition of the emplacement of nuclear weapons on the sea-bed and the SALT negotiations in Helsinki and Vienna). This is not to ignore the necessity of these initiatives and contacts; it is to suggest that apart from the importance of this new phenomenon and the undeniable benefits to peace and security, this specific kind of bilateralism bears certain potential dangers.

The military intervention of the Warsaw Pact countries in Czechoslovakia in August 1968 is undoubtedly one of the very important factors that have determined the new phase in European developments in the past two years. This intervention has more or less checked or slowed down this evolution in individual states, and affected to some extent the rapprochement and co-operation between the countries of the divided Europe.

It is also necessary to emphasize that there occurred changes in the political leadership of three leading western states (the Federal Republic, France and the United States) which had certain effects on their foreign policies, especially as regards the European problem.

In this particular respect especially important is the change in the policy of the Federal Republic after the ascent of the Socialist Democratic Party.

Finally, the gradual reappearance of China in the international field and her growing influence on world developments are indisputably important for European developments. Albeit this influence is predominantly indirect in the area, it must not be ignored.

All this has led to certain changes in the position of Europe in world politics.

.../..

In contradistinction to earlier periods in which the confrontation between the United States and the Soviet Union made an integral entity with the European problem in the center directly influencing and affecting the relationships between the two superpowers, what we have now is a relative dissociation of trends in the domain of direct bilateral (especially military-strategic) relationships between these two superpowers and in the domain of European relationships. Namely, a deterioration in the European situation no longer automatically affects either the relationships between the superpowers or their negotiations. This was quite evident in the Czechoslovakian crisis, which did not essentially hamper the initiative to start the talks on the limitation of strategic armaments (SALT). In a similar way, progress in relations between the superpowers is no longer necessarily accompanied by progress made in the European issue. It would be erroneous, of course, to draw the conclusion that there is now a full dissociation of these two domains. What is at issue is, in fact, merely a degree of dissociation which in different situations breeds different results. In any case, this change is important for the settlement of the European problem.

Europe has remained a field of direct confrontation of two blocs, and of huge concentration of their military strength, but there has also been achieved a stabilization based on the balance of power and respect of spheres of influence, above all in its central part. At the same time we are witnessing a process of shifting of the center of gravity of the confrontation and of the hotbeds of conflicts of the Cold War to other areas, like the Middle East or the Mediterranean, for instance. This process has created new dangers for individual countries which may occur even if there is no deterioration in the direct East-West confrontation in Europe.

If all relevant elements are taken into consideration, it is nevertheless difficult to give a clear-cut answer as to whether the conditions for the settlement of the European problem are better or worse than before. During the past two years there has been at the same time an improvement and a worsening of the situation in various places in the world and in Europe. It is also possible to note that the situation seems relatively more stable inspite of some local crises and that it has at the same time become more complicated, which on the one hand has offered some advantages and on the other led to some disadvantages. One might say that, on balance, things have not become worse, but that no remarkable progress has been made either. This is not a very encouraging answer, but there are some circumstances allowing for a more positive qualification of conditions as regards the gradual settlement of the European problem. These above all

include the growing need to overcome the present unsatisfactory situation, the increased awareness that this is so and the readiness of the European states to act in this direction. However modest this progress may seem to be, it is nevertheless very important as a tendency in European developments.

Two vital circumstances in approaching the European situation were pointed out earlier in this paper: on the one hand, the clear understanding of its essence (the reform of the system of international relations along the lines of peaceful and active co-existence) and directing all efforts to this effect, and, on the other hand, a realistic treatment of the existing conditions and taking steps which will gradually lead to the target.

Starting from this, I would like to put forward some views regarding the ways to implement the process of European settlement.

Above all, considering that the European issue is both the result and part of the world contradictions and specifically divergent relations between the two superpowers, the action of European states should create necessary conditions and exert an influence on these two superpowers to change their policies, which necessarily imply both a co-operation with them in this effort and the breaking of their monopoly in the settlement of the European problem.

Bearing in mind that the existing system of relationships and its institutional frameworks cannot be eliminated and changed overnight, and that it is vital to ensure a gradual improvement and to encourage changes which are bound to lead to a full transformation of the European order, the activity of European countries will have to be orientated towards an increased checking of the effects of the existing bloc structures and towards limiting the room for the great powers' policies of spheres of interest and towards introducing new solutions into the system of international relations, thus bringing about their gradual reform. At the same time the process of gradual overcoming of bloc divisions in Europe presupposes a progressive opening of all possible channels for contacts and co-operation among European states and peoples, with a view to contributing - by means of an ever broader and intensive communication of people, goods and ideas - the formation of a network of common interests, to bringing the views on the vital issues of co-existence and collaboration in this part of the world closer together.

The fact that nothing has been done in the field of armament control and disarmament in Europe undoubtedly proves how complicated and delicate this problem is, and how the disarmament issue depends on political relations. It is also apparent that, in solving the European issue, this field cannot be left unsettled and that parallel efforts must be made towards reducing military power in Europe and alleviating the immediate military confrontation of the two superpowers and their alliances. Some results nevertheless

seem feasible within a comparatively tangible time and they, however limited in scope, would undoubtedly exert a positive influence on the future development of political relations. In this respect I would like to point to some steps which seem to be important, not only from the point of view of European stabilization and improvement, but also from the point of view of their feasibility.

Starting from the fact that military-political presence of superpowers in Europe and their influence on the situation in this part of the world is the basic factor for the abnormal state of affairs and one of potential danger to European security, it is vital to effectuate a diminishing of their presence in Europe, especially of their military presence. In the knowledge that this cannot be brought about easily - which is confirmed by the lack of any progress in the initiatives so far - the first important step in this direction is to check any further escalation of this presence. An undertaking of international obligations in this respect on the part of the great powers would serve as more than just a preparation and introduction to the de-escalation process. This would have not merely politico-psychological but also practical effects, since it would disable, or at least hamper, the further escalation of foreign military presence which we have witnessed during a number of crises in Europe.

The checking of further escalation should embrace all forms of this process, both quantitative and qualitative ones: from the setting-up of new military bases and the expansion of military presence to new countries and the increase in its scope in the countries where it already exists, to the removal of troops and bases into strategically vulnerable areas in these countries and the introduction of new weapons which might disturb the present balance of power. The checking of the escalation of military presence, thus understood and implemented, would contribute not only to the general stabilization of relations but also to the greater security of smaller states, both within and without these blocs. In the same manner, the freezing of the foreign military presence on the given level would objectively lead to a partial immobility of military power as an instrument of foreign policy, which would - along with the stabilization - contribute further to a more realistic assessment of the possibilities of reducing foreign military presence in Europe and of creating conditions to start the materialization of this important process.

In addition, it seems that some restrictions in the field of military manoeuvres would also contribute to some extent to the stabilization of the situation, and to a better political atmosphere and greater security

in Europe. The more so as these manoeuvres have been so far used as a means of pressure and power politics. The acceptance of certain rules concerning these military manoeuvres, including their limitation as to scope, place (vulnerable areas, other countries' territories, etc.) and ways of effecting them, would be a progress which might further facilitate even more far-reaching steps.

As for the initiatives to create denuclearised and "thinning-out" zones, it is very difficult at present to be more specific as regards the feasibility of these steps in the present stage of the development of international relations, since rather complicated things are involved. But even this possibility should not be ruled out. Moreover, considering their importance, it goes without saying that the initiatives in this particular field do deserve attention and support.

The fact that the realization of individual measures to promote peace and security in Europe is not merely a matter of imagination and goodwill but also a matter of adequate assessment of realistic possibilities, points to the practicability of the initiative to unite and co-ordinate the efforts of European states in searching and exploring all elements of solutions attainable within a reasonable time-period. This is the more important if one bears in mind that all initiatives and actions hitherto in the field of European security and disarmament have in fact been in the hands of great powers. It seems to me that a very suitable action in this direction would be the formation of a European committee of experts which would systematically engage in studying these issues, including the elaboration of certain proposals and models. It is not essential that this body reaches agreements and adopts common schemes and proposals to be submitted to the respective governments, but rather that it achieves an exchange of views and genuine common effort to contribute to finding adequate solutions. This initiative need not be linked with the European conference on security and co-operation, since it can precede and continue after the conference, irrespective of whether the conference accept it as a permanent body or not.

The above suggestions do not express a priority ranged according to importance in absolute terms, but the proposed actions do deserve priority, in my view, according to what is necessary and possible under present-day conditions.

In addition to these suggestions concerning steps in the field of security, I would like to put forward some other suggestions of a broader nature. Above all, it is indisputable that the whole action to reach a European settlement in fact implies efforts for a full and consistent implementation of the U.N. Charter - that is, the principles of peaceful and active co-existence.

It is therefore natural that this action - aiming at reforming international relations in Europe - should at a given moment lead to the adoption of a general European political document which would reaffirm these principles, specify and implement them in the European setting. Then, albeit the settlement of European relationships is above all a matter of governmental arrangements within a general multi-lateral framework, this activity cannot and should not be confined merely to such general European action (for instance, the convening of the European conference on security and co-operation). The whole process of European unification is too complex to allow such a limited approach. A natural conclusion is that the action or, one may even say, the movement to transform European international relations presupposes a widespread network of initiatives and activity of all factors which may contribute to the implementation of this goal. It seems unnecessary to quote the possibilities of a series of not only governmental but also non-governmental initiatives. I would like to recall once again the characteristic initiative of the parliaments of nine European countries, which, if not in the same, then in a similar form, undoubtedly constitutes one of the important possible components of the European action.

In conclusion I would like to note that the present paper, due to its limited scope, could not cover the wide range of possible initiatives in other fields of European co-operation. However, at least two things are worth mentioning: firstly, if the expansion of co-operation, i.e. a multiplication and intensification of contacts and links, were to lead towards the desired goal, it should be accompanied by adequate qualitative changes in these relationships; and secondly, there is a sufficiently widespread network of existing international organizations and agencies, capable of serving as instruments for the promotion of this co-operation. What is crucial is to inject into them fresh impulses and a new quality of activity. Needless to say, this should not entirely exclude the possibility of setting up some new European bodies.

Finally, all the above concrete suggestions are merely an indication of possible actions. There is no magic formula for a European solution. There is, however, a reliable answer to this problem: a clear general orientation towards a substantial reform of European relations, and a sustained joint action by European countries in this direction. The practice of these joint efforts will yield new and adequate solutions.

WEST GERMANY'S EASTERN POLICY AFTER THE CHANGE OF
GOVERNMENT IN 1969

?

In the first section of this paper we shall discuss central features of West Germany's Eastern policy as it has evolved over the last six months. In the second part an attempt will be made to spell out some of the underlying assumptions of this policy.

I

Ever since the mid-1960's East-West relations in Europe have been marked for the most part by a trend towards a relaxation of tension. Seen from the perspective of 1970 the Czechoslovak crisis of 1968 and its repercussions were a temporary set-back in this secular trend rather than its reversion. By the autumn of 1969, when Willy Brandt took over the reins of power in Bonn as Federal Chancellor, the international climate had improved sufficiently to open up possibilities for new German initiatives towards the East.

It can be argued, however, that these initiatives were a completion of the basic reorientation in West German foreign policy initiated by the government of the Grand Coalition and that it is 1966 rather than 1969 that stands out as the main watershed in West Germany's Eastern policy after the second World War. While the Eastern policy of the Grand Coalition implied a major break with the legacies of the past, it was nevertheless severely handicapped by ambiguity in its declared long term goals. This ambiguity in turn was due to significant differences in view between the main coalition partners, differences which were barely covered up by compromise formulas. In this respect the situation changed significantly when Mr Brandt formed his government in October 1969. Not only are the views of Social Democrats and Free Democrats on relations with the East very close to each other; the power constellation in the new coalition is such that the SPD position is apt to prevail. Thus, this government should be able to avoid nebulous formulas, and, on the whole, to conduct a more credible policy of reconciliation with the East.

Like its predecessor the Brandt/Scheel government operates on three levels in its Eastern policy: 1) the Soviet Union 2) the East European states, with Poland this time in a key position, and 3) East Germany. More than ever the West German leadership seems to be conscious of the close interdependence between these three levels and of the need to give first priority to negotiations with the Soviet Union. This was clearly demonstrated by the fact that Bonn's first diplomatic initiative towards the East after the change of government was to answer a Soviet note to West Germany suggesting a resumption of the dialogue that had been cut off at the height of the Czechoslovak crisis in 1968. All through the subsequent months of negotiations with the Eastern powers the new leadership in Bonn has been anxious to avoid any step that could be construed as an attempt to undermine the cohesion of the socialist camp.

With regard to Poland a speech by the party-leader Wladislaw Gomulka on 17 May 1969 created a new situation. He suggested that a treaty between the FRG and Poland recognizing the Oder-Neisse line as Poland's Western border be concluded as the first step in a process of normalizing Polish-German relations. His suggestion implied a modification of the Polish position in so far as the border question was no longer coupled with a simultaneous recognition of the GDR by West Germany. At the end of November 1969, the new West German government proposed to Warsaw that negotiations be initiated on the basis indicated by Gomulka.

The least promising situation prevailed with regard to relations between the FRG and the GDR. Mutual mistrust and recriminations had been the order of the day. It is against this background that one should see the decision of the Brandt/Scheel government to modify West Germany's official policy towards East Germany.

Bonn's change of policy on intra-German relations is characterized not only by an explicit modification of the earlier stand but also by a consistent avoidance of some previously used formulas such as the reunification of Germany in a single national state. The main novelty of the publicly announced West German position was to recognize the existence of East Germany as a second state on German soil. Official language was changed accordingly: Bonn no longer avoided the use of the term "German Democratic Republic" and its three letter abbreviation. This implied an adaptation of

West Germany's stand to the realities of the situation in Central Europe and to the position jointly adopted by the Warsaw Pact countries at their conference in Budapest in mid-March 1969. The appeal issued at this conference mentioned the "recognition of the existence of the GDR", not its de jure recognition, among the preconditions to be fulfilled in order to safeguard peace in Europe. In addition, West Germany's ban against the extension of East Germany's international contacts was now lifted with regard to commercial and cultural exchange; but it was upheld in the political field. Bonn's attitude on the latter issue was made dependent on East Germany's willingness to improve intra-German relations. Thus, West Germany's position could be described as one of graduated and conditional recognition of East Germany, although this formula has not been used in official declarations.

A common feature of West Germany's renewed efforts to promote a reconciliation with each of the Eastern states was a proposal for a bilateral agreement on the non-use of force. It was clearly hoped in Bonn that the main unresolved issues blocking an understanding between West Germany and its Eastern neighbours could be taken up in the context of negotiations on such agreements. This implied that the West German government was anxious to establish bilateral contacts and reach certain preliminary agreements on substantive issues with individual Eastern states prior to negotiations in a multilateral framework. To move to a multilateral framework is, however, clearly seen by the present leadership in Bonn as the next necessary step in the process of rapprochement and reconciliation with the East, a step, which in the view of some West German officials, may well be reached in 1971. As a consequence, Bonn has shown a distinctly more positive attitude than many of its Western allies with regard to the European Security Conference proposed by the Eastern states.

In the autumn of 1969 the Soviet Union and its allies were confronted with the question of how to react to the new West German government's overtures and particularly to its preference for bilateral negotiations. The decision arrived at during a conference of party and government leaders in Moscow on 3-4 December 1969 indicated that approval was given to developing bi-lateral contacts between countries in East and West in preparation for the European Security conference. Shortly afterwards Bonn reached agreements

with both Moscow and Warsaw to initiate bilateral talks of a confidential nature.

The East German leadership had earlier been sceptical about bilateral negotiations with Bonn prior to a de jure recognition of the GDR. In the situation of late 1969, however, with West German negotiators on their way to Moscow and Warsaw, Walter Ulbricht and his associates decided to initiate a diplomatic offensive of their own. On 19 December 1969 Mr Ulbricht wrote a letter to the President of the Federal Republic in which he proposed that negotiations be started between Bonn and East Berlin as early as January 1970 with a view to establishing diplomatic relations between the two German states on a basis of full equality. To the letter was appended a draft treaty between the two German states indicating the East German negotiating position. It implied a significant hardening of the East German stand in comparison with a similar draft treaty of 1967. Apart from the demand for "diplomatic relations" (as distinct from "normal" relations mentioned in the previous proposal) the new draft treaty includes a provision concerning the mutual abrogation of all laws and agreements incompatible with the spirit of the treaty. It is clear from authoritative East German statements, including some by Mr Ulbricht himself, that the application of this article (no. 3) would, in the view of the GDR leadership, require that West Germany modify its existing ties with the Western powers.

Thus it seems that East Berlin wished to adapt its position to the prevailing philosophy of bilateralism, yet hoped to prevent negotiations except on its own terms. The new West German government being fully aware of the interdependence between the three levels of negotiations with the Eastern powers, considered it absolutely necessary to overcome the impasse in intra-German relations. In the given situation of early 1970 this meant that Bonn was confronted with the difficult task of transforming a public dialogue with East Berlin into confidential negotiations without prejudging the outcome of such negotiations in the process.

This is not the place to recount the events leading up to the German summit conferences in Erfurt and Kassel. It may therefore suffice to suggest that these two meetings and the accompanying events may have opened up the road to a modus vivendi between the two German states. A rapprochement between the FRG and the GDR will at best be a lengthy and difficult

operation. But from the perspective of May 1970 some progress appears to be attainable by a process of mutual concessions. This moderately optimistic observation is based on the assumption that the present West German government is ultimately prepared to grant even de jure recognition to East Germany in return for a substantive normalization of intra-German relations and that the East German leadership ~~is not uninterested~~ ^{will eventually show more interest} in such a bargain.

II

In order to assess the prospects for West Germany's renewed efforts to achieve a reconciliation with the East it may be appropriate to spell out some of the main assumptions on which the latest phase of West Germany's Eastern policy seems to be based. Certain among them have been explicitly enunciated by spokesmen in Bonn; others can only be deduced from their declarations and actions. The following four appear to be of fundamental importance:

- 1. The need for consolidation in the West as a precondition for East-West rapprochement in Europe;
- 2. The existence of a potential majority in West Germany's body politic for the Eastern policy presently pursued;
- 3. A measure of self-confidence on the part of the West German leadership in its own capacity to manage the delicate process of intra-German détente;
- 4. The belief that a permanent peaceful order in Europe can be achieved on the basis of continued competition - and indeed opposition - between two social systems confronting each other in the heart of the Old Continent.

Let me comment briefly on each of these four points.

The emphasis put by the Bonn government on the need to consolidate the Western alliance is a consequence of the fact that it conceives its own Eastern policy as part of a wider Western effort to achieve an accommodation with the East. These efforts, in the view of Mr Brandt and his associates, can yield lasting results only on the basis of Western cohesion and an efficient coordination of policy towards Moscow and its allies. Bonn's own contribution to enhancing Western cohesion has primarily been focused on West European political and economic cooperation. It was recently demonstrated by the active West German policy in EEC aiming at the consolidation and extension of the Community. The West German stand of according

priority to West European cooperation as a necessary precondition to reconciliation with the East has implied that the latter could never be sought at the expense of the former. There is a distinct element of continuity in this position, but it is important that it has been so strongly emphasized by a government which has conducted a more active and consistent Eastern policy than any of its predecessors.

The slender majority enjoyed by the SPD-FDP coalition in the new Bundestag has not prevented the Brandt/Scheel government from embarking on a foreign policy course which on a number of crucial issues has met with vociferous opposition on the part of the CDU/CSU. This in turn appears to be due to the conviction prevailing in the present Bonn government that a more comfortable majority of the electorate supports the present Eastern policy and that this support can be reinforced by tangible results only if the government dissociates itself from some of the basic notions held by the CDU/CSU regarding relations with the East.

The present West German government is bent on initiating a process of gradual rapprochement between the two German states in full awareness of the risks of destabilizing repercussions on both sides. Yet, it appears to be reasonably confident that it will be able to manage this delicate process without eroding the power basis and stability of the governing groups in both German states. On the contrary, Mr Brandt and his associates clearly hope that they can achieve a demobilization of the mutually challenging political postures in East and West, and thereby enhance the stability of both political systems.

Ultimately, the present West German efforts to reach a lasting understanding with the Soviet Union and its allies presuppose that the common preoccupations and responsibilities of the main powers in both parts of Europe can assert themselves to the point where they will override the significance of a continuing marked difference of social systems in East and West. Thus, the establishment of a peaceful order in Europe is not seen in terms of a convergence between opposing social systems but as the result of a growing awareness of common interests in East and West, liable to bring about a gradually extending web of contacts and cooperative ventures between Eastern and Western Europe. - It is not the aim of this paper to assess how realistic these assumptions are in the light of present and foreseeable developments. This important task will hopefully be undertaken by the present conference.

CONTINUITÉ ET OUVERTURE : questions et réflexions sur
les rapports entre détente, coopération et sécurité en Europe

par Pierre HASSNER

Chargé de recherches au Centre d'Etude des Relations Internationales, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

L'espace qui nous est imparti est particulièrement réduit, le sujet que nous avons choisi particulièrement vaste; cette disproportion crée une nécessité - celle de nous en tenir aux définitions et aux questions plutôt qu'aux analyses concrètes et aux réponses - et un risque : celui de rester dans le domaine des généralités vagues et de ne pas apporter de contribution positive aux discussions qui pourraient faire l'objet d'une conférence sur les problèmes de l'Europe. Et pourtant, paradoxalement, c'est justement le souci de contribuer au progrès du dialogue en contribuant à sa précision qui a inspiré notre choix. L'auteur de ces lignes ne disposant ni de la compétence ni de l'information pratiques nécessaires pour faire des suggestions utiles quant aux modalités techniques de la coopération économique ou technique, de la sécurité militaire ou de l'organisation diplomatique, il lui a semblé que sur le plan théorique, idéologique et politique qui lui est le plus familier, le besoin le plus urgent se situait au niveau des questions et des positions les plus fondamentales - celles qui portent sur les objectifs mêmes, recherchés, à travers la conférence européenne et en dehors d'elle, par les différentes parties en présence.

Sur ce plan, il nous semble qu'un certain nombre d'objectifs, notamment ceux qui se groupent autour des deux grands thèmes

de la coopération et de la sécurité, ou encore de la détente et de la stabilité, sont communs aux différents Etats, mais que trop souvent on se contente de les affirmer ensemble, ou d'en imputer le non-respect à ses interlocuteurs, sans analyser les rapports réciproques de ces différents objectifs, que ce soit sur le plan de la cohérence logique ou sur celui des conséquences empiriques.

Il en va de même pour leurs rapports avec d'autres objectifs comme l'indépendance et la solidarité, la coexistence pacifique et la lutte idéologique, l'intensification des contacts entre sociétés et la non-immixtion dans les affaires intérieures, le non-recours à la force et le maintien de l'équilibre ou du statu quo, et de ces autres objectifs entre eux.

Il est facile pour chacun de les affirmer tous ; il serait même, probablement, assez réalisable pour tous les Etats intéressés de se mettre d'accord sur une déclaration générale de principe ou d'intentions où ils seraient tous évoqués d'une manière générale ou abstraite. Dès qu'il s'agit de les traduire dans la réalité, dès qu'il s'agirait d'en garantir le respect, l'on se heurte sinon à la contradiction, du moins à la diversité des définitions et des priorités.

C'est cette diversité qu'il nous semble important de reconnaître franchement, afin de tirer de ce qui est une cause de malentendu et de conflit un principe de discussion et de compromis. Si, au lieu de reprocher à nos interlocuteurs ce que nous pratiquons nous-mêmes, ou de leur demander ce que nous refusons, nous reconnaissions combien nous avons, les uns et les autres, à concilier des exigences qui, satisfaites intégralement, seraient contradictoires, nous pourrions arriver à un accord plus difficile et plus complexe mais plus réaliste et plus solide. Celui-ci aurait pour base un principe de réciprocité qui se traduirait en symétrie là où celle-ci existe ou peut être instaurée, en compromis équitable là où les intérêts sont divergents sans être inconciliables, en désaccords limités parce que reconnus comme tels là où les oppositions semblent irréductibles.

Le problème central semble bien exprimé par le paradoxe, emprunté à la discussion politique française que nous avons choisi

comme titre : continuité et ouverture. Si nous dialoguons, si nous nous préoccupons des problèmes de l'Europe, c'est parce que nous souhaitons l'ouverture : d'une part une ouverture vers l'avenir et les nouveaux problèmes qui nous viennent de nos propres progrès, de ceux de la technique, de l'évolution des sociétés, des aspirations, des mentalités, bref de la vie elle-même et d'une évolution historique dont nous savons que nous ne pouvons l'arrêter sous peine d'en être les premières victimes ; d'autre part une ouverture des uns vers les autres, d'un pays, d'une alliance, d'une organisation, d'un système, d'une moitié de l'Europe vers l'autre, pour confronter nos expériences, d'où le dialogue, pour ne pas nous soupçonner inutilement, d'où la détente, et pour nous aider mutuellement, d'où la coopération. Mais en même temps, tout en nous engageant dans ce double processus tourné vers l'avenir et tourné vers autrui, nous souhaitons rester nous-mêmes, rester fidèles à nos idées, à nos régimes, à nos organisations, à nos associations.

D'où le problème : pouvons-nous progresser et communiquer sans être pris nous-mêmes dans ce processus, sans influencer et être influencés, transformer et être transformés ? Plus une société est complexe et ouverte, plus les influences qui s'y font jour sont multiples et diffuses, plus elle est difficile à contrôler et à manier ; d'où la tentation d'attribuer cette difficulté à des conspirations extérieures ou de revenir à un système plus clos ou plus primitif. Plus un dialogue est sincère et plus on veut qu'il soit productif, plus ses interlocuteurs doivent accepter à la fois la chance et le risque de se convaincre mutuellement, donc de ne plus être tout à fait les mêmes au fur et à mesure qu'il se développe. Mais ils n'accepteront de courir ce risque pour bénéficier de cette chance que s'il est limité, autrement dit, si d'une part, ils ont suffisamment confiance en eux-mêmes, en leur propre santé et en la force de leurs idées pour espérer ne pas perdre dans l'équilibre des influences et si, d'autre part, celui-ci respecte des règles et des limites qui interdisent que le dialogue se transforme en subversion. D'où le problème essentiel : à quel niveau se situent ces règles et ces limites ?

C'est toute la question des rapports entre sécurité, stabilité et statu quo et de leur influence réciproque par rapport à

la détente, la coopération et l'évolution. La sécurité doit certainement être entendue comme protection des Etats par rapport à la guerre, intentionnelle ou accidentelle. Doit-elle être aussi entendue comme protection des régimes contre la révolution intérieure ou mondiale ? Ou, dans une conception encore plus extensive, comme la protection des gouvernements contre le mécontentement des populations, ou des sociétés contre le changement, même si ce mécontentement et ce changement prennent des formes pacifiques ? C'est tout le problème du statu quo, d'une part, du non-emploi de la force, de l'autre, qui se trouvent réunis dans la formule classique du changement pacifique.

L'acceptation du statu quo doit certainement être considérée comme un élément essentiel de la sécurité, donc comme une condition de la détente et de la coopération. Mais cette acceptation doit-elle consister seulement dans l'engagement à ne pas chercher à modifier le statu quo par la force, ou aussi dans l'engagement à ne pas chercher à empêcher par la force (ou à approuver qu'on empêche par la force) sa modification pacifique ? D'autre part, ce statu quo est-il défini par les frontières et les Etats existants, par l'équilibre militaire, par les organisations institutionnelles et les alignements idéologiques, extérieurs et intérieurs, alliances ou régimes, existants ? Vouloir la sécurité de l'Europe, est-ce interdire à tout Etat, de l'Est ou de l'Ouest, de changer de position extérieure ou intérieure, de cesser d'être membre de l'OTAN ou du Pacte de Varsovie, de cesser d'être communiste ou capitaliste, ou même d'adopter, par son évolution intérieure ou extérieure, une position spéciale à l'intérieur des cadres existants ? Et, en ce cas, qui sera juge de la mesure où cette évolution crée une menace pour la sécurité de son régime, de son alliance, de l'Europe tout entière ou du système international ? Qui sera juge des sanctions - pacifiques ou militaires ? Et qui assurera et contrôlera leur application ?

A vrai dire, le problème essentiel est celui qui a été posé récemment par le vice-ministre yougoslave des Affaires étrangères, M. Pesic, pour qui les traits caractéristiques de l'Europe sont la complexité des rapports politiques et l'inégalité de développement, et pour qui, en particulier, la révolution scientifique

et technique et l'expansion des forces productives entrent en conflit avec les structures des blocs et des sociétés (cf. son interview de la Revue de Politique Internationale, Belgrade, 20 mars 1970).

Plus généralement, que l'on se place au point de vue du changement dans le temps ou à celui de la communication dans l'espace, les exigences optima des différents aspects de la réalité entrent en conflit, du moins à court terme. Qui dit sécurité dit prévisibilité, qui dit liberté dit flexibilité, initiative et donc, du moins dans une certaine mesure, imprévisibilité. La sécurité de l'Europe, ce qui, malgré sa division territoriale et idéologique, l'a préservée des conflits sanglants qu'ont connu l'Extrême-Orient, le Moyen-Orient ou l'Afrique, repose sur l'équilibre militaire des deux alliances et sur l'engagement direct des deux Grands. Elle est donc liée d'une part à la division bipolaire et d'autre part au rôle des leaders dans leurs camps respectifs. Mais d'une part l'évolution de la société moderne, de la technique, des communications de masse, et même de l'économie et des aspirations des populations aux échanges non seulement commerciaux mais intellectuels, à la circulation non seulement des biens mais des personnes, déborde la division bipolaire qui, à ces points de vue, apparaît comme un obstacle essentiellement négatif et irritant; d'autre part, l'aspiration des nations à la liberté, qui se traduit par celle des peuples à l'autodétermination et par celle des Etats à l'indépendance, leur interdit d'aliéner celle-ci au profit du contrôle des grandes puissances.

Comment, donc, concilier les exigences de l'équilibre et de la protection, qui jouent en faveur des alliances et des grandes puissances, celles de l'idéologie, qui jouent également en faveur de la solidarité des groupements mais aussi en faveur de leur ouverture vers l'extérieur et de leur diversification à l'intérieur, sous la pression des facteurs objectifs et des aspirations subjectives, celles, enfin, de ces facteurs et de ces aspirations eux-mêmes, qui poussent d'une part à l'unification de la société moderne, d'autre part au renforcement des volontés d'indépendance nationale ?

Il est inévitable que les compromis soient imparfaits, ambigus et provisoires ; il est d'autant plus important que cette imperfection et cette ambiguïté soient réduites par une dialogue ferme

et clair. Celui-ci devra reconnaître à la fois la légitimité et la permanence des droits et des intérêts propres aux différents niveaux (individus et groupes sociaux, indépendances nationales, solidarités idéologiques et régionales, sécurité et coopération de l'Europe et du système international) et le caractère inévitable et positif des changements dans leur équilibre et leurs rapports respectifs. Il s'agit avant tout de limiter la grandeur et les dangers de ces changements, précisément dans la mesure où on en accepte l'éventualité comme légitime et où on s'efforce de garantir et leur propre caractère pacifique et celui des réactions qu'ils suscitent.

On ne peut maîtriser ni les contradictions ni l'évolution si on ne commence par en reconnaître le caractère naturel.

On peut, certes, imaginer des modèles qui les éliminent. Si on décide de donner le pas à la division régionale et idéologique, on peut imaginer deux blocs parfaitement fermés, monolithiques et autarciques, sans communication ni échanges avec l'extérieur, sans diversité ni contestation à l'intérieur; mais on sait que ce modèle fait trop violence à la pression des réalités techniques et psychologiques pour ne pas éclater violemment s'il ne ménage pas des ouvertures.

Si on donne le primat à l'unité de la société moderne, on peut imaginer un continent unifié à l'intérieur duquel et les problèmes d'équilibre et ceux de frontières auraient disparu; mais, si, à titre de but éloigné, ce modèle est nettement préférable au précédent, il ne fournit, dans l'immédiat, aucune réponse à la réalité de la pluralité des Etats, de la diversité des régimes, de la compétition des intérêts.

Enfin si, partant du principe absolu de la souveraineté nationale et de l'égalité des Etats, on se donne comme modèle une Europe fondée sur la dissolution des blocs, ce modèle n'est viable que si l'on suppose soit une autarcie militaire, économique et sociale, de tous les Etats, chacun, grand ou petit, étant capable de se défendre lui-même, d'assurer sa prospérité et de se protéger des influences hostiles ou dissolvantes, sans rien aliéner de sa souveraineté et de sa liberté d'action, soit une séparation de la politique, essentiellement nationale, et de la sécurité, essentiellement

collective, fondée sur le droit international, des pactes de non-agression etc., l'économie étant à la fois nationale et internationale, tous les Etats coopérant librement avec tous, ou, selon l'expression du général de Gaulle, "buvant dans leur verre en trinquant aux alentours".

La première version est rendue irréalisable par les conditions de la société et de la technique modernes, qui interdisent l'isolement, et par l'inégalité de puissance militaire et économique entre Etats qui ne permet pas à chacun de se suffire à lui-même. La deuxième version suppose que ces inégalités sont neutralisées par un système de sécurité collective qui repose sur la valeur de garanties juridiques multilatérales et sur l'efficacité de la solidarité de tous les Etats contre tout agresseur. Or l'expérience de la S.D.N. comme celle de l'O.N.U. ou celle du pacte Briand - Kellogg ont montré la valeur réduite de ce type de garanties, si elles ne sont pas appuyées sur un équilibre réel et un engagement qui peut effectivement dissuader l'agresseur parce qu'il est matérialisé d'avance de manière spécifique et tangible : si tous sont également responsables vis-à-vis de tous, personne n'est vraiment engagé vis-à-vis de personne. Non seulement l'existence d'inégalités de puissance et de solidarité ne se laisse pas éliminer parce qu'elle correspond à l'intérêt des grandes puissances, mais ses effets sur l'indépendance et la sécurité des petits sont doubles : elle est à la fois source d'oppression et de protection, menace et garantie. Tout le problème est de réduire le premier aspect sans éliminer le second, d'arriver à l'équilibre le moins insatisfaisant possible entre la liberté d'action des petits et des grands, condition de leur indépendance, et la limitation, réciproque et librement consentie, de cette liberté d'action, sans laquelle il n'y a ni engagement ni protection, ni solidarité ni indépendance.

En termes plus concrets, aujourd'hui un Etat qui fait partie d'une alliance est mieux protégé qu'un neutre ou qu'un non-aligné, contre une menace venant de l'extérieur de son alliance ; il est moins protégé contre une menace venant du sein de cette alliance elle-même. Le problème est non de supprimer les alliances mais d'étendre aux rapports intérieurs aux alliances et aux rapports

entre elles et les pays non-alignés la même sécurité qui existe déjà dans les rapports entre alliances.

Si l'on accepte donc, qu'il faut partir de l'Europe telle qu'elle est, c'est-à-dire d'une Europe complexe et différenciée où les différences de puissance et de solidarité existent, où les citoyens à l'intérieur des Etats, les Etats à l'intérieur des groupements régionaux, les groupements régionaux, à l'intérieur du système européen ont tous une existence légitime et donc des droits et des devoirs réciproques, le problème n'est pas de mettre en cause cette existence, mais de régulariser cette coexistence en codifiant cette réciprocité.

Au lieu de parler abstrairement de blocs et de cumuler une pratique extrémiste de leur cohésion pour aujourd'hui, et une théorie extrémiste de leur dissolution pour un avenir indéterminé, au lieu d'appeler alliance et solidarité chez soi ce qu'on appelle bloc et impérialisme chez autrui, il s'agit de se mettre d'accord sur les critères qui différencient un empire, un bloc, une communauté, une organisation régionale.

A titre de suggestion, trois critères nous paraissent essentiels : le degré de choix (caractère volontaire et révocable ou contraignant et irréversible), la portée ou l'étendue (portant sur l'organisation de la défense, l'orientation de la diplomatie, le contenu de la vie politique intérieure des Etats membres), le degré d'inégalité (dans la dimension et la puissance des membres, dans l'influence sur les décisions, dans la nature des obligations). Une alliance se distingue d'un bloc en ce qu'elle est librement consentie, et donc révocable par ses membres, selon leurs intérêts et en ce qu'elle porte sur une coordination de leurs politiques extérieures et non sur le contrôle de leur régime intérieur. Elle peut perdre en sécurité et solidarité de l'ensemble ce qu'elle gagne en indépendance des membres. Une communauté intégrée peut vouloir aller plus loin dans la première direction, elle peut préserver le caractère volontaire mais réduire le caractère révocable. La question essentielle, alors, sera celle de sa structure intérieure : si l'inégalité entre membres est trop grande, la reciprocité formelle se traduira en perte d'indépendance pour les uns, en contrôle unilatéral pour les autres.

Des distinctions analogues pourraient être faites entre zones d'influence, de sécurité, de protection. Tout ce que nous voulions indiquer, c'est une direction de méthode : partir des organisations, nationales et régionales, telles qu'elles existent et, en évitant de les supprimer et de les ériger en absolu, s'efforcer d'organiser leur compatibilité avec la diversité des forces et des intérêts qui les composent et avec la multiplicité des forces et des intérêts qui composent le monde extérieur dont elles sont elles-mêmes membres. A notre avis, les deux mouvements - tolérance intérieure et tolérance extérieure, reconnaissance de la diversité à l'intérieur et à l'extérieur - sont liés : la coexistence entre alliances et entre systèmes sociaux ne sera solide, c'est-à-dire fondée sur le respect des droits et des devoirs réciproques, que si elle est fondée sur la même coexistence et le même respect entre grands et petits à l'intérieur des alliances, entre groupements et citoyens à l'intérieur des Etats et réciproquement. La détente à l'intérieur et à l'extérieur, la coopération dans la diversité à l'intérieur et à l'extérieur s'épaulent mutuellement.

Notre tâche, à la fois théorique et pratique, devrait être de rechercher quel est le degré de diversité à l'intérieur et d'ouverture vers l'extérieur qui est compatible avec la solidarité et l'efficacité qui sont les buts propres des différentes organisations et avec le maintien de leur identité. C'est une question, par exemple, qui se pose pour les organisations économiques régionales de manière particulièrement concrète.

Sur le plan de la conférence européenne, et de ses deux grands volets, sécurité ou non-recours à la force d'une part, et détente et coopération de l'autre, l'on n'évitera les malentendus et les dangers que nous évoquions en commençant que si l'on s'efforce d'arriver à cette codification générale de la coexistence à l'intérieur du système européen, des alliances et des sociétés, ou à ce code de bonne conduite qui ne peut avoir de valeur entre alliances que s'il implique un minimum d'accord sur la nature des alliances et le comportement légitime des Etats.

Quatre thèmes de discussion nous semblent à cet égard pouvoir être légitimement distingués, à l'intérieur d'une préoccupation commune, celle de la réciprocité :

1) La recherche de définitions communes des notions d'alliance, de souveraineté, de non-recours à la force, de non-intervention dans les affaires intérieures, de coopération culturelle, etc. L'utilité concrète de ces définitions qui peuvent paraître scolastiques apparaît tout de suite si l'on réfléchit aux rapports entre coopération et sécurité : la coopération ne doit pas mettre en danger la sécurité des Etats, mais sa propre sécurité doit être assurée par rapport à leurs interventions ; elle ne doit ni servir de prétexte à l'intervention dans les affaires intérieures d'autres Etats, ni servir de bouc émissaire aux difficultés intérieures de ceux-ci. Ce but ne peut être atteint que si l'on adopte une définition commune et réciproque des activités d'échange et de coopération qui sont considérées comme positives pour les différentes parties ou comme dangereuses par l'une ou l'autre, et si les limites à leur imposer et leurs conséquences sont décidées d'un commun accord au lieu de l'être unilatéralement et avec des justifications propres à ranimer la guerre froide.

l'Allemagne de l'Ouest et

De manière plus générale, l'OTAN et le Pacte de Varsovie, l'Allemagne de l'Est, les régimes occidentaux et les régimes communistes, devraient n'émettre aucune prétention pour eux-mêmes et aucune revendication envers leurs vis-à-vis dont ils ne soient prêts à concéder la réciprocité : cela devrait valoir sur le plan juridique, où les exclusives apparaissent comme de plus en plus dépassées, mais le progrès de la réciprocité sur le plan juridique et diplomatique doit naturellement aller de pair avec celui de la réciprocité sur le plan des communications, des échanges, de la propagande et du comportement général.

2) Là où la dissymétrie dans la nature des régimes ou des alliances ou simplement dans la hiérarchie provisoire des priorités empêche que la réciprocité se traduise en symétrie, elle doit se traduire en compensation ou en compromis. Les Etats doivent pouvoir se mettre d'accord sur la proportion optima d'échanges culturels et d'échanges technologiques. Si les uns tiennent davantage aux premiers et les autres aux seconds, ils doivent pouvoir calculer ce que des avantages de sécurité militaire ou de contrôle politique leur font perdre en avantages économiques possibles, etc..

3) Ce processus de discussion, de définition et de négociation doit constituer un dialogue permanent et de longue haleine. Il importe d'autant plus de ne sacrifier ni la clarification des questions de fond que nous avons évoquées ni l'adoption des mesures immédiates qui, tout en allant dans cette direction, pourraient constituer des pas facilement applicables parce qu'à la fois conformes aux intérêts des deux alliances, de leurs leaders, de leurs autres membres et des non-alignés. Les propositions faites par M. Pesic dans l'article cité (renonciation aux manœuvres nationales dans les régions frontalières, renonciation aux manœuvres multilatérales dans les secteurs stratégiquement avancés et politiquement névralgiques, moratoire sur l'agrandissement des bases existantes et sur l'implantation de nouvelles bases militaires en territoire étranger) pourraient, comme il l'indique, servir de pierre de touche de l'esprit dans lequel la discussion sur la sécurité européenne serait menée.

4) Cet ensemble de recherches, de discussions et de négociations sur un code de bonne conduite et de coopération et sur des mesures multilatérales de maîtrise, de stabilisation et de réduction des armements devrait être confié à une commission européenne de sécurité, conformément à la proposition du Prof. Galtung, reprise par plusieurs Etats. Cette commission devrait aussi se consacrer à la prévention et à la limitation des crises éventuelles en constituant un forum de contact permanent ou automatique. Si elle doit avoir une fonction réelle de négociation et de surveillance en matière de sécurité, elle doit se donner un organisme restreint, dont fassent partie l'Union soviétique et les Etats-Unis ; mais il est non moins important que d'autres Etats, membres des deux alliances et non alignés, soient représentés.

Sinon cet organisme restreint, du moins la commission elle-même devraient également pouvoir entendre des individus et des groupes non-étatiques. L'essence de la sécurité européenne, qui devrait être reflétée dans la composition de ses organes comme dans le contenu de leurs travaux, est la conciliation des intérêts, des droits et des devoirs à tous les niveaux : les intérêts des grandes puissances, la cohésion des alliances et l'indépendance des Etats,

grands, moyens ou petits, ne seront sauvegardés, et avec eux la paix du continent, que s'ils savent ne pas faire obstacle au progrès de la société moderne et à la liberté des groupes et des individus.

SECURITE ET COOPERATION EN EUROPE. Quelques remarques.

par Ryszard FRELEK
directeur de l'Institut Polonais
des Affaires Internationales

I.

Au cours des derniers trois siècles et demi l'Europe a vécu 130 guerres, y compris deux guerres mondiales qui ont été provoquées sur notre continent. On peut donc soulever la nécessité de mettre fin à cette suite des guerres qui dévastaient l'Europe et causaient des souffrances à ses peuples. Mais aujourd'hui le problème ne se résume pas uniquement à ce noble postulat pacifiste. A présent, avec l'existence des armes et des fusées nucléaires, le problème de la guerre et de la paix en Europe a changé de caractère. Il s'agit d'un enjeu non moindre que la prévention d'une catastrophe totale, la sauvegarde des peuples d'Europe et de sa civilisation face à l'extermination nucléaire, que la vie sur notre continent et la protection de l'humanité contre une nouvelle guerre mondiale par laquelle cette humanité serait menacée lors d'un conflit armé en Europe entre l'Est et l'Ouest.

Parlant expressivement : l'Europe n'a aucune autre alternative sur la paix. La coexistence pacifique des pays des différents systèmes politiques se présente sur notre continent en tant qu'une nécessité. Elle est aussi une possibilité réelle et cela est prouvé par la période de 25 ans d'après-guerre, et à vrai dire par plus de 50 ans. Les deux systèmes socio-économiques - le socialisme et le capitalisme - gèrent en commun jusqu'aujourd'hui l'Europe d'une façon pacifique. De plus, la grande

coalition antihitlérienne du temps de la II^e guerre mondiale a prouvé que non seulement une coexistence pacifique était possible mais aussi une alliance des pays des différents systèmes face à un danger commun. C'était une précieuse expérience de l'histoire.

25 années se sont écoulées depuis la fin de la guerre. C'est la plus longue période de paix dans toute l'histoire de l'Europe. Des générations de paix entières avaient le temps de naître, grandir et mûrir. Maintenant elles entrent dans la vie et commencent à codécider de son développement ultérieur. Libres des lugubres souvenirs de cette grande guerre, des complexes imprégnés par le sort sur les générations antérieures, elles voient beaucoup de problèmes sous un autre aspect. Leur point de repère pour les projets du futur est le temps présent. Les générations plus mûres repoussent la pensée d'une nouvelle guerre par le souvenir de cette dernière - les jeunes ont été élevées dans l'atmosphère de la paix, elles s'y sont habituées et ne sont point capables d'y renoncer. Peut-être ces facteurs psychologiques ne sont pas essentiels, mais ils ont leur signification dans la formation d'une perspective pacifique pour l'Europe.

Il va de soi qu'il faut accorder l'importance décisive au rapport réel des forces.

Si on regarde en arrière vers le rapport des forces du temps d'entre les deux guerres et vers l'orientation de la politique des principaux Etats de cette époque, il semble que la II^e guerre mondiale était, en un certain sens, inévitable. Il ne suffisait plus de forces réelles et même si on pouvait les mobiliser il ne suffisait plus du sens politique pour la prévenir. Alors le monde a vécu cet horrible massacre durant près de six ans.

Le rapport actuel des forces en Europe est totalement différent. La position et le rôle de l'Union Soviétique a changé. Les modifications territoriales aussi bien que les transformations des systèmes politiques en Europe centrale et en Europe de Sud ont fermé, une fois pour toutes, les voies du tout "Drang nach Osten" qui était une des causes principales des guerres en Europe. Les changements en Allemagne - la liquidation de la Prusse qui était la force motrice de l'agression, la création des deux Etats allemands

dont un, la République Démocratique Allemande, a noué des liens d'amitié et l'alliance avec ses voisins de l'Est - ont une importance d'une grande portée. Aussi le rapport des forces en Europe de l'Ouest a changé considérablement quoiqu'il est marqué par la reconstruction du potentiel militaire de l'Allemagne de l'Ouest et la renaissance des forces nationalistes dans ce pays.

Pendant les 25 ans passés l'Europe a acquis une stabilisation importante. Les frontières ont été tracées en conformité avec les positions géographiques et les intérêts des nations européennes aussi bien qu'avec les exigences de la sécurité européenne. On a donc résolu les problèmes territoriaux de l'Europe qui constituaient dans le passé une des fréquentes sources des guerres. Le niveau du développement économique est marqué par une égalisation considérable; préalablement les disproportions frappantes de ce niveau créaient des conditions défavorables pour la stabilisation européenne. Finalement nous disposons d'une expérience en ce qui concerne la coexistence pacifique des deux systèmes sur notre continent.

Nous devons nous rendre compte que tout cela ne signifie pas une élimination complète du danger de guerre en Europe et de guerre mondiale. Jusqu'à nos jours la paix en Europe est une "paix armée". Elle est basée sur l'équilibre des forces souvent nommée "équilibre de la peur" et non sur un système européen de sécurité. La course aux armements dévore des ressources énormes à chaque côté de la division politique et militaire pendant qu'il manque des moyens pour la liquidation des "lacunes technologiques" qui s'aggravent dans l'économie des pays européens. Qui serait alors capable de garantir que personne ne va pas tenter de troubler cet équilibre sur lequel la paix repose à présent ? Qui peut exclure la possibilité d'une provocation quelconque ou bien d'un "accident technique" capables de déclencher un conflit ?

Il est certain que l'avenir de l'Europe ne réside pas dans la continuation de la course aux armements. Dans l'aggravation de la division en pactes militaires et dans les groupements économiques fermés et séparés par des barrières non plus. Ni dans le maintien de l'atmosphère de la guerre froide. Le sens doit être tout autre.

II.

Depuis un certain temps en Europe entière se forme la conscience que la cause de la paix et de la sécurité demande une approche positive : que les pays membres du Traité de Varsovie, les pays de l'OTAN et les pays neutres résolvent en commun les problèmes européens. Cette voie devrait conduire à vaincre la guerre froide, à une élimination de la course aux armements, à la construction dans l'avenir d'un système européen de sécurité collective qui remplacerait la division de l'Europe en blocs militaires s'opposant.

Evidemment, la création du système de sécurité collective en Europe n'est pas possible à l'aide d'une seule conférence ou bien d'un seul acte diplomatique. La construction d'un tel système est un processus demandant un certain temps. La liquidation de la tension et la création d'une confiance réciproque entre des pays des deux groupements - du Traité de Varsovie et de l'OTAN - entre tous les pays d'Europe, se posent comme une condition du progrès dans ce processus. Il est certain que la détente dans les relations entre les Etats respectifs et le dialogue politique noué entre eux sont une participation à ce processus. Mais le développement des relations réciproques aussi bien que ce dialogue peuvent avoir des effets durables uniquement dans le cas où ils vont mener à la liquidation des principales sources de tension.

Le fait de l'existence des deux systèmes en opposition n'était pas la source principale de tension en Europe. Cela n'était pas la cause de la II^e guerre mondiale et ce n'est pas cela qui menace d'une nouvelle guerre. La II^e guerre mondiale avait pour cause la mise en doute de la carte politique d'Europe d'alors, la volonté de la changer et par cela l'action en vue de dominer le continent entier et le monde par l'impérialisme allemand. Aujourd'hui une cause, la plus importante, de la tension et de la subsistance du danger de la guerre est la mise en doute de l'actuelle carte politico-territoriale. La RFA depuis son existence conteste le caractère définitif de la frontière de Pologne sur Odra et Nysa, la frontière occidentale délimitée à Potsdam. D'après la constitution, l'ensemble de la législation et les programmes de tous les gouver-

nements antérieurs de la RFA; "l'Allemagne existe dans les frontières du 31 décembre 1937". En maintenant une telle fiction "juridique", on a accordé en même temps un support à des extrémistes forces revanchistes qui ne se contentent plus de ce programme révisionniste, mais proclament la reconstruction de "Grande Allemagne". Il est évident que jusqu'au moment où l'Allemagne de l'Ouest ne reconnaît la frontière sur Odra et Nysa comme définitive et ne renonce à des prétentions territoriales envers la Pologne, on ne peut être question ni des relations normales entre la Pologne et autres pays d'Europe de l'Est et la RFA, ni de la confiance en initiatives pacifiques de la RFA. Les prétentions territoriales, la mise en cause des résultats de la II^e guerre mondiale sont inconciliables avec la paix en Europe. Il s'agit ici spécialement d'adopter la carte politique d'Europe comme une condition de la coexistence pacifique sur notre continent et non du problème de la frontière dont le caractère définitif et la non-violation sont garantis par l'alliance de la Pologne avec l'Union Soviétique, dans le Traité de Varsovie.

Comme on le sait, le problème de reconnaissance de la frontière occidentale de Pologne sur Odra et Nysa est sujet des conversations entre les gouvernements de la Pologne et de la RFA. La position prise par le côté ouest-allemand ne crée pas encore la base d'un optimisme. Comme l'avait évalué, lors de son discours du 9 mai 1970, M. Wladyslaw Gomulka - M. Willy Brandt "semble craindre d'entreprendre les avancements nécessaires qui pourraient créer une ligne de partage nette entre la politique de son gouvernement et l'attitude de l'opposition qui demande en pratique de continuer envers les pays socialistes la ligne des anciens gouvernements de la RFA". L'évaluation de la position du présent gouvernement de la RFA ne peut pas être fondée sur les mots et les gestes, mais elle doit se baser sur les faits. En ce qui concerne ce problème, uniquement la reconnaissance formelle juridique de la frontière occidentale de la Pologne comme définitive peut être considérée comme un fait. L'opinion publique polonaise attend que le gouvernement à Bonn va enfin procéder ainsi pour débarasser la RFA du fardeau d'une politique révisionniste et antipacifique.

L'approbation de l'actuelle carte politique de l'Europe,

c'est aussi le renoncement complet et conséquent de la RFA aux prétentions de représenter "toute Allemagne" et la reconnaissance de la République Démocratique Allemande. La position de la RDA, comme on le sait, est que cela doit être une reconnaissance juridico-internationale complète et non des "relations spéciales" quelconques. C'est une position juste et elle est entièrement approuvée par l'opinion publique polonaise. Il est donc nécessaire de tirer les conclusions du fait d'existence, depuis plus de 20 ans, des deux Etats allemands souverains. Le chancelier Brandt lui-même reconnaît que la perspective d'une nouvelle unification de l'Allemagne est au moins très éloignée, il n'y a aussi aucune perspective d'unification de l'Allemagne d'après le programme présenté pendant des années à Bonn, cela veut dire par l'absorption de l'Etat socialiste - la République Démocratique Allemande.

La reconnaissance de la frontière sur Odra et Nysa et la reconnaissance de la RDA sont des problèmes constituant le point de départ pour assurer la paix durable en Europe. C'est impossible de construire la paix sur les revendications territoriales, sur les tendances d'éliminer les résultats de la II^e guerre mondiale et du progrès d'après la guerre. Uniquement par une générale reconnaissance juridique de l'actuelle carte politique de l'Europe on peut préparer et épurer le sol pour la construction du système européen de sécurité qui va remplacer dans l'avenir les blocs militaires et va assurer à tous les pays de notre continent la sécurité.

III.

Les conversations soviéto-américaines sur la réduction des armements stratégiques étant en cours à présent, les conversations des représentants des quatre puissances sur Berlin Ouest aussi bien que les consultations de l'Union Soviétique, de la Pologne et de la RDA avec la République Fédérale Allemande créent l'espoir d'une amélioration du climat en Europe. Le succès de toutes ces conversations a une importance tout particulière pour la situation européenne.

Néanmoins ils ne remplacent et ne peuvent pas remplacer

un dialogue européen et les conférences sur la sécurité et la coopération en Europe.

Présentant l'idée de cette conférence dans l'Appel de Budapest les pays membres du Traité de Varsovie partaient du principe que le temps est venu pour une telle rencontre et pour entreprendre les efforts communs en vue de la création des meilleures conditions de la sécurité et d'une vaste coopération sur notre continent. Ce problème devrait constituer le sujet d'un commun intérêt des Etats du Traité de Varsovie, des Etats membres de l'OTAN ainsi que des Etats neutres qui sont capables d'apporter une contribution importante à la cause de liquidation de la tension en Europe.

Vaincre la division de l'Europe en blocs militaires et en groupements économiques fermés née par la guerre froide devrait être notre but. Cette division va contre les intérêts réels de paix européenne et les intérêts de perspective du développement économique d'Europe qui, du point de vue historique, culturel et économique constitue un tout. Nous nous rendons compte de l'ensemble des difficultés sur cette voie. Ainsi par exemple la dissolution des blocs militaires ne peut pas laisser un vide, elle peut se passer uniquement par leur remplacement par un système européen de sécurité collective dont la construction reste notre but primaire de perspective. Il est donc évident qu'on peut aboutir à un tel système uniquement en passant par la détente entre l'OTAN et le Traité de Varsovie, par des décisions concrètes et essentielles de désarmement aussi bien dans le domaine des armements nucléaires que conventionnels. En réalité nous nous trouvons devant un choix: la continuation de la "paix armée" avec toutes ses conséquences négatives et ses dangers ou bien un pas vers un ordre pacifique basé non sur l'équilibre des armements mais sur la liquidation des divisions militaires, sur le désarmement et la sécurité collective. Il faut commencer ce processus ne regardant pas combien de temps va-t-il demander.

Il semble que dans le présent dialogue de "tous avec tous" on remarque une conformité des opinions en ce qui concerne la nécessité d'une telle conférence, la participation et le lieu de son déroulement. L'opinion publique est conforme avec l'avis que cette conférence doit être bien préparée. La question

d'obtenir l'accord sur l'ordre du jour et le temps de la conférence se présente en tant qu'un problème de fond.

En ce qui concerne les pays socialistes ils ont proposé, comme on le sait, deux points du l'ordre du jour : la question de la sécurité y compris en particulier la question du traité de renoncement de l'emploi de la force et le problème de la coopération économique. Certains pays proposent d'élargir ce programme, par exemple par des questions de la coopération culturelle ou bien par une discussion sur le désarmement. On présente aussi des suggestions, dignes d'attention bien sûr, que la conférence soit le commencement d'une série des rencontres européennes de ce genre aussi bien que des suggestions à propos de la nomination de certains organes permanents, comme par exemple la commission européenne de sécurité.

Il est compréhensible d'ailleurs qu'une telle rencontre devrait s'occuper surtout de ces questions qui en ce moment sont d'une valeur essentielle pour l'Europe et dont l'obtention d'un accord existe réellement. Le problème d'un éventuel traité de résignation du recours à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations entre les pays est certainement une des telles questions. Il contribuerait à approfondir la confiance mutuelle et pourrait constituer le premier pas vers un système européen de sécurité. Une des questions où l'accord est possible se montre l'élaboration des règles générales d'une coopération économique élargie, à cause d'un profond intérêt de tous les pays. Ne préjugeant pas la question du programme de la conférence il vaut conserver l'idée que cette rencontre pourrait être la première, après laquelle on aurait les suivantes consacrées à d'autres problèmes.

Il semble que le temps est venu pour que la question du programme et du temps de la conférences soient décidées. L'opinion publique polonaise attend que la conférence va tenir ses assises dans un temps probablement proche et se fonde sur elle l'espoir d'une importante amélioration de la situation en Europe, de consolidation de la sécurité et d'élargissement de la coopération pacifique dans tous les domaines.

La dernière rencontre des Etats européens s'est tenue il y a plus de 90 ans, en 1878. Entre-temps il n'y avait point de ren-

contres mais des nombreuses guerres. Il ne s'agit pas de tenir la rencontre même pour le simple fait de l'avoir, mais d'entreprendre des efforts réels et concrets en vue d'une résolution en commun des problèmes urgents d'Europe, d'un progrès considérable dans la question supérieure d'assurer la paix.

L'Europe est une des régions du monde, mais très importante du point de vue de la paix mondiale. En Europe même on peut distinguer un certain nombre de régions importantes pour le maintien de la paix. L'Europe centrale, qui restait longtemps un terrain des tensions, des conflits et des déclenchements de la guerre est une de ces régions. La zone de la mer Baltique est bien sûr une telle région. Elle touche à l'Europe centrale et dans la plupart des cas partage son destin. La mer Baltique est trop petite pour séparer les pays qu'elle baigne. Elle ne sépare point mais elle unit - autant dans le bien que dans le mal.

LES FRONTIERES EUROPEENNES APRES LA SECONDE
GUERRE MONDIALE

par Le Dr. Mieczyslaw TOMALA
Institut Polonais des Affaires
Internationales - Varsovie

L'agression du III^e Reich allemand contre la Pologne avait pour cause directe les frontières soit-disant injustes qui existaient entre la Pologne et l'Allemagne. Hitler qui, au cours des années précédentes modifiait les frontières au moyen de la pression militaire et du chantage politique /l'Autriche - mars 1938, Munich et les Sudètes - septembre 1938, la liquidation de la Tchécoslovaquie - mars 1939/, lorsqu'il revendiqua la révision de la frontière polono-allemande, fixée par la Conférence de Paris en 1919 dans le cadre du Traité de Versailles, se heurta à la résistance résolue de toute la nation polonaise.

Durant la seconde guerre mondiale de nombreuses conférences des représentants des puissances de la coalition antihitlérienne eurent lieu, soit au niveau de chefs de gouvernements, soit au niveau de leurs ministres des affaires étrangères. Tout un nombre de ces conférences plaçaient parmi les questions les plus importantes de leurs ordres du jour le problème des frontières européennes, dont les frontières de la Pologne. Comme on sait, dans la déclaration de Moscou, proclamée le 30 octobre 1943, il était décidé de considérer l'annexion de l'Autriche par Hitler comme nulle et non avenue; de même les puissances de la coalition antihitlérienne récusaien l'accord conclu à Munich relatif à la frontière germano-tchécoslovaque. De ce fait les frontières de ces deux Etats, extorquées par le Reich allemand, revenaient à leur statu quo ante.

• / •

En revanche les frontières de la Pologne, tant l'occidentale que l'orientale, posaient des problèmes entièrement différents.

Les Trois Grands s'étaient occupés plus amplement de ces problèmes pour la première fois au cours de la Conférence de Crimée. Je dis "plus amplement", car officieusement ces problèmes firent l'objet de conférences internationales, ainsi que de l'activité diplomatique, durant tous le cours de la seconde guerre mondiale.

Cependant, devant la perspective de plus en plus nette de la défaite du III^e Reich et, en premier lieu en raison de la création le 22 juillet 1944 du Comité Polonais de Libération Nationale qui se mua entretemps, c'est-à-dire le 5 janvier 1944, en Gouvernement Provisoire, prit les premières décisions concernant le tracé des nouvelles frontières de la Pologne qui devaient être en vigueur dans l'avenir.

Ce ne fut pas un acte arbitraire de la part des grandes puissances, comme il a été présenté parfois par les historiographes occidentaux. Il ne le fut pas, ne serait-ce que pour la raison que l'un des gouvernements des Trois Grands - l'Union Soviétique - consultait étroitement son attitude avec le gouvernement polonais fonctionnant sur les territoires libérés de la Pologne.

Ces décisions furent le résultat de conclusions qu'il fallut tirer des expériences de l'entre-deux-guerres où la répartition territoriale ne put assurer la paix à l'Europe. Il y avait nécessité d'assurer une paix durable en Europe, ce qui impliquait un règlement équitable du problème des frontières de la Pologne et des autres pays d'Europe Centrale.

Au cours de cette conférence les chefs de gouvernements des trois grandes puissances dégagèrent la position suivante en ce qui concerne les frontières de la Pologne:

"Les trois chefs de gouvernements considèrent que la frontière orientale de la Pologne doit suivre la ligne Curzon avec, dans certaines régions, quelques rectifications allant de cinq à huit kilomètres en faveur de la Pologne. Ils reconnaissent que la Pologne devra bénéficier d'un substantiel accroissement de territoire au Nord et à l'Ouest. Ils estiment que le nouveau gouvernement provisoire polonais d'unité nationale devra être consulté par la suite

sur l'étendue de cet accroissement".

La capitulation inconditionnelle du III^e Reich annonçait l'avènement en Europe d'une ère de paix. Au moins c'est ce qu'espéraient les nations qui, comme dans le cas de la Pologne, de l'Union Soviétique ou de la Yougoslavie, durèrent payer un terrible tribut de sang pour obtenir la victoire sur l'hitlérisme.

La Conférence des chefs de gouvernements des trois puissances qui siégea à Potsdam du 15 juillet au 2 août 1945, fut l'auteur de la future Europe pacifique. L'objectif de la Conférence, comme on voit, dépassait le problème de l'élaboration de nouvelles orientations de développement en vue de la reconstruction démocratique de l'Allemagne, bien que cela constitua l'élément essentiel de la Conférence; elle désigna en plus les principes sur lesquels devait s'appuyer la politique commune tendant à créer les meilleures conditions possibles d'une paix durable en Europe. Les problèmes des frontières européennes en constituaient incontestablement un élément important. De ce fait, les changements introduits par le Reich hitlérien en vue de semer la discorde parmi les différentes nations européennes, ne pouvaient donc être maintenus. Les préparatifs de l'agression contre l'Union Soviétique ou la tentative d'entraîner la plus grande quantité possible d'Etats à participer au démembrement envisagé de l'Etat soviétique ou des autres Etats de la coalition antihitlérienne - constituaient le dénominateur commun des modifications de frontières effectuées par le Reich hitlérien en Europe durant la période 1940-1941.

Rien d'étonnant si, après la défaite du III^e Reich, non seulement toutes ces mesures arbitraires hitlériennes concernant les frontières furent annulées, mais - outre le rétablissement, là où cela était indispensable, de l'état de choses tel qu'il fut avant la guerre - on introduisit des changements qui avaient pour objectif d'enlever à l'impérialisme hitlérien le tremplin qui lui avait servi à déclencher deux guerres mondiales au cours du dernier quart de siècle.

C'est pour cela également que la Conférence de Potsdam prit des décisions qui engageaient à fixer la frontière occidentale de la Pologne sur l'Oder et la Neisse de Lusace.

La Conférence de Potsdam détermina de la façon le tracé de la frontière polono-allemande:

"Les trois chefs de gouvernements conviennent de ce qu'avant la délimitation définitive de la frontière occidentale de la Pologne, les anciens territoires allemands situés à l'est de la ligne allant de la Mer Baltique directement vers l'ouest en partant de Swinemünde/Swinoujście/, et de là le long du fleuve l'Oder jusqu'à son confluent avec la Neisse occidentale et le long de la Neisse occidentale jusqu'à la frontière tchécoslovaque, incluant cette partie de la Prusse Orientale qui a été placée sous l'administration de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, conformément à l'accord conclu à la présente Conférence et incluant le territoire de l'ancienne Ville Libre de Danzig - resteront sous l'administration de l'Etat Polonais et, de ce fait, ne seront pas considérés comme faisant partie de la zone d'occupation soviétique en Allemagne".

Ainsi l'Accord de Potsdam parle clairement des "anciens territoires allemands".

Les décisions concernant le transfert de toute la population allemande qui demeurait sur ces territoires après l'évacuation hitlérienne et les fuites vers les zones d'occupation alliées en Allemagne, confirment clairement la caractère définitif des dispositions des grandes puissances concernant la frontière sur l'Oder et la Neisse de Lusace. Le décret ultérieur du Conseil Allié de Contrôle /règlement N° 46/ portant sur la liquidation de la Prusse, dont une grande partie de son ancien territoire entrait dans la composition de l'Etat polonais et de l'URSS, le confirmait également.

Les frontières formées à l'issue de la deuxième guerre mondiale sont devenues la base d'un nouvel ordre pacifique en Europe. La paix et la sécurité de notre continent ne pouvaient être garanties que sur cette base.

Si, bientôt après la guerre, ces frontières devaient être mises en question, c'est en premier lieu parce que l'on poursuivait les buts suivants: a/ se concilier les forces impérialistes en Allemagne Occidentale du fait que l'on avait misé sur la division de l'Allemagne et sur l'inclusion de sa partie occidentale dans le bloc occidental; b/ exercer une pression politique sur les pays

d'Europe Centrale et Méridionale qui avaient procédé à des transformations de leurs systèmes sociaux-politiques.

C'est pourquoi, pendant que durait encore le procès de Nuremberg qui jugeait les plus grands criminels de guerre allemands, le 6 septembre 1946 le secrétaire d'Etat américain, Byrnes, faisait à Stuttgart des promesses à la bourgeoisie ouest-allemande qui se reconstituait, sur la révision possible de la frontière polono-allemande. Cela avait lieu - et cela il ne faut pas le perdre de vue - deux mois après le référendum en Pologne /le 30 juin 1946/ dans lequel plus de 95% des citoyens se déclaraient en faveur de la frontière sur l'Oder et la Neisse de Lusace. L'intervention de Churchill à Fulton avait le même objectif.

Les puissances occidentales avaient trouvé encore un autre champ où, au moyens de discussions sur les problèmes des frontières, elles s'évertuaient à ébranler les régimes des démocraties populaires qui se stabilisaient, et tout particulièrement dans les pays d'Europe méridionale et orientale. La Conférence de la Paix à Paris /du 29 juillet au 15 octobre 1947/ en était l'expression la plus éclatante. Ainsi, la Grèce y avançait des revendications territoriales contre la Bulgarie et l'Albanie, tandis que l'Italie, laquelle, comme il était constaté dans le traité de paix, devait rester telle qu'elle était dans ses frontières du 1 janvier 1938, formulait des revendications territoriales concernant Trieste. L'attitude résolue de l'URSS, de la Pologne, de la Tchécoslovaquie et des délégations de la Biélorussie et de l'Ukraine fit échouer les exigences inconsidérées de la Grèce. La période du dernier quart de siècle a confirmé la stabilité de la situation dans cette partie de l'Europe que l'on appelait, dans le passé, le "baril de poudre des Balkans".

En dehors de la tension en Europe, les velléités de mettre en question les frontières formées à l'issue de la seconde guerre mondiale n'ont rien donné.

Après la création de deux Etats allemands qui eut lieu en 1949, apparaissaient en territoire allemand deux sujets de droit international pleinement légitimes, capables de prendre sur eux l'engagement de réaliser les décisions de Potsdam, y compris celles relatives à la reconnaissance des modifications de frontières qui concernaient l'Allemagne. Le gouvernement de la RDA a reconnu la

frontière sur l'Oder et la Neisse de Lusace comme frontière polono-allemande définitive et immuable, dès les premiers moments de son existence, ce qu'il devait confirmer juridiquement aux termes de l'Accord de Zgorzelec conclu avec la Pologne le 6 juillet 1950.

L'échange de documents sur la délimitation de la frontière existante survint en janvier 1951 à Francfort-sur-l'Oder. Par ce moyen l'un des deux Etats allemands reconnaissait la frontière sur l'Oder et la Neisse de Lusace comme définitive et obligatoire aussi pour les futurs gouvernements allemands.

En revanche la République Fédérale d'Allemagne, dès les premiers moments de son existence, a opté pour l'attitude révisionniste et revancharde selon laquelle "l'Allemagne existerait dans ses frontières de 1937", proclamant en même temps son droit à la représentation unique de toute la nation allemande, droit inconnu jusqu'alors dans le droit international.

Cette ligne politique déterminait pendant 20 ans la politique des gouvernements consécutifs de la RFA. Cette ligne politique, en alimentant le révisionnisme, les forces de la revanche et du nationalisme, a non seulement marqué de façon dangereuse la vie de la société ouest-allemande, mais elle a, en plus, empoisonné le climat politique en Europe. Cette ligne ne peut être définie autrement que comme le programme de la revanche poursuivant l'annulation des résultats de la seconde guerre mondiale et visant les fondements même de la paix en Europe.

Et c'est pourquoi la proposition présentée le 17 mai 1969 par Wladyslaw Gomulka, 1er secrétaire du POPU, résulte non seulement du fait que la Pologne aspire à régler par un traité le problème des frontières avec les deux Etats allemands, créés sur les débris du III^e Reich allemand, mais aussi du fait qu'elle aspire à préserver la paix sur notre continent. La déclaration de Wladyslaw Gomulka qu'il n'y a pas de problème des frontières, que seul existe le problème de la paix, recèle une profonde vérité qui ne peut pas être omise.

Aujourd'hui les frontières de la Pologne ne font pas et ne feront pas l'objet de marchandages ni de pressions politiques. Elles sont protégées par l'alliance polono-soviétique et par tout le potentiel militaire du Traité de Varsovie. Aucune puissance au monde ne serait en état de modifier les frontières du camp socialiste même d'un centimètre.

Jusqu'à présent la RFA s'est toujours refusée de reconnaître pleinement et de confirmer le caractère définitif de la frontière

sur l'Oder et la Neisse, de la reconnaître comme frontière permanente entre la nation polonoise et la nation allemande.

En revanche la gouvernement de la RFA a réglé de façon définitive ses problèmes frontaliers avec les Pays-Bas /en 1960/, avec la Belgique /en 1956/. Ce qui a été possible pour la frontière occidentale et septentrionale de la RFA, devrait également être possible pour la frontière sur l'Oder et la Neisse.

Les mêmes critères devraient être appliqués envers toutes les frontières allemandes. Personne n'ignore les résultats auxquels aboutit la politique d'entre-les-deux-guerre /les accords de Locarno/ qui consistait à reconnaître les frontières allemandes en occident comme définitives, et celles à l'est comme un problème resté ouvert. Si, pour reconnaître le caractère définitif de la frontière sur l'Oder et la Neisse, il fallait attendre, comme certains politiciens occidentaux le prétendent, la conclusion du traité de paix, alors le règlement définitif des frontières allemandes occidentales auraient du également attendre la conclusion du traité de paix, car les grandes puissances se sont réservé des droits de compétences dans tous les problèmes frontaliers.

En attendant il est clair pour tout le monde que le traité de paix avec l'Allemagne est tout simplement un mythe. S'il n'a pas signé immédiatement après la guerre, lorsqu'une certaine coopération en ce qui concerne l'Allemagne existait encore entre les grandes puissances, s'il n'a pas été signé durant les 25 années qui se sont écoulées après la guerre, on ne peut d'autant plus espérer qu'il soit signé dans l'avenir. Le fait de se référer à un "traité de paix" mythique ne peut plus être considéré, aujourd'hui, que comme une volonté de maintenir le problème des frontières allemandes orientales ouvert.

Si l'on ne tient pas à s'accrocher désespérément aux séquelles de la seconde guerre mondiale, si l'on veut définitivement clore ce chapitre de l'histoire allemande si humiliant pour la nation allemande - l'unique condition en est la reconnaissance pleine et inconditionnelle de la frontière sur l'Oder et la Neisse.

La carte politique actuelle de l'Europe, c'est également l'existence de deux Etats allemands souverains, y compris la frontière entre les deux Etats allemands. Il serait dans l'intérêt de

la paix et de la sécurité en Europe d'en finir avec la situation absurde de non-reconnaissance de la RDA. Cet Etat doit être reconnu conformément aux normes du droit international. Depuis 20 ans existent deux Etats allemands et ils ne peuvent être traités autrement que tous les autres Etats d'Europe.

Le nouveau gouvernement de la RFA, dirigé par le chancelier Willy Brandt, assure qu'il désire rompre avec le programme révisionniste adopté par tous les gouvernements de la RFA jusqu'à son avènement. Il a entrepris certaines mesures en ce sens, des conversations ont été entamées - sur initiative des pays socialistes. Il est prématûr de juger de leur résultat. La reconnaissance de la frontière sur l'Oder et la Neisse et la reconnaissance selon le droit international de la RDA, donc l'attitude de la RFA envers la carte de l'Europe, ont une signification décisive.

Seule la reconnaissance pleine et inconditionnelle des frontières existant en Europe pourrait non seulement créer un climat de confiance dans les rapports internationaux sur notre continent, mais elle pourrait aussi devenir la base permettant d'autres mesures constructives en vue de la préservation de la paix en Europe.

Seule la carte territoriale et politique qui s'est formée à l'issue de la seconde guerre mondiale et du développement des événements après la guerre, peut servir de base à l'ordre pacifique actuel et futur sur notre continent. Tant que cette carte sera mise en question, persistera la tension et le danger d'un conflit. Il est dans l'intérêt vital de tous les pays d'Europe d'y mettre fin. Cela dégagerait le champ devant la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et permettrait de faire des progrès dans le renforcement de la paix et du développement de la coopération.

EUROPEAN SECURITY: SOME ASPECTS OF THE BRITISH VIEW

Roger Morgan

(The Royal Institute of International Affairs)

U. K.

*Non alignés
Neutres*

At the date of writing it is expected, but still not certain, that the NATO Council, at its meeting in Rome on May 25th-26th, will formally invite the member states of the Warsaw Pact to a conference on mutual reductions of conventional military forces in Europe. It is also expected that the British Government, as well as joining the American and West German Governments in sponsoring this invitation, will make a proposal of its own for a Commission of European States to act as a forum for continuing talks between the NATO and Warsaw Pact countries. This proposal, put forward for discussion by the British Foreign Secretary at the Brussels Meeting of NATO Foreign Ministers in December 1969, and further discussed with the American Government in mid-May 1970, envisages a Standing Commission on East-West relations in Europe, containing representatives of member states of NATO and the Warsaw Pact, and also of neutral European States.

The British proposal - described by the Prime Minister in a television interview in January 1970 as envisaging "permanent machinery for dealing with all the problems in Europe that we could solve, economic as well as political and military and the rest" - might begin with the modest task of supervising an agreement on mutual force reductions. According to more ambitious versions of the proposal, the machinery (unofficially entitled SCEWER, or Standing Commission on East-West European Relations) might develop into a multi-purpose regional organisation for the whole of Europe. It might then either take the form of an official regional organisation of the United Nations - perhaps developing from the existing United Nations Economic Commission for Europe - or at the least be officially registered with UNO, in the same way as the Organisation of American States or the Organisation of African Unity. Such ambitious proposals, particularly of an institutional kind, appear to mark a considerable departure from traditional British views on European security and co-operation, and it is worth asking what the reasons for this apparent departure may be.

British Governments, in the 25 years since the end of the Second World War, have on the whole been sceptical about the prospects of overcoming the cold war in Europe, and replacing the rival military pacts by an all-embracing European security system, for at least four reasons:-

- (1) British official thinking has been heavily marked by Britain's experience in the early post-war years, when Soviet pressure in the Balkans and Central Europe was seen as a threat to Western interests, and when Britain for a time (1944-47) saw herself as carrying the main burden of resisting this pressure, before the danger was fully perceived by the United States.

- (2) Arising from this experience, British policy-makers appear to have been heavily influenced by the fear that if they put excessive emphasis on the prospects for East-West understanding, or undertook East-West diplomacy of an over-active kind, the American commitment to Western Europe - seen as vital for Britain's security - might be reduced.
- (3) British thinking on European affairs as on foreign policy in general, has been marked by a distaste for general plans, from the federalist European Community type to the various "grand designs" associated with Presidents de Gaulle and Kennedy, and even the more modest "bridge-building" concept expressed in President Johnson's speech of October 1966. The British tradition of cautious pragmatism - reinforced by the unsuccessful experience of Summit Conferences in 1955 and 1960 - has led to an insistence on careful exploratory moves on a bilateral diplomatic basis, before any ambitious multilateral conferences or structures are considered.
- (4) British thinking on East-West relations in Europe has been dominated, since the mid-1960s, by the need not to upset the West German Government in the ways it was upset by certain British moves in the 1950s and early 1960s. Since British entry into the European Economic Community has become the major objective of Britain's European policy in the course of the 1960s, and since the support of Bonn has been seen as necessary to achieve this goal, the prominence occasionally given to East-West relations in earlier British attitudes to Europe (the Eden Plan of 1955, MacMillan's attempt to mediate in the Berlin crisis of 1958-62, and the Wilson Government's early emphasis on NPT at the expense of MLF) has been substantially reduced.

The Czechoslovak crisis of 1968 was seen in London as a confirmation of the correctness of these considerations, and British policy in 1968-69 concentrated on a reaffirmation of Britain's military links with Western Europe, and of the importance of strengthening the organisation of Western Europe both in the face of a continuing Soviet threat and in the face of potential American troop reductions and strategic and political agreements with the Soviet Union.

The new emphasis in British policy on East-West arrangements, in 1969-70, may be partly explained by the same reasons which produced such an emphasis on various occasions during the 1950s and 1960s: the economic motive of a wish to reduce costly troop stationing in Germany, at a time when Britain's economic difficulties are still considerable, or alternatively, the political motive of a Government wishing to win support in an election year by appearing to take initiatives towards European peace.

The new tone of British policy in 1969-70, however, is probably motivated by deeper considerations than these: as long as the improvement of East-West relations in Europe was being pursued most actively by President de Gaulle, whose motives appeared to be mainly the promotion of French power, and the loosening of the European blocs in a way which seemed to Britain to make the world less rather than more safe, the reasons for British scepticism remained strong. Now, however, that the United States has reasserted her interest in East-West dialogue - begun, in fact, by the Kennedy Administration -

and, more importantly, now that the West German Federal Republic has a Government which has moved from immobilisme into an active policy of détente towards the East, policy-makers in London have seen the need for a revival of some of the concern for East-West relations which was strongly felt in the 1950s and 1960s, despite the then prevailing scepticism, and which now appears able to make a relevant contribution both to East-West understanding and to the cohesion of the Western Alliance in a period of general détente in Europe. This is the background against which the current British proposals have to be judged.

oOo

PROBLEM OF A EUROPEAN CONFERENCE FOR SECURITY
AND COOPERATION

by Prof Dr Wilhelm Ersil and Dr Harald Rose

Institute of International Relations,
Potsdam-Babelsberg, German Democratic Republic

I.

1. The task to solve, step by step, the burning issues of European security and cooperation is becoming more and more important. The states parties to the Warsaw Treaty have submitted relevant proposals. A programme aimed at strengthening European security must base itself on the objective requirements for safeguarding peace and cooperation of the states with different social systems of the whole continent. It has to consider the elementary vital interests of the European peoples, must be aimed at excluding war in Europe and oppose tendencies put forward by aggressive circles to exacerbate the international situation and sharpen cold war.

2. The Programme for Europe put forward by the states of the Warsaw Treaty clearly defines the inevitable preconditions and elements for a European system of security :

a) The unconditional recognition of the territorial status quo and all frontiers resulting from World War II. This

requires from the FRG above all to unreservedly recognize the frontier between the FRG and the GDR and the Oder-Neisse frontier.

- b) Mutual recognition of and respect for all European states as subjects of international law. This makes it necessary that, first of all, the relations between the GDR and the European states with which such relations do not yet exist, be normalised in terms of international law. Especially urgent are the establishment of relations on the basis of international law between the GDR and the FRG and the complete abandonment by the FRG Government of its discriminatory claim to sole representation in any form.
- c) Renunciation by the FRG of any control over A, B and C weapons.
- d) Respect for the status of West Berlin as independent political entity.

3. Among the main elements of a collective European system of security there are :

- a) Mutual renunciation of force on the basis of the recognition of the status quo and the respect for the principle of peaceful coexistence between states with different systems ;
- b) The binding obligation to settle all disputes by peaceful means ;
- c) The step-by-step implementation of disarmament and armament limitation measures ;
- d) Measures to be taken for the development of economic, scientific, technological and cultural cooperation between the European states.

This collective system of security would replace the existing military pact systems. In the process of implementing such a European system of security on the basis of this model the creation of its preconditions and the coming into force of its main elements interlace most closely.

II.

1. In order to create the conditions necessary for a European system of security and to implement its main elements, it is necessary that all European states show unreserved readiness for a peaceful coexistence between states with different social systems on the basis of the principles of the UN Charter. This requires not only the complete abandonment of that policy which aims at abolishing the state-organized socialism in Europe by a policy of "roll-back" but also the abandonment of such ideas of certain circles attempting to reach this aim by a strategy of "building bridges" or by methods of a "new Eastern policy". Among these illusory conceptions are also the various conceptions of "Europe" by certain forces who, in contrast to all real, social, political, cultural and geographical facts, identify the late capitalist Western Europe and its integration organizations with Europe. They postulate a certain arrogant claim to represent all of Europe, according to which the re-establishment of "European Unity" means the bringing about of a rapprochement and finally the incorporation of the socialist states of Eastern and South-East Europe in capitalist Europe. Theoretical and political conceptions of various governments proceeding from such models are unrealistic. Sticking to them obscures realities and runs counter to effective steps towards European security and cooperation. Both European

security and the development of European cooperation necessitate the creation of a collective European system of security basing itself on the principles of peaceful coexistence. It is only on this basis that cooperation between all European states can reach the level necessary for an all-round progress of the peoples.

2. In order to implement the conditions for a European system of security, the FRG has got a special responsibility fixed in terms of international law in the Potsdam Agreement. However, it is still pursuing a hostile and discriminatory policy towards the socialist GDR, rejects the contents of the draft treaty submitted by the GDR on 17 December 1969, the normalization of relations in terms of international law between the GDR and the FRG on the basis of peaceful coexistence, and continues to stick to the unrealistic demand for the integration of West Berlin into its own territory. The recent neo-nazi outrages clearly demonstrate the increased activity of the neo-fascist forces in the FRG.

The talks held so far between the governments of the GDR and the FRG show that the FRG Government is not yet ready to give due consideration to the fact that on German soil there exist two sovereign states completely independent of each other with completely different social systems. They have the obligation towards each other and towards all European peoples, by the establishment of equality-based relations in terms of international law and the conclusion of a relevant treaty of international law . . . to settle their relations in the

interest of European security on the basis of the principles of peaceful coexistence. Though the FRG Government claims that it wishes to develop relations with the GDR on the basis of equality

and non-discrimination, it contributed to a large extent to the prevention of the GDR's membership in the ECE and the WHO, and it refuses to apply, together with the GDR, for admission in the UNO. The FRG Government continues to stick to the conception of an alleged special relationship between the GDR and the FRG denying the irrefutable fact that the GDR is a subject of international law. Now as before, numerous West German laws and other normative acts of the FRG extend the FRG's sovereign power to the territory of the former German Reich of 1937, that is to say to the GDR territory and territories of other socialist states.

3. The unrestricted recognition of the GDR in terms of international law lies in the interest of peace and European security.

- a) The mutual recognition of the GDR and the FRG in terms of international law, including recognition of the frontiers existing between them, abolishes any means which might be used by aggressive circles for a provocative policy directed against the GDR and the states of the Warsaw Treaty under the flag of an "inner-German conflict". Recognition of the GDR in terms of international law is a decisive issue of security. In addition, the policy of non-recognition of the GDR provides the FRG neo-fascist and nationalist forces with ever new stimuli.
- b) The recognition of the GDR in terms of international law by the FRG would clearly demonstrate that the principles contained in Article 2 of the UN Charter, are unreservedly to be applied also to the relationship between the two German states. Thus, any ambiguities would be excluded which the FRG Government attempts to maintain by referring to the existence of a special relationship between the GDR and the FRG, in order to preserve

a privileged position for the FRG.

- c) The unrestricted mutual recognition in terms of international law included both the GDR's and the FRG's full competence to perform legal acts under international law. Only thus the treaties concluded between the two states acquire the same legal quality as those concluded with third states.
- d) In the same way as any state considers it a matter of course to be recognized and respected by other states as a subject of international law, also the GDR has a title to this right and behaves towards the FRG correctly in terms of international law. That is why there can be no question of "making returns" and "paying" for the recognition of the GDR in terms of international law. Such a demand cannot be considered seriously.

4. The question of recognizing the GDR in terms of international law is not a question of prestige or tactics but a decisive question of security for the peoples in the GDR and the FRG and of safeguarding peace on the European continent. That is why that allegation is completely devious that the conclusion of a treaty between the GDR and the FRG on the establishment of relations in terms of international law would only be a juridical formula without concrete contents. On the contrary, its contents is extraordinarily substantial because it must not allow any open question as regards the territorial status quo and must stipulate, on the basis of the experience gathered during the last World War, the right and duty for both states to prevent that a new war will be triggered off on German soil. This is a

basic precondition and basic prerequisite for the settlement of numerous detailed questions between the GDR and the FRG.

6. The settlement of bilateral relations between the FRG and the GDR falls into the responsibilities and competence of the two states and thus cannot be a matter to be discussed at an all-European conference. Since the settlement of relations between the GDR and the FRG constitutes a basic precondition for an all-European system of security, this of course decisively touches the solution to the European problems. The normalization of relations of other states with the GDR in terms of international law very positively influences the bilateral relationship between the FRG and the GDR. On the other hand, the normalization of relations between the GDR and the FRG in terms of international law would have an extraordinarily favourable effect on the international atmosphere and remove a main obstacle on the road to a general relaxation of tension in Europe and bring about a European system of security.

III.

1. An all-European conference would be suitable for accelerating the process of the creation of a European security system. It is the up-to-date, most effective form which can meet the general need for security and cooperation in Europe. The conference should discuss matters which affect the interests of all European states, which meet the purpose of the conference and which make it possible to achieve favourable results in a short space of time.
2. Most European states advocate the convening of an all-European conference without political pre-conditions. It appears, however, that the otherwise justified demand for a "good preparation" of such a conference is taken by certain circles as a tactical pretext to work against the systematic preparation of an all-European conference, because a number of pre-conditions are linked with that demand. In our opinion, however, it is entirely wrong to assume that the preparedness to participate in a European security conference could be used as a means of pressure against socialist states.
3. The following arguments, inter alia, are advanced as pre-conditions for the early holding of an all-European conference:
 - a) An all-European conference would be meaningful only if there were indications of progress in the talks at present under way (SALT, West Berlin, GDR - FRG, FRG - USSR and Polish People's Republic). In this context, it is demanded that especially the GDR should

make concessions vis-à-vis the West German concept of "special relations".

- b) Prior to an all-European conference multilateral forms of preparation were to be applied and institutionalized.
 - c) Until an all-European conference could take place, progress had to be reached in arms limitation steps, e.g. in a "mutual reduction of troops".
 - d) The agenda items suggested by the Warsaw Treaty States are said to be too general.
4. To get closer to the target of creating an all-European system of collective security without delay, all proved methods and ways - both bilateral and multilateral - should naturally be made use of. The growing international relations naturally tend more towards multilateral forms, without traditional bilateral diplomacy losing in importance. It would, however, not be in keeping with the interplay of the various forms if one set the two fields schematically one against the other.
5. Within the process of creating a European security system, an all-European conference assumes a special function. Some of its aspects are:
- a) An all-European conference enables all European states to work together in discussing questions which are of direct interest to them and whose solution is possible already now. Such matters could be agreements on an all-European renunciation of the use of force and the development of economic, scientific and technological cooperation. On the other hand, the demand that the conference should discuss a "mutual troop reduction" is - in the

light of the restricted number of competent states and the complex character of the subject - not suited to lead to favourable results and to help clarify basic matters of general interest.

- b) An all-European conference cannot aim only at registering the results achieved bilaterally or by smaller groups of states over a longer period of time. On the contrary, its specific task is to speed up the process of the creation of a European security system by being held very soon.
- c) An all-European conference, the first one after World War II, would clearly demonstrate the will of the European states to reach genuine solutions of the problems of European security. It would produce a considerable psychological effect, improving the climate of further negotiations on other problems, too. This would, at the same time, stimulate the activities of UN bodies which were set up for the purpose of European cooperation. It is just the holding of the conference which would help to bring about such an improvement of the atmosphere which is - sometimes wrongly - described as a pre-condition for the organization of such a conference.
- d) The first European conference will be followed by others. The Warsaw Treaty States propose to start discussing questions which can be settled within a short time. The argument that the subjects proposed were but "matters of secondary importance" is incorrect and also dangerous since it negates the conception of the

prohibition of the use of force - not to allow another war to start in Europe - which came forth as a lesson from the last world war.

6. Considering all the arguments which are advanced either in favour or against the early convocation of the all-European conference it may be said in conclusion : An all-European conference is a useful and ~~necessary~~ instrument for the settlement of the European problems to speed up the processes of creating a European security system. The idea of its early convocation must not be abandoned for the sake of true progress to be soon obtained. Objections against the holding of such a conference are in general made on account of special interests which are contrary to the universal desire of the peoples on this continent to strengthen European security and develop peaceful cooperation among the states of Europe. There is every indication to convene the all-European conference at the earliest possible date.

20

STEFANO SILVESTRI
Instituto Affari Internazionali,
R o m a

HYPOTHESES SUR LA SECURITE EUROPEENNE

Les études de certains centres et instituts ont depuis longtemps précédé les contacts officiels au niveau de gouvernements. En particulier les études du Centre de Politique Etrangère de Paris, de l'Institute for Strategic Studies de Londres et du Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik de Bonn. Ces études sont fondées sur la conviction que, étant l'histoire humaine "ruled by little else than ideas", est réellement possible découvrir sa logique et proposer quelques réflexions qui aient la possibilité d'inter-agir sur ces idées.

Les positions sur la sécurité européenne sont très différentes entre elles. Il y a qui pensent à un procès de dissolution des blocs, qui à la dissolution d'un bloc seulement (le propre ou celui de l'ennemi), qui pensent à une réforme des blocs, qui à une réconsolidation. Paradoxalement toutes ces exigences sont également valides, parce que toutes ont étées, sont ou pourront probablement être dans le futur, à la base d'un procès de construction d'un système de sécurité en Europe.

Quelquesunes de ces différences peuvent être quand même rapprochées par deux constantes, acquises par tous les interlocuteurs:

1) la persistance, dans les divers pays d'Europe, dans les Etats Unis et dans l'URSS, des régimes politiques existants; soit démocratiques soit communistes, même avec une alternance de crises, et donc la persistance d'une distinction fondamentale entre les deux ensembles d'Etats, due à la diversité des structures économiques et sociales, politiques, idéologiques;

/...

2) la persistance d'un désir de paix en Europe, et donc de la recherche de formules de sécurité.

Une autre donnée, que nous voulons considérer comme acquise, ce sont les limites temporelles de tout discours sur la sécurité: ces limites peuvent être établies, grossso modo, entre les années '70.

Existenr en plus un certain nombre de variables qui peuvent influer sur les deux systèmes. Quelques unes sont externes: le tiers monde, la Chine, le conflit israélo-arabe, etc. Mais, bien que ces variables soient certainement d'une grande importance, surtout par rapport à la confrontation globale de deux superpuissances, il est peut être possible de les considérer, dans le cas de la sécurité européenne, seulement pour ce qu'elles donnent aux variables que nous considérons comme internes aux deux systèmes.

Les variables internes seront limitées par les constantes que nous avions établies: elles devront donc assurer une certaine persistance des divers systèmes politiques, et le désir de paix.

Ces variables internes seront donc surtout les différentes tendances politiques, qui, d'une manière ou d'une autre, comme tendance qui exerce l'hégémonie ou qui vive avec les autres, peuvent se manifester dans les divers pays. Une étude de l'Istituto Affari Internazionali les a groupées de la manière suivante:

I) dans les Etats Unis:

- isolationnisme a) de droite
 b) de gauche
- internationalisme a) avec une forte caractérisation idéologique (anticommunisme militant)
 b) avec une faible (ou atténuée) caractérisation idéologique, qui peut donner lieu à une politique de
 - intense bipolarité
 - bipolarité atténuée
 - partnership avec l'Europe
- triumphalisme

/...

- 2) dans les États de l'Europe occidentale
- atlantisme
 - a) sous forme de anticomunisme militant
 - b) sous forme de anticomunisme atténué
 - dégagement
 - a) nationalisme
 - b) neutralisme
 - fédéralisme
 - a) avec partnership
 - b) de troisième force (nationalisme européen)
- 3) dans l'Union Soviétique (étant donné la possibilité de tendances de politique intérieure, qui vont de l'ortodoxie communiste au révisionnisme économique ou politique)
- un fort engagement international (guerre froide)
 - un engagement international atténué (coexistence)
 - a) intense bipolarité
 - b) bipolarité atténuée
 - c) priorité au champ socialiste
 - avec une politique d'intervention
 - avec un esprit communautaire socialiste (commonwealth socialiste)
 - repliement
- 4) dans les Etats de l'Europe orientale
- ortodoxie conservatrice (soviétique)
 - révisionnisme
 - a) économique
 - b) nationaliste
 - c) démocratique
 - d) communautaire
 - crise de régime et restauration

A partir de ces données, et de la situation actuelle, un groupe de travail de l'Istituto Affari Internazionali a établi six ipothèses de situations de sécurité en Europe, dans les années '70. Nous nous limiterons ici à résumer ces modèles.

/...

Evolution des deux blocs sans importantes modifications internes

Dans ce modèle le facteur dominant réside dans l'absence de nouveau dans la logique politique internationale. Occidentaux et orientaux, hégémones ou mineurs, maintiennent les structures établies dans le passé, bien qu'ils se rendent compte qu'elles sont en train de se détériorer de plus en plus.

Ce modèle prévoit, dans les Etats Unis, une tendance d'internationalisme atténué (à bipolarité atténuée: c'est à dire en défendant leur système d'alliances, en recherchant une certaine collaboration européenne, et en respectant, dans les faits; la zone d'influence soviétique en Europe). Dans l'Europe occidentale un atlantisme atténué (les tendances politiques sont comprises, de gauche à droite, dans un arc modéré). Dans l'Union Soviétique un engagement international atténué (qui cherche de correspondre à l'internationalisme américain, malgré le mineur degré de consensus interne, sur lequel s'appuyer en cas de crise, et qui pourrait l'amener à une politique d'intervention). Dans l'Europe orientale des tendances ortodoxes ou de revisionnisme économique.

L'examen détaillé de ce modèle a permis de reconnaître son instabilité: les facteurs de crise n'ont pas la tendance à être réabsorbés, mais au contraire à ressortir avec plus de netteté. Les superpuissances sont au centre de l'équilibre intérieur et international des blocs, mais n'arrivent à contrôler ni leurs rapports avec les mineurs, ni ceux des mineurs entre eux, autrement qu'ayant recours à des prévarications qui provoquent une reviviscence de guerre froide. Elles se balancent toujours entre des tentations isolationnistes et des tentations néoimpérialistes, qui bouleversent ce modèle et détruisent sa stabilité.

Pour survivre ce modèle a donc besoin de retombées périodiques dans des situations de guerre froide, qui rétablissent la dure et rigide contraposition idéologique à la base de l'équilibre intérieur des deux blocs. Mais, s'étant ainsi établie une situation de stabilité, la tension de la guerre froide décroît,

/...

et les forces de désagrégation (facilités par l'absence de renouvellement des structures internes aux blocs, et par l'ambiguité de la politique de détente des superpuissances) mènent à nouveau à la création de situation de crise, et à la guerre froide. Avec son alternance de secousses, ce modèle peut même survivre, mais reste néanmoins un modèle de transition, qui a la tendance à déborder dans d'autres modèles, ou situations de sécurité. De chaque côté il y a un adhésion purement négative, qui permet (et dans une certaine mesure favorise) la permanence des conflits. La sécurité de paix garantie par ce modèle est directement proportionnelle à sa stabilité.

Remplacement des deux blocs avec un système de garanties internationales multilatérales

Ce modèle, qui suppose un fort degré de autoconfiance militaire de la part des deux superpuissances, a besoin au préalable de

- un fort intérêt commun, américain et soviétique,
- une forte volonté de paix et de collaboration, de la part de tous les pays européens.

Pour cette raison, en Europe occidentale devront prévaloir des tendances au dégagement. En Europe orientale des tendances révisionnistes. Dans les deux, les courants nationalistes pourront subsister, à condition qu'elles ne deviennent dominantes (et provoquent ainsi la méfiance des superpuissances). Dans l'Union Soviétique et dans les Etats Unis devront prévaloir des tendances d'internationalisme et intense bipolarité.

L'examen de ce modèle a fait reconnaître que sa plus évidente caractéristique réside dans la nécessité que, en Europe et dans les superpuissances, des gouvernements socio-démocrates (et respectivement révisionnistes), adonnés surtout au bien-être à l'intérieur, aient un fort degré de stabilité et de continuité. Le modèle constitue le point d'équilibre d'un grand nombre d'intérêts nationaux, pas nécessairement convergents et pas nécessairement d'égale force, et au même temps la convergence des deux superpuissances vers le but d'une paix sans hégémonies en Europe.

/...

Mais d'une part l'URSS craigne la désagrégation des régimes communistes en Europe orientale . De l'autre côté les Etats Unis craignent le dynamisme internationale des quelques Etats européens (surtout l'Allemagne) vis-à-vis d'une relative faiblesse militaire. Les deux craignent que les Etats européens n'arrivent pas à maintenir effectivement désarmée, calme et désagrégée L'Allemagne. Ils craignent tous les deux que l'autre ne restera vraiment neutre. Ils craignent d'être obligés à rentrer en force en Europe, avec un capacité beaucoup plus réduite de contrôler la situation, et sans la possibilité d'éviter en avance des dangereuses et indésirables avantures;

En plus ce modèle exige, pour sa stabilité, que les pays européens renoncent à chaque politique globale que ce soit, pour ne pas troubler l'équilibre entre les superpuissances, seules garants de cette sécurité. Ce modèle en effet est stable uniquement à condition qu'on le regarde en état de statisme. Dès qu'une seule composante de l'équilibre manque, l'équilibre même est mis sous accusation. Les plus probables points faibles seront:

- 1) l'évolution de la politique intérieure de chaque état, pas nécessairement conforme à celle des autres;
- 2) la question allemande (en Allemagne on aurait établi en même temps une des plus grande concentration de pouvoir économique, et une des plus faible construction et discrimination politiques)
- 3) la nécessaire précarité de l'accord des superpuissances (dans le cas d'une crise, il est bien improbable qu'Etats Unis et URSS interprètent l'événement de la même manière et décident d'appuyer la même faction).

Du point de vue de la sécurité strictement militaire, l'établissement d'un vide politico-militaire au centre de l'Europe, ressort comme très peu durable. Une Allemagne non-divisée aurait beaucoup d'atouts à jouer, et pourrait déstabiliser tout le système simplement en jouant entre les deux superpuissances. Dans ce cas, très probablement, le manque de clarté de ce système de sécurité provoquerait aussi la faillite de la non-prolifération nucléaire en Europe. En plus, la volonté de s'opposer aux nombreux éléments de désagrégation

/...

du système, pourrait conduire à la formation d'une espèce de nouvelle Sainte Alliance, garantissant au même temps la conservation à l'intérieur et l'unanimité internationale.

Broyage des deux blocs en Etats dénoués d'engagements internationaux

Ce modèle veut être le développement logique des tendances de désagrégation. Ce modèle peut se réaliser à condition que:

- dans les Etats Unis arrivent à l'emporter des tendances isolationnistes,
- en Europe occidentale des tendances au dégagement,
- en URSS des tendances au repliement
- en Europe orientale des tendances révisionnistes, quelles que ce soient.

Ce modèle vérifie le bris des canals de communication multilatéraux, ou au moins leur dépréciation à profit des canals bilatéraux.

Ce modèle, qui a une portée surtout théorique, est servi pour étudier les caractéristiques d'un équilibre européen fondé sur un certain nombre d'Etats souverains et nucléaires.

Evolution intégrée dans les deux blocs

Ce modèle a étudiées un certain nombre d'hypothèses d'intégration en Europe occidentale, par rapport aussi à la situation du bloc oriental. Les hypothèses qui ont été retenues sont:

- la formation d'une communauté en Europe occidentale, distincte des Etats Unis, et révisant ses rapports avec eux, tandis qu'à l'Est on vérifie un raffermissement des liens du bloc et de l'hégémonie soviétique.

- la possibilité, après la réalisation du modèle précédent, d'une évolution européenne aussi à l'Est, avec des caractéristiques sensiblement différentes qu'à l'Ouest, mais qui permet quand même une révision des rapports internes au bloc.

Ce modèle est particulièrement axé sur l'Europe orientale, qui est son point le plus faible. En effet les nationa-

/...

lismes jusqu'ici comprimés par l'URSS, pourraient, dans l'hypothèse de son repliement, exploser, sans que les instruments multilatéraux du bloc aient la capacité et la solidarité interne suffisantes pour y réagir.

Ce modèle, très complexe, a des différents degrés de stabilité, selon les différentes structurations de son équilibre intérieur. En résumant très schématiquement quelques considérations, on peut remarquer l'unification des rapports entre les mineurs et la superpuissance dans les deux blocs. En toute évidence le développement déséquilibré de ce modèle, à l'Est et à l'Ouest est un élément d'instabilité. D'une part on constate la croissance d'un nouveau pôle européen occidental, très intéressé aux rapports avec l'Europe orientale. De l'autre côté on vérifie une situation fluide, dans laquelle l'URSS cherche à répondre au démembrement progressif de son bloc et à la forte attraction exercée par les occidentaux en pariant sur une internationalisation plus poussée des structures du bloc et sur la création des préconditions pour une solidarité politique accrue. La poursuite de ce but (qui suppose un grand effort de renouvellement de la classe politique soviétique) est le préalable de l'orientation politique de l'Europe occidentale.

Mais soit les possibilités d'ouverture, comme celles de fermeture, n'arrivent pas à empêcher la formation d'un noyau européen .

En effet, les hypothèses que nous avons groupées dans ce modèle, sont fondées surtout sur le prévaloir en Europe occidentale des tendances fédéralistes (de toute nature). Les Etats Unis ne devraient pas gêner le modèle, étant donné que leur position peut tranquillement traverser un arc très large d'options, sans être, malgré ça, en opposition avec le modèle.

Au contraire, en Europe orientale, l'Union Soviétique est obligée à un engagement plus direct, dans un sens revisionniste (de se revisionnisme que nous avons appelé "priorité au champ socialiste", avec un esprit communautaire socialiste, visant à la constitution, à moyen terme, d'un commonwealth socialiste). Tandis que, dans le cas de l'occident, il y a des nombreuses possibilités d'initiative autonome européenne, au contraire, dans le cas oriental, le plus grand poids soviétique

et la rigidité idéologique des structures étatiques font de l'Europe orientale plus un objet qu'un sujet de politique.

Dans ce modèle la sécurité de paix est donc liée à une révision des structures internationales de l'Europe orientale, dans un sens à la fois plus multilatéral que libéralisant, ce qui n'est pas facile. Mais, même dans le cas d'une faillite à l'est, ce modèle, a, à l'ouest, une crédibilité et une puissance suffisantes à l'imposer. Dans ce cas évidemment on pourrait aller à l'encontre de périodes de crise avec le bloc orientale. Mais la politique vers l'est du nouveau pôle européen occidental ne visera certainement pas à une réévaluation des tendances nationalistes ou de désagrégation du bloc oriental: une politique de ce genre pourrait en effet provoquer un raffermissement des courants nationalistes même à l'ouest, dans un sens opposé au noyau européen.

En concluant cette analyse très rapide, nous pouvons constater la présence, dans ce modèle, de contre-assurances très fortes, qui peuvent assurer sa survie, même en cas de crise ou d'incomplète réalisation.

Maintien d'un seul bloc, et dissolution progressive de l'autre

Ces deux modèles, qui concluent l'analyse des hypothèses de sécurité faite par l'Istituto Affari Internazionali, sont tout simplement le déroulement logique de la politique de la guerre froide. L'un et l'autre ne cherchent pas la sécurité, mais plus simplement la victoire (et peut être, en attendant un armistice). Il est nécessaire de les rappeler, parce que, après tout, il n'est vraiment pas certain que au-dessous de quelque proposition de sécurité il n'y aie un dessin d'hégémonie. Il est peut être inutile constater que ces dessins entrent presque automatiquement en conflit les uns avec les autres, et provoquent une reprise de la guerre froide, qui réconduit tous les procès sur le point de départ.