

COLLOQUE INTERNATIONAL SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EUROPÉENNE

EST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN
1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS IN
TERNALE · OCTAAT

TERRE
ION D
OURMAN

INFORMATIONS GENERALES

LES-R
TT TN

INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN

INFORMATIONS GENERALES

Salle des séances

Les travaux du Colloque se dérouleront dans la "Salle Verte" du Palais de la République Socialiste de Roumanie (1, Rue Crețulescu, II^e étage, téléphone : 15.97.10, poste 742.

Hébergement des participants

Les participants au Colloque et les personnes les accompagnant seront logés à l'Hôtel "Athenée Palace", 1, Rue Episcopiei (à une distance de 400 m environ de la Salle des séances).

Les repas seront servis au restaurant de l'hôtel.

Informations

Le secrétariat général du Colloque fonctionne au siège de l'Association de droit international et de relations internationales, Maison "Nicolas Titulescu", 47, Chaussée Kisseleff, téléphone : 18.54.62.

Pendant les séances du Colloque, le bureau d'informations fonctionnera dans la Salle du Palais de la République Socialiste de Roumanie, téléphone 15.97.10, poste 742.

Pour toute information les participants au Colloque pourront s'adresser à Mme Sandina Giugariu et à Mlle Sanda Soflete.

PROGRAMME DU COLLOQUE

Mardi, le 15 juin 1971

10 ^h 00	Ouverture officielle du colloque
11 ^h 00	Pause
11 ^h 15	Première séance du colloque
13 ^h 00	Déjeuner
15 ^h 00	Deuxième séance du colloque
16 ^h 30	Pause
16 ^h 45-18 ^h 00	Suite de la séance

Mercredi, le 16 juin 1971

10 ^h 00	Troisième séance du colloque
11 ^h 30	Pause
11 ^h 45	Suite de la séance
13 ^h 00	Déjeuner
15 ^h 00	Quatrième séance du colloque
16 ^h 30	Pause
16 ^h 45-18 ^h 00	Suite de la séance

Jeudi, le 17 juin 1971

10 ^h 00	Cinquième séance du colloque
11 ^h 30	Pause
11 ^h 45	Suite de la séance
13 ^h 00	Déjeuner
15 ^h 00	Sixième séance du colloque
16 ^h 30	Pause
16 ^h 45	Suite de la séance
18 ^h 00	Clôture des travaux du colloque
20 ^h 00	Cocktail offert par l'Association de Droit International et de Relations Internationales

Vendredi, le 18 juin 1971

8 ^h 00	Excursion en autocar à Curtea de Argeș
-------------------	--

LISTE DES PARTICIPANTS

3^e COLLOQUE EUROPEEN

Bucarest, 15-17 juin 1971

- | | |
|-----------------------------|---|
| 1. Liubivoje ACIMOVIĆ | Directeur de la Section de Relations Internationales de l'Institut de Politique et d'Economie Internationale, Belgrade |
| | xx |
| 2. Anna BEBRITS | Directeur de la Direction d'Etudes du Ministère des Affaires Etrangères, Budapest |
| 3. Christopher BERTRAM | Directeur adjoint de l'Institut d'Etudes Stratégiques, Londres |
| 4. Marie-Thérèse BOCKSTAELE | Secrétaire de Rédaction de la "Chronique de Politique étrangère" de l'Institut Royal des Relations Internationales, Bruxelles |
| | xxx |

x Premier Colloque européen, 1969

xx Deuxième Colloque européen, 1970

- | | |
|-------------------------|---|
| 5. O.T. BOGOMOLOV | Directeur de l'Institut d'Economie
du Système Mondial Socialiste,
Moscou |
| 6. Katarina BRODIN | Chargé de recherches à l'Institut
Suédois de Relations Internationales,
Stockholm |
| 7. Vladimir BRUSSKOV | Directeur Exécutif de l'Institut Interna-
tional pour la Paix, Vienne |
| 8. Paolo CALZINI | Chef de Section à l'Institut des Af-
faires Internationales, Rome |
| | x |
| 9. John C. CAMPBELL | Membre du Conseil pour les Relations
Etrangères, New York |
| | xxx |
| 10. Ion CETERCHI | Professeur, Vice-Président de l'Aca-
démie des Sciences Sociales et Politi-
ques de la République Socialiste
de Roumanie, Bucarest |
| | xx |
| 11. Lefkos CLERIDES | Président du Conseil des Avocats,
Nicosia |
| | xxx |
| 12. Emmanuel COPPIETERS | Professeur, Directeur Général de
l'Institut Royal des Relations In-
ternationales, Bruxelles |
| | xxx |

13. Margaret CORNELL
Editeur de "World Today" et à
l'Institut Royal des Affaires
Internationales, Londres

14. Viatcheslav Ivanovitch
DACHITCHEV
Chargé de recherches à l'Insti-
tut d'Economie Mondiale et Re-
lations Internationales,
Moscou

15. Albert DE SMAELÉ
Président du Conseil de l'Eco-
nomie, Bruxelles

16. Wilhelm ERSIL
Professeur à l'Institut des
Relations Internationales,
Potsdam-Babelsberg
XXX

17. Nicolas FOTINO
Directeur scientifique de
l'Association de Droit Inter-
national et de Relations In-
ternationales de la République
Socialiste de Roumanie, Bucarest
XXX

18. Jean FREYMOND
Institut Universitaire de
Hautes Etudes Internationales,
Genève

19. Johan GALTUNG
Directeur de l'Institut Inter-
national pour la Recherche dé
la Paix, Oslo

28. Werner HÄNISCH Professeur à l'Institut des Relations Internationales, Potsdam-Babelsberg
29. Pierre HASSNER Chargé de recherches, Centre d'Etudes des Relations Internationales de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, Paris
XXX
30. Ursula HERZOG Institut des Relations Internationales, Potsdam-Babelsberg
31. Johan HOLST Directeur scientifique de l'Institut Norvégien des Affaires Internationales, Oslo
XX
32. Jukka HUOPANIEMI Institut de Politique Etrangère de l'Université de Helsinki
X
33. L.G.M. JAQUET Directeur de l'Institut Hollandais des Affaires Internationales, La Haye
XXX
34. Samuel KARRES Chef de Division, Fondation Friedrich Ebert, Bonn
XX
35. Jean KLEIN Chargé de recherches au Centre d'Etudes de Politique Etrangère, Paris
XXX

36. Vasili Mihailovitch
KOULICH

Chef du Secteur des Relations
Internationales de l'Institut
d'Economie Mondiale et de Re-
lations Internationales,
Moscou

37. Luiz LEGAZ Y LACAMBRA

Directeur de l'Institut d'Etu-
des Politiques, Madrid

38. LODGAARD

Chargé de recherches à l'Insti-
tut International pour la Re-
cherche de la Paix, Oslo

39. Gene LYONS

Directeur du Département de
Sciences Sociales de l'UNESCO,
Paris

40. Cesare MERLINI

Directeur de l'Institut des
Affaires Internationales, Rome

41. Jean MEYRIAT

Directeur du Centre d'Etude
des Relations Internationales
de la Fondation Nationale des
Sciences Politiques, Paris

42. Jerzy MORAWSKY

Directeur adjoint à l'Institut
Polonais des Affaires Interna-
tionales, Varsovie

43. Costin MURGESCU

Membre correspondant de l'Academie de la Republique Socialiste de Roumanie, Rédacteur en chef de la Revue Roumaine d'Etudes Internationales, Bucarest.

xxx

44. Djuro NINČIĆ

Ambassadeur, Secrétariat d'Etat pour les Affaires Etrangères, Belgrade

xx

45. Igor Ivanovitch
ORLIK

Chef de Section à l'Institut d'Economie du Système Mondial Socialiste, Moscou

x

46. Michael PALMER

Membre du Trust Fédéral pour l'Education et la Recherche, Londres

xx

47. Vasilios PAPACOSTAS

Professeur à l'Ecole Supérieure des Sciences Politiques, Panteios, Athènes

xx

48. Ranko PETKOVIC

Rédacteur en chef de la Revue de la Politique Internationale, Belgrade

x

49. Werner PFEIFENBERGER

Chargé de cours à l'Université de Salzbourg, Centre International de Recherches, Salzbourg

xx

- | | |
|-------------------------|--|
| 50. Cristian POPISTEANU | Rédacteur en chef de la Revue
"Magazin Istoric", Bucarest |
| 51. Adam Daniel ROTFELD | Chargé de recherches à l'Insti-
tut Polonais des Affaires In-
ternationales, Varsovie |
| 52. Eberhard SCHULZ | Directeur adjoint de l'Institut
de Recherches de la Société Al-
lemande pour la Politique Etran-
gère, Bonn |
| | xxx |
| 53. Urs SCHWARTZ | Professeur à l'Institut Univer-
sitaire de Hautes Etudes In-
ternationales, Genève |
| 54. Jean SIOTIS | Professeur à l'Institut Univer-
sitaire de Hautes Etudes
internationales, Consultant au
Centre Européen de la Dotation
Carnegie pour la Paix Interna-
tionale, Genève |
| 55. Peter SMITHERS | Institut des Nations Unies pour
la Formation et la Recherche,
UNITAR |
| | xx |
| 56. Franco SOGLIAN | Chef de Département, Institut
d'Etudes de Politique Interna-
tionale, Milano |

65. Nikolai TODOROV

Professeur, Directeur de l'Institut de Politique Internationale, Sofia

66. Joszeph WIEJACZ

Ministère des Affaires Etrangères, Varsovie

67. Martin WIGHT

Professeur à l'Université de Sussex, membre de l'Institut Royal des Affaires Internationales, Londres

68. Jorgen GRONNEGAARD CHRISTENSEN

Institut des Sciences Politiques de l'Université d'Aarhus

69. Osmo APUNEN

Directeur de l'Institut Finländais de Relations Internationales, Helsinki

**3^e COLLOQUE
INTERNATIONAL SUR
LA SÉCURITÉ ET
LA COOPÉRATION
EUROPEENNE**

ION D C. MAXWELL STANLEY LES RR
OUMAN IT EN
INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES ROUMANIE BUCAR
EST 15-17 JUIN 1971 ASSOCIATION DES DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES ROUMANIE BUCAREST 15-17 JUIN

European Reconciliation :
The Role For International Organization

By C. Maxwell Stanley

For Presentation to
"Conference for Security and Cooperation in Europe -
Stages, Procedures and Content"

Bucharest, Romania
June 15-17, 1971

Historically, Europe has been the well spring of world colonialism and the location of the most devastating wars in global history. In the 1970s, over a quarter century after the end of World War II, Europe is still a major focal point for East-West tensions. European nations remain divided by clashing national interests and opposing ideologies. Trade, travel, and general human interaction among Europeans are artificially constricted. The two Germanys remain separated and the Berlin situation periodically waxes and wanes in intensity. As leaders of their respective military alliances, the two superpowers continue to present an overwhelming presence: sometimes complementing and other times distorting the interests of European conciliation and cooperation.

On the positive side of the ledger, it may be observed that international law and diplomacy had its cradle in Europe and, above all else, Europeans are well

schooled in the art of conflict resolution. In addition, while the cleavage between East and West is indeed pervasive, so too are their common interests in security and cooperation. Together with the rest of the world, Europe has an interest in lowering the intensity of the confrontation between the Soviet Union and the United States. The very dynamics of the present situation are such that the division between East and West is unlikely to last in its present form.

The following remarks are limited to a brief overview of several of these dynamic trends, accompanied by suggestions in the interest of general European reconciliation sufficient to enhance security and cooperation. Particular attention is given to the role for international organization in promoting European conciliation. The United Nations and its related agencies can be useful in advancing reconciliation and implementing security and cooperation, although other approaches may be primary.

European reconciliation adequate to promote greater security and cooperation in Europe does not call for political or economic unification of Eastern and Western Europe. Although such objectives may be cited as desirable long-range goals, initial progress can only rest upon the recognition of common self-interests. Reconciliation, in these remarks, means reduction of tensions between European powers sufficient to achieve greater security and beneficial cooperation.

Trends

It is readily observable that nationalistic impulses are gradually eroding both the NATO alliance and the Warsaw Pact. Largely in response to nationalism, France has withdrawn from NATO. Rumania, Poland, and (until recently) Czechoslovakia have demonstrated increasing independence and desire to increase contact with the West. The growth of nationalism in both Eastern and

Western Europe, with the resulting weakening of alliance pattern, may be viewed as a positive factor favoring long-term European consiliation. Undoubtedly, the presence of the United States and the Soviet Union on the European continent will become less desired. Ironically, improved and relaxed relations between these two superpowers will tend to ensure this end.

The gradual evolution of Western Europe toward integration must be considered as a positive movement in the direction of overall European reconciliation. The six members of the European Community have recently adopted new and more detailed methods for regular political consultation among themselves as they work toward monetary and economic union. In addition, a decision concerning the four candidates for membership, including Great Britain, will be made in the near future. While the political unity of the European Community does not appear as an immediate likelihood, coordination of social and economic planning has served to increase the power and importance of Western Europe. The solid economic and social progress by Eastern European nations is another trend favoring European reconciliation. Gains in nation building and industrial development increase their power and importance. Such trends in the East and West have renewed pressure for the reopening of historic trading patterns aborted since the advent of the Cold War. Such pressures will, no doubt, grow dramatically in the future and will serve the interests of reconciliation, provided new barriers to East-West trade are not erected and a suitable mutual approach to security is found.

The August 1970 treaty between the Federal Republics of Germany and the Soviet Union and the recognition by West Germany of the Oder-Neisse Line were necessary and significant steps toward European reconciliation. Equally vital is progress on the continuing quadripartite negotiations begun in March 1970 on the

future of the divided city of Berlin. Resolution of these two issues is crucial to the future course of East-West relations as both are fraught with the ever-present danger of confrontation.

Two related issues - Mutual and Balanced Force Reductions (MBFR) and the much discussed European Security Conference - have significant potential for an overall lessening of tensions in Europe. The initiation of discussions on the balanced reduction of forces between NATO and the Warsaw Pact has been delayed apparently due to the desire of the East to first hold a conference on European Security. The NATO powers alternatively have rejected the concept of multilateral discussions on the grounds that the agenda advanced by the Warsaw Pact nations was overly vague and due to the slow pace of the Berlin negotiations. Despite the admittedly complex and serious nature of these negotiations, it is lamentable that there has not been a greater will, especially on the part of the superpowers, to break the log jam.

Roles

International organizations have important roles to play in the enhancement of European reconciliation and the advancement of security and cooperation. Obviously, the NATO and Warsaw Pact groups will be involved as balanced force reductions are negotiations and a better pattern to assure the security of East and West is developed. In the economic areas the European Economic Community (EEC) and the Council for Mutual Economic Assistance (COMECON) should be involved as steps are negotiated to increase trade and commerce between East and West and to expand cooperation in other fields.

While the NATO and Warsaw Pact organizations must lead in the early stages of European reconciliation, success will undoubtedly alter their functions. At some

later stage, these two cold warriors must give way to a common organization concerned with the security of Europe. Hopefully, reduction of tensions between East and West can be such as to enable the United Nations to fulfill its intended role of maintaining international peace and security. Alternatively, an "all European" regional arrangement may evolve, possibly under the aegis of the United Nations (see Article 52 of the Charter).

An organ of the United Nations, the International Court of Justice, offers a means to strengthen East-West security. The Court stands ready to adjudicate future controversies of a legal nature as may arise between nations cooperating in an era of reduced East-West tensions. Such peaceful resolution of controversy lessens the chance of conflict and thus enlarges the security of all.

But the United Nations and its specialized agencies can make more immediate contributions to European reconciliation. In fact, they are already doing so. The United Nations and its specialized agencies have, in recent years, served as a vehicle for multilateral contact between East and West Europe. Areas of trade and scientific and cultural exchanges have been greatly facilitated by the work of the United Nations. The Socialist Republic of Romania introduced to the General Assembly in 1963 a resolution entitled "Actions on the Regional Level with a View to Improving Neighborly Relations Among European States Having Different Social and Political Systems." The resolution, sponsored by a group of nine Eastern and Western European nations, has proved continually beneficial on a limited number of subjects.

Now the United Nations is embarking on several programs that should make a tangential, yet substantive, contribution to the reconciliation of Europe. The crucial area of environmental management, the subject of a Stanley Foundation sponsored conference in the latter part of June in Romania, may be suggested as one very proper area for

United Nations involvement. There are, at present, two regional efforts in various phases of organization in Western Europe. The NATO Committee On Challenges Of Modern Society (CCMS) has made encouraging progress on such problems as pollution of air, coastal and inland waterways, including oil waste discharges at sea. The Environment Committee of the Organization for Economic Cooperation And Development (OECD), a relatively new effort, is in an excellent position to coordinate international economic questions pertaining to the environmental problems of industrialized nations, especially in Europe. However, most pertinent to the subject at hand is the United Nations Economic Commission For Europe (ECE), which President Nixon has described as the "major forum for East-West cooperation on environmental problems." The ECE's conference on the environment, held in Prague in May, 1971, is considered to be a prime contributor to the forthcoming 1972 world-wide United Nations Conference On the Human Environment in Stockholm. The work of the ECE in the environmental area is of vital importance, due to the fact that this is the only regional instrument dedicated to all European economic integration. In its consideration of environmental issues, the ECE is in the unique position of being able to evaluate problems common to industrialized nations in both Eastern and Western Europe and promote European reconciliation through such a cooperative process.

The United Nations Economic Commission For Europe could also play a crucial role in the promotion of East-West trade. However, it is recognized that progress in this area will be greatly facilitated when the United States accelerates nonstrategic trade with Eastern Europe as envisioned under the Export Administration Act of 1969 and develops reciprocal long-term credit arrangements. In this regard, the recent very welcome trade arrangements between the United States and Romania and similar relations of longer standing with Yugoslavia should be considered as a

model for the future. In the last analysis, accelerated trade between the United States, the Soviet Union, Eastern, and Western Europe will not, by and of itself, achieve European reconciliation. There are quite realistic and practical limits to the extent of trade which would occur were there no artificial barriers to East-West commerce. In addition, there are limitations to the actual contribution to relaxation of political issues that can be engendered by trade. But, expanded trade relations can make an impact -- and the United Nations, through the auspices of the ECE, can provide the framework if the nations of Europe will use it.

The environment and trade are but two areas in which the United Nations can play a constructive role in fostering European reconciliation. There are many other potential areas such as satellite communications, space exploration, exploitation of the mineral resources of the sea, etc., which could be approached on an all-European level under the general umbrella of the United Nations.

European reconciliation can only be founded upon a recognition that the nations of both East and West have strong common interest. All need a security that assures peace. All want to shift emphasis from military confrontation -- with its high costs and terrible hazards -- to economic and social progress under their several political and economic systems.

In the final analysis, if there is to be true European reconciliation, it will be based upon the same ideals expressed by those who drafted the Charter of the United Nations. European nations, both East and West, must base their respective relations with each other on terms of sovereign equality, unrestricted by external powers. But they must also recognize the limitations of national power and have the wisdom to use effective international organization -- creating it if need be -- to assure security and enhance cooperation.

LATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN 1971 · A
SSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIO
NALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DRO
IT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES ROUMANIE · B
UCAREST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL
INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIA
TION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES ·
ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT IN
TERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAR

EST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN
1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS IN
TERNA
OCIAT

ION D URS SCHWARZ
CIRMAN

OCIAIT

INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES·ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES·ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN

Themes for a Conference

By Urs Schwarz

The following remarks reflect a personal opinion and in no way official views of any institution or government, but rather the thinking of an individual concerned with the fate of Europe, its relationship with the surrounding world near and far, its security, its survival, and its development in the future.

1. Europe's Burden

The problems posed at the end of the two World Wars - the second 30 years war -, some of the unhappy and unwise arrangements made by the victorious powers, still weigh heavily on Europe. They are lasting reminders of the tragic chain of events which led to the catastrophe. They may be interpreted, by a moralistic observer, perhaps also as a well deserved punishment for the shortsightedness of governments and the folly of nations, which permitted the internecine struggle of Europeans to occur. There might be a hope that the passage of time will relieve the burden, heal the wounds, bring back a feeling of security. Time has indeed led to a high level of material security, of economic prosperity. Yet, on the other hand, recent events rather point to the fact that symmetrical political and strategic security has not been achieved in the relationship between European nations. Inside the nations social unrest, parallel with a breathtaking technological and

economic progress, which in turn is coupled with the corresponding ecological deterioration, has created a deep feeling of insecurity. The passage of time has not reduced this feeling of insecurity, but rather threatened to deepen it. Time has not reduced the resulting tensions, has not relieved the burden, but rather increased it.

It seems, therefore, for an unbiassed observer, useful, nay mandatory, that governments should shoulder their responsibility and try to put an end to such undesirable and dagerous developments. They might be helped by enlightened public opinion in all countries, whatever their social system or political creeds may be.

2. A Conference on European Security ?

A general Conference on European Security might be a beginning, might be the proper place to have a fresh look at our situation. It is by no means certain that it can solve the deep-seated problems, overcome the tremendous differences of outlook and interests. But we may hope that it might grow into a first step in the right direction, if only undertaken in the right spirit.

What could and should be the objects of such a conference ? The members of the North Atlantic pact and the institutions of the pact organization as such on the one hand, the members of the Warsaw Pact and its institutional organs on the other hand have, in official and less official exchanges, expressed their views on the desirability and the possible contents of such a conference.

May it be permitted to a national of one of the smaller European countries to do some loud thinking on what would seem desirable, both as a task for the conference and for its first outcome ? These views may differ considerably from those held by nationals of great powers, not to say those of governments of great or world powers. But if the particular interests of the smaller nations could be formulated and injected into the debates of a security

conference, there is hope that many things might appear in a different light. If they were represented vigorously by the concerted action of the corresponding delegations, there is hope that they would weigh one day in the balance of decisions.

The common interest of smaller nations is security, not conquest, equality, not hegemony, freedom of determination, not compulsion, in short "a world at peace." As Louis J. Halle recently pointed out in an article in ENCOUNTER, reproduced in SURVIVAL⁺⁾ , that peace in the widest sense is not equivalent to the absence of armed conflict, but to the existence of the same amount of self-restraint in international relations as makes it possible, when it is present in national societies, to live within them a reasonably peaceful life. The renunciation of force as contained in Article 2 (4) of the Charter of the United Nations, however powerful as a general concept, could certainly be re-inforced and expanded, so as to cover specifically the needs and specific conditions of to-day's Europe. An additional declaration by European states renouncing the use of force in their mutual relationship, surrounded by supporting structures, might be a first step towards a "world at peace."

3. Renunciation of Force

A Conference on European Security might be the unique opportunity for drafting such a declaration and building the supporting structures. Article 2 of the treaty signed at Moscow on August 12, 1970, by the Federal Republic of Germany and the Soviet Union, may be the perfect model for such a declaration. It would, however, have to be expanded in the sense of reflecting the modern legal view on intervention, by repeating forcefully the

⁺⁾ SURVIVAL, Vol. XIII, No. 5, May 1971 (London, 1971),
148.

absolute prohibition of intervention in the domestic affairs of other states contained in the UN Charter and in several solemn resolutions of the Assembly of the United Nations. The pledge as expressed in the Moscow treaty to "settle their disputes exclusively by peaceful means," is not much more than an empty shell. If a conference for the Security of Europe wants to go a step further and fill the shell with contents, beyond the UN Charter, beyond the Moscow treaty, it seems essential that it should set out what "peaceful means" should be used in the specific European environment.

We would suggest that special machinery for mediation, to which all the signatories pledge themselves to submit, in any case and under any circumstance, even under what they would consider as heavy provocation, is the necessary corollary to any commitment to use "peaceful means" only for settling international disputes. As an alternative, the obligatory jurisdiction of the International Court of Justice might be envisaged. Yet the Court is not European and its strictly legal procedure is not adapted to the nature of serious modern conflict. What is needed is a recognized and institutionalized instrument of mediation, which may act rapidly and take into account the political as well as the legal elements of the conflict. A European peacekeeping force, shaped on the pattern of UN peacekeeping, and drawing from its experience, would be an instrument in the hand of the mediators, which they could deploy, if needed, not so much as an enforcing agent, but as a symbol of the common interest of the European nations for the settlement of any dispute among two or several of them by means other than pressure, threats, deployment of force or violence.

A renunciation of force is not complete unless it states expressis verbis that Article 107 and Article 53 of the UN Charter are obsolete and may never be invoked in matters regarding European security.

4. Arms Control

It would be unrealistic to expect the sovereign nations of the late 20th Century to wish to be exposed to the contingencies of a world not - or not yet - governed by law and a higher authority, without the armour of their own security measures. Disarmament is not possible in our time, and probably even not desirable. Yet, it is in order to ask what the desirable level of security forces is. And to question the correctness of the assessments made by every single government. Desirable in the sense of making the best use of the wealth of a nation, and desirable also in the sense of maintaining a proper international balance of power. The more this balance is stable, the nearer we come the ideal of a "world at peace".

There is little doubt that security for all could be insured, in the European context, on a lower level of force deployment, as soon as a way is found to reduce forces without unbalancing the whole system.

The reduction of conventional or conventional-cum-nuclear forces in Europe, West and East, the Mutual Balanced Force Reduction (MBFR), seems to be the second urgent task before a possible Security Conference for Europe. It is doubtful whether it could solve the problem, since a solution presupposes a careful study of intricate technological problems, both for a reduction and for the necessary safeguards and inspections. The task at hand, therefore, seems to be the setting up of specialized machinery for the thorough and continuous investigation of the problem and the drafting of proposals. This machine, or committee, or permanent conference, would be guided by a forceful and sincere declaration of intent of all nations concerned, which would both express a sense of urgency and goodwill.

There is no doubt that the two world powers, by limiting the built-up of their all-destructive strategic

weapons, which they are holding as a shield - or a sword of Damocles - over the orb and over Europe, any by a controlled reduction of their respective levels, would benefit economically and morally. A strong appeal to the United States and to the Soviet Union, emanating from a majority of the European nations, and especially also from the smaller states, to bring their SALT to a constructive conclusion, might perhaps help them to overcome their mutual fears and the resulting reluctance to envisage practical solutions.

5. Better Information

Should there be any hope of success of such bold attempts at creating a more peaceful Europe, all this has to be accompanied by steps drawing the European peoples, irrespective of their geographic location and their political inspiration, closer together. A Security Conference should, therefore, address itself most emphatically to this problem. What can be done by cultural exchanges has, it seems, been widely explored and very much exhausted. Art shows and ballets, welcome and significant as they are, do not really convey a picture of the mind and life of another country, or at least not a complete picture. Economic and technological exchange concerns only selected groups and touches only specific interests, and does not yield information outside these circles. Sports exchanges and sports events do it even less. On the contrary, they tend to stimulate and do simulate international conflict (of which they are a sublimated form). What is really needed is the exchange of a broad spectrum of information.

A security conference would not be worth its name if it did not address itself forcefully to this specific problem, and to the wide possibilities that exist for improving mutual information. The first step, of course, would be to reduce barriers opposing the free sale of

newspapers, periodicals and books within Europe, and the free transmission of radio and television programs. On the contrary, many more programs should be re-transmitted systematically to the whole of Europe.

Written and electronic information, essential as it may be, cannot replace, however, the personal impressions and the contacts between human beings of different nationalities. The Security Conference should, therefore, provide that travel within Europe should be much freer than it has been heretofore. The use of travel restrictions as a means of exercising political pressure, as a trump card in a political power play, would be stigmatized by the community of European nations as undignified, un-European and as a form of violence exercised in international relations, which is almost as reprehensible as the use of military force in an international conflict.

6. Proof of Goodwill

A multipartite declaration of renunciation of force, standing European institutions in close relationship with the United Nations and cooperating with them, measures of arms control, a freer flow of factual information and opinions, a freer movement of people, all this is not in easy reach. It might even be too difficult a task for a Conference on European Security when it first meets in the existing atmosphere of anxiety, distrust and even hostility. In spite of this it should meet. It should introduce, among others, the voices of the smaller nations in the choir which has been dominated, so far, by the weighty instruments of the great powers and the world powers. These more modest voices, with their many shades, will drown the monotonous and unproductive hum produced by the dialogue of the great ones. One or the other problem will appear in an altogether new light. Solutions may emerge, of which nobody has been thinking. If the

slightest success or progress is secured, and when everybody sees that the European balance of power does not collapse for it, and that no state or no group of nations actually suffers from it, then the ground is laid for further progress.

EST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN
1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS IN
TERNA OCIAT
ION D LES · R
OUMAN IT IN
TERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAR
EST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN

LA CONFÉRENCE PANEUROPÉENNE SUR LA SÉCURITÉ ET LA
RENONCIATION PANEUROPÉENNE À L'EMPLOI DE LA FORCE

Prof.Dr. Werner HAENISCH

Dr.Ursula HERZOG

Institut des Relations internationales à
Potsdam-Babelsberg (République Démocratique Allemande)

1. La préparation, la convocation et la tenue d'une conférence paneuropéenne sur la sécurité prennent, après comme avant, une place particulière dans le cadre des mesures nécessaires et multiples entreprises dans l'intérêt d'une garantie durable de la sécurité européenne.

Ce serait là pour la première fois que tous les Etats intéressés, socialistes et capitalistes, membres du Traité de Varsovie et membres de l'O.T.A.N. ainsi que les Etats européens neutres se rassemblent afin de discuter et d'arrêter en commun des mesures susceptibles d'améliorer l'atmosphère politique en Europe, de renforcer la sécurité et de créer des conditions plus favorables à une coopération de bon voisinage entre tous les Etats intéressés. Depuis des années, les Etats socialistes réunis au sein du Traité de Varsovie ont proposé de s'engager dans cette voie en préparant la conférence paneuropéenne sur la sécurité. La proposition a connu une large approbation, ce qui a fait

naître des conditions internationales favorables à la conférence paneuropéenne sur la sécurité. Des évolutions positives dans les rapports entre les Etats socialistes et capitalistes d'Europe, notamment la signature des traités entre l'U.R.S.S. et la R.F.A. et entre la République Populaire de Pologne et la R.F.A. y ont apporté leur contribution.

2. En effet, tous les Etats européens ont pris et continuent de prendre part aux discussions relatives à la conférence paneuropéenne sur la sécurité. A l'issue de nombreuses négociations, notamment de caractère bilatéral, et de contacts diplomatiques il a été possible de parvenir à une large harmonisation des points de vue des Etats intéressés quant aux problèmes fondamentaux de la convocation d'une conférence paneuropéenne sur la sécurité, à savoir :

- la reconnaissance de la nécessité et de la possibilité de la tenue d'une conférence paneuropéenne sur la sécurité et la coopération ;
- la participation égale de tous les Etats européens ainsi que des U.S.A. et du Canada à la conférence paneuropéenne sur la sécurité ;
- la concordance de vues sur le fait que Helsinki, conformément à la volonté et à l'invitation du gouvernement finlandais, pourrait être le lieu approprié pour la tenue de la conférence ;
- l'opportunité de la création, par la conférence, d'un organisme permanent travaillant d'après les pleins pouvoirs délégués ;
- l'opinion que l'ordre du jour de la conférence devra offrir de bonnes chances de succès et des possibilités permettant une solution successive d'autres problèmes de la sécurité et de la coopération européennes.

La large conformité des vues dans ces questions constitue une base favorisant des réflexions ultérieures et des actions concrètes en vue de préparer directement et sur un niveau multilatéral la conférence paneuropéenne sur la sécurité.

Des possibilités favorables sont offertes par la proposition du gouvernement de la République finlandaise visant à procéder à Helsinki à des rencontres préparatoires multilatérales des Etats intéressés.

3. Une telle préparation multilatérale et immédiate de la conférence paneuropéenne sur la sécurité devrait garantir que tous les Etats intéressés puissent participer sur un pied d'égalité aux discussions et à l'adoption des décisions sur tous les problèmes ayant trait à la conférence. Lors de telles rencontres préparatoires, les Etats participants pourraient atteindre une concordance nécessaire de leurs vues sur des questions telles que :

- les objectifs essentiels de la conférence dans l'esprit de la détente progressive et de la création d'une base solide pour la sécurité et la coopération en Europe ;
- l'ordre du jour de la conférence ;
- la procédure de la conférence ;
- la date de la convocation de la conférence.

Faire passer les problèmes de la conférence européenne sur la sécurité dans l'étape de la préparation immédiate et multilatérale, c'est là le moyen susceptible de trouver de nouveaux points communs dans les positions des Etats participants et de réaliser la possibilité d'une tenue prochaine de la conférence. Conformément aux principes de l'égalité en droits, à leur responsabilité et à leurs engagements en droit

international, tous les Etats intéressés pourraient et devraient y apporter leur contribution dans l'intérêt de la sauvegarde de la sécurité internationale et de la coopération internationale pacifique.

Une telle contribution assurerait le succès à la conférence européenne sur la sécurité.

4. Les Etats membres du Traité de Varsovie ont soumis des propositions concrètes concernant l'ordre du jour de la conférence paneuropéenne sur la sécurité. Ces initiatives tiennent compte du contexte étroit qui existe entre la solution des questions politiques et de sécurité en Europe d'une part et l'épanouissement ultérieur de la coopération entre les Etats socialistes et capitalistes d'Europe dans les domaines économique, technico-scientifique et culturel d'autre part.

Une importance particulière est attribuée, dans cet ordre d'idées, à la conclusion d'un accord qui serait un élément de base d'un solide système paneuropéen de sécurité.

Un tel système paneuropéen de sécurité devrait se refléter et se réaliser sur le plan politico-juridique dans un ensemble de conventions régionales, à caractère tant bilatéral que multilatéral, conclues au sujet de questions politiques, militaires, économiques, technico-scientifiques et culturelles de la coopération entre les Etats des deux ordres sociaux différents en Europe.

5. L'une des conditions fondamentales de l'établissement d'un solide système de sécurité européenne - là il y a unanimité de la plupart des Etats socialistes et capitalistes d'Europe - c'est la reconnaissance et le maintien du statu quo territorial en Europe résultant de la Seconde Guerre mondiale. Ce n'est que sur cette base, à savoir le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de tous les

Etats européens quel qu'en soit leur ordre social, qu'il est possible d'édifier un système paneuropéen de sécurité et de coopération pacifique entre les Etats européens. Toute politique qui nie cet état de choses, freine le processus de stabilisation des relations entre les Etats européens, le processus de réalisation de la coexistence pacifique entre les Etats européens à ordres sociaux différents. Aux problèmes de la reconnaissance générale et du maintien du statu quo territorial, c'est-à-dire de l'intégrité territoriale de tous les Etats européens dans leurs frontières actuelles, répondrait un traité paneuropéen sur la renonciation à l'emploi de la force et à la menace d'y recourir dans les relations entre les Etats européens, traité qui pourrait s'appuyer sur une série d'accords bilatéraux à conclure entre les différents pays socialistes et capitalistes d'Europe. C'est ainsi que ces conventions pourraient se révéler efficaces dans le sens voulu d'un système paneuropéen de sécurité: elles seraient non seulement généralement valables pour tous les Etats européens parce qu'interdisant l'emploi de la force sur le plan multilatéral et régional, mais encore nécessairement concrètes parce que permettant de conclure des accords bilatéraux en vue de régler tous les litiges existants ou surgissant éventuellement dans la question du maintien du statu quo territorial actuel en Europe.

6. L'évolution des relations entre les Etats en Europe montre tant la possibilité que la nécessité de parvenir à un traité paneuropéen sur la renonciation à l'emploi de la force et à la menace d'y recourir.

Les traités conclus entre l'U.R.S.S., la République populaire de Pologne et la R.F.A. où les signataires se basent sur l'actuel statu quo territorial en Europe et s'engagent à respecter, à l'avenir aussi, l'intégrité territoriale de tous les Etats européens dans leurs frontières actuelles, à ne formuler aucune revendication territoriale et

ne résoudre les questions litigeuses que par la voie pacifique, ont fourni la preuve qu'il est possible de trouver une solution à ces problèmes de sécurité qui sont d'une actualité brûlante. Ratifier sans plus tarder ces traités, ce serait exercer une influence positive sur les rapports entre les Etats européens et favoriser le processus d'édification successive d'un système de sécurité européenne.

7. La sauvegarde de la paix en Europe, partant de la reconnaissance de l'ordre européen d'après-guerre, touche les intérêts de sécurité et de vie de tous les Etats européens. L'engagement multilatéral et le caractère paneuropéen sont donc une nécessité urgente pour la stipulation, la confirmation et le règlement juridiques de problèmes importants tels que l'engagement des Etats européens de renoncer dans leurs relations à la menace et à l'emploi de la force.

L'interdiction d'employer la force ou la menace d'y recourir dans les rapports internationaux est un principe généralement reconnu du droit international qui comporte un engagement universel, c'est-à-dire qui engage tous les Etats. Le principe de l'interdiction de la force occupe une place centrale dans le système des principes fondamentaux du droit international se référant à la coexistence pacifique d'Etats à système social différent, tel qu'il est consacré comme norme par la Charte des Nations Unies et réaffirmé par les Etats membres de l'O.N.U. comme principe juridique obligatoire dans le "Rapport du Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats en conformité avec la Charte des Nations Unies".

La réaffirmation multilatérale et la concrétisation de ce principe essentiel du droit international pour les relations entre les Etats européens, c'est-à-dire sa régionalisation, répondraient aux intérêts de tous les peuples et Etats européens et seraient une importante contribution à la diminu-

tion de la tension dans un centre de la lutte de classes internationale. Un traité conclu entre tous les Etats européens, dans lequel les partenaires s'engagent à renoncer, dans leurs relations, à la menace et à l'emploi de la force, à respecter l'intégrité territoriale de tous les Etats dans leurs frontières actuelles et à régler leurs litiges exclusivement par la voie pacifique, serait une réaffirmation solennelle de la renonciation à la guerre et à tout acte d'agression sur le continent européen, et serait par cela une contribution essentielle à la sécurité mondiale.

Un traité paneuropéen sur la renonciation à la force signé à l'issue d'une conférence européenne sur la sécurité, améliorerait les préalables politiques pour la coopération pacifique entre les Etats socialistes et capitalistes de l'Europe basée sur l'égalité souveraine et faciliterait des négociations ainsi qu'une solution graduelle aux autres problèmes de la sécurité européenne.

8. Vu ses buts et sa finalité, son ordre du jour et ses participants, la conférence paneuropéenne sur la sécurité est une action politique autonome dans la transformation de l'Europe des conflits en une Europe de la paix durable et de la coopération de bon voisinage. Conditionner la conférence même et ses préparatifs multilatéraux par des préalables quelconques, comme le font toujours certains Etats occidentaux, notamment les U.S.A., la R.F.A. et le Conseil atlantique, ne sert qu'à dresser de nouveaux obstacles dans la voie vers sa convocation immédiate.

Le règlement d'un problème quelconque dans les relations bilatérales et multilatérales entre les Etats de l'Europe exerce, bien entendu, une influence positive sur la situation générale et peut aussi avoir un effet favorable sur la solution d'autres problèmes. L'établissement de relations de droit international par tous les Etats européens, dont la R.F.A., avec la R.D.A., constituerait, par exemple, un pas

important et nécessaire vers la coopération de bon voisinage entre tous les Etats européens. Les Etats de la communauté socialiste partent du fait que l'interdépendance directe ou indirecte des problèmes liés aux rapports internationaux n'autorise pas à déclarer la solution d'un problème en suspens comme condition ou préalable indispensables pour la solution d'un autre problème. Cette pratique de construire une jonction entre la solution de problèmes ayant un caractère différent entrave et complique la solution de tous les problèmes de la sécurité européenne.

En Europe aussi il ne devrait y avoir qu'une seule voie : traiter et résoudre les problèmes en suspens des relations internationales européennes parallèlement et chacun à son niveau et dans son cadre. C'est donc le principe qu'adoptent les Etats de la communauté socialiste en faisant tout ce qui est en leur pouvoir pour donner une solution simultanée et parallèle aux différents problèmes de la sécurité européenne.

LATIONS INTERNATIONALES - ROUMANIE - BUCAREST 15-17 JUIN 1971 - A
SSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIO
NALIS - ROUMANIE - BUCAREST 15-17 JUIN 1971 - ASSOCIATION DE DRO
IT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES ROUMANIE - B
UCAREST 15-17 JUIN 1971 - ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONA
LIS - ROUMANIE - BUCAREST 15-17 JUIN 1971 - ASSOCIA
TION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES -
ROUMANIE - BUCAREST 15-17 JUIN 1971 - ASSOCIATION DE DROIT IN
TERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES - ROUMANIE - BUCAR

3^e COLLOQUE INTERNATIONAL SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EUROPEENNE

EST 15-17 JUIN 1971 • ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES • ROUMANIE • BUCAREST 15-17 JUIN
1971 • ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS IN
TERNA
OCIAT

ION D WERNER PFEIFENBERGER LES · R
OUMAN IT IN
TERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAR
EST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN

Some Thoughts on the Prospects of a
European Security Conference

Werner Pfeifenberger
Salzburg University
International Research Centre

Never before since World War II have there been so many chances for the improvement of East-West relations as in these latter years. It is not by accident that Warsaw Pact countries as well as members of NATO and neutral states have raised their voice in favor of procedures to ease the still existent tensions and controversies between them. Former fears and antagonisms have partly diminished, partly fallen into oblivion, and many a stubborn distrust has given way to at least the effort of mutual understanding. Thus the starting-point for East-West negotiations to overcome political difficulties within the European continent seems to be rather promising. Moreover, an all European settlement will not only be possible but necessary for our political future. It is true, the European continent has for decades been the quietest of the world and there have been no major clashes of arms since World War II. This relative security is, however, but superficial because of political undercurrents which can disturb this peaceful surface quite suddenly.

At the same time, are there so many inherent dangers in any approach to an overall settlement that it seems suited to caution against excessive hopes and to comment upon some

rather common speculations.

First, what we need least is haste. It might even be harmful to set a time-limit for preparatory measures and informal talks. Mutual understanding and political détente is nothing to be brought about by a European security conference, it must come beforehand if any visible success of this official conference shall be brought about. Coming to the conference-table without first having tried to pave the way for the settlement of major issues by mutually conciliatory concessions may very well mean that there will be no agreement at all. Already existing tensions would harden further and otherwise possible arrangements would be retarded. Protracted negotiations, however, because of insufficient preparations for the solution of highly sophisticated problems may leave a very bad impression on all participants and have quite nocuous effects for future relations.

This raises the question : what can we be expected to do in preparation of a European security conference and the answer is partly a negative one, partly positive. Its negative content consists in the omission of any behavior that could lead to new political confrontations and thus to a deterioration of the conditions for confidential and reasonable consultations. The positive content which is much more complicated lies in a series of high level political contacts between all important partners of a future European security system, mainly on a bilateral basis, but also in informal multilateral consultations. It is not before these talks lead to an atmosphere of multilateral good will that an official conference will lead to the aspired end of multilateral security.

As regards the character of the proposed security conference, the greatest snare to its success comes from the demand of open diplomacy, the practice of official statements and the habit of public interviews. The moment at which confidentiality is abolished in favor of publicity, all possible agreements will definitely give way to propagandistic tirades.

The results may be worse than the present situation, as numerous instances of open United Nations conferences give sufficient warning evidence. Every negotiation consists of several stages. If these become a matter of public controversy and pressure the whole negotiation may fail. President Wilson's advise that "diplomacy should proceed always frankly and in the public view" is certainly one of the great diplomatic fallacies of our century. All too often does it lead to public speculations and agitations with at best fictitious diplomatic results and is thus creating more uncertainty and frustration than adjustment.

This, of course, does not mean that we should advocate the kind of secret diplomacy which has been practised from time to time throughout the recent history, as for instance between the Soviet Union and Nazi Germany in 1939 or between the United Kingdom, the United States, and the Soviet Union in 1944, attributing each other zones of influence and direct domination over other peoples with no regard whatsoever for the interests of smaller powers and the right of self-determination. What we shall stand for is quiet diplomacy without publicity which allows workable agreements between all partners.

The political situation which prevailed in Europe during the first two decades after the Second World War and which was to a great extent causative for the mutual distrust between East and West was marked by three fears which are partly intertwined into each other :

- (1) the feeling of an imminent threat against West European ideals of democracy by the Soviet Union ;
- (2) the East European fear of a rebuilt and strong West Germany afflicting the security of its neighbours ; and
- (3) the Soviet anxiety of US-aspirations to disintegrate the East-European alliance.

It is sometimes said that all these fears were unwarranted. It is, however, equally undeniable that they existed and that they were decisive factors for many a political

behavior during the cold war period. This period has now at least to some degree become part of history and we have seen a development in another direction which is characterized by the effort to discuss common problems with each other, rather than to fight them out by propagandistic means and military threats. This change itself is encouraging, but should not render us too optimistic, having regard to the many underlying problems of great magnitude that are to be considered.

As regards the West European uneasiness, I noticed sometimes the hope of Soviet politicians that one of the results of a European security conference might finally be the decline if not elimination of American influence in Europe and thus more susceptibility on the part of Western European countries to the ideology of communism. This hope, however, seems to be one of those elements which might very well render impossible any positive result of the conference. For the maintenance of the European balance of power which will, after all, remain the basic principle of international order, even after a highly successful European security conference, as long as there exists

no supranational authority, it is essential that both superpowers retain their responsibility in a Europe of small and medium-sized countries. A substantial weakening of either the United States or the Soviet Union would necessarily drive the smaller States of Europe into the wake of the other super-power which succeeds in keeping intact its influence. This is, no doubt, strongly felt by many countries of Eastern and Western Europe alike, as it is generally felt by all small powers on the edge of a great power. Any aspirations for the elimination of United States or Soviet influence in Europe would thus thwart the plan for a relatively stable system of European security. On the whole, any missionary approach to this conference which aims at expanding one's own political ideas and conception over the possible antagonist will lead to unwished-for hardenings of position and further distrust. Thus, any arrangement for a European security system ought to take into account that both superpowers will continue to be involved in European problems. At any rate, there is no use of denying this fact

by wishful thinking and acting as if it did not exist or could be easily eliminated.

From this follows that a dissolution of the two European military alliances will probably not lie within the scope of the possible results of the conference. What we can hope in this respect ist, however, a certain increase of co-operation between NATO and Warsaw Pact and some more dedication to cultural than to military tasks, which may very well mean that this development renders possible some regional disarmament measures.

As to the German question, everything is now in a state of flux, although the problem is still of a rather complicated character. Since the present West Germany government is in a rather weak and unstable internal position and is probably not even supported any longer by the majority of the West German people, as show latest elections, it is hardly to foresee if this government will at all be able to contribute to a lasting adjustment of open questions in West Germany's relations with other European countries. These questions still seem to concern (1) the possible reunification, (2) the final delineation of frontiers and (3) the problem of how to secure that a reunified or even two divided Germanys will not try to dominate the smaller neighbours. As regards the question of reunification, this problem will presumably be solved by the German discord itself. There will be no German reunification in our or our children's lifetime. No other nation of Europe is so ardently longing for unity and at the same time so eagerly doing everything to disunite. This is an old historic hereditary disease of the German people, although in the postwar period it has certainly to a great extent been brought about by great power disunity. Thus the crucial question of how can the European states rely on themselves in their relations with a reunified Germany which would be the biggest state but one in Europe, having between 70 and 80 million people and displaying an enormous economic power, will not arise in the foreseeable future.

As to the final delineation of German frontiers,

there is certainly no use of insisting in the demand that Poland retreats from the former East German territories. After all, the Polish people itself suffered a similar fate of expulsion through joint Nazi-Soviet actions during the last war and it is but fair to avoid new compulsory migration movements. But any official German recognition of Poland's Western frontiers should be born by the consent of the great majority of the people and political factions in order to lead to a lasting adjustment. This means, however, that any agreement must be founded on a mutual compromise which does not give to the Germans a feeling of unilateral subordination and renunciation which cannot mentally be expected of them. The unhappy experience of the Versailles treaty after the first World war certainly disposes of any argument to the contrary. The young generation of Germany which does not bear any responsibility whatsoever for the second World War cannot reasonably be held under a steady pressure of accusations and reproaches without inducing it sooner or later to counter-pressure. Thus, momentaneous contractual gains might very well turn out to become the cause for new tensions and conflicts in the longer run. Recent reactions of political factions throughout West Germany to the Moscow- and Warsaw treaties of 1970 which hardly meet any of the well-founded humanitarian wishes of the German people are warning signs of this development. And it would be all too easy and naive to do away with these reactions just by blaming them revanchism or the like. It is often heard that in its border concessions Germany is actually not yielding anything which it still possesses and that there is thus no need for any concessions on the part of Poland and the Soviet Union. But why then have these latter countries been as eager to induce both Germanys to this formal concession, if there was not a legal right of the German people at the bottom of such treaties ? It seems all too evident that a former unilateral act of power politics has to be legalized according to international law. And this ought to be worth concessions of a humanitarian nature.

As to the possible German predominance in Europe, this problem could best be solved by a far-reaching incorporation of either a united or two divided Germanys (the latter will probably be the more likely fate of the German people) into a strong European integrational system, politically as well as economically.

This will, no doubt, be a very tedious and difficult task for all European states and will certainly not be brought about earlier to a general political reorientation. Taking into account the present political situation and political attitudes of major East and West European countries as to the spirit of integration, a possible European security conference will probably only be in the position of laying the foundation-stone for it. Until we reach any such comprehensive stage of an all European political and economic interdependence, the present political alliances will continue to form the basic system of an European check over Germany.

In the long run, however, it might even be worthwhile to consider whether the whole Mediterranean area could be integrated into a new European security system, thus rendering it possible for the Arab countries and Israel to participate in an overall solution of present conflicts afflicting Europe and the Near East alike. The Egyptian proposal for a bridge-building between the Arab League and the Council of Europe last May could be a first step in this direction. In principle there is no reason why arbitrary geographic frontiers should hinder a more comprehensive settlement between peoples and countries which so often during the periods of history shared a common political fate.

As regards the Soviet fear of possible disintegration of the East European alliance by West European and United States efforts to stir up the smaller allies of the USSR against Soviet leadership, this fear is certainly not unfounded, as showed for instance events in Hungary in 1956. Even if it were denied that the West is mixed up with political troubles in Eastern Europe it is at least undeniable that there are such attempts at liberalization within the Warsaw-Pact coun-

tries. This is a common phenomenon of all countries that are in the wake of a great Power anyway, and in a world of tensions between two rivalling great powers it leads easily to a vicious circle inducing the predominant power to tighten its grip around its weaker allies because of its fear of losing influence and thus causing even more resentment of this tutelage on the part of the smaller countries. In our time this is, to a certain degree, valid for both the United States and the Soviet Union and it becomes tempting for each of them to sponsor the struggle for independence of its opponent's smaller allies.

The key to the solution of this problem lies foremost in a preceding moderation of Great Power intransigence in major issues of their conflicts and in a renunciation of their missionary spirit. Nothing else will, under present circumstances, help the smaller states of Europe to attain more liberty of action in matters of foreign and domestic policy and nothing else will enable the great Powers in general to become less jealous vis-à-vis their smaller allies and less ambitious vis-à-vis the reluctant allies of their opponent.

A future European security conference and its preparatory procedures will thus only be a first step in a presumably hard and tedious struggle for better mutual understanding. The greatest danger to their success would, no doubt, lie in putting too much hope in possible results and in sticking too much to the carrying-through of one's own national interests. Like every successful diplomatic negotiation this conference too will, for its success, have to be tackled in a spirit of mutual willingness and preparedness to compromise and, as a matter of course, will require a good deal of patience.

EST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN
1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS IN
TERNA
OCIAT

ION D JOHN C. CAMPBELL
OUMAN

OCIAT
LES • R
IT IN

INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN

AN ENQUIRY INTO EUROPEAN SECURITY

John C. Campbell
(Council on Foreign Relations, U.S.A.)

At this third colloquium on the subject of a conference on European security a salient fact before us is that such a conference has not been held, and no one can be sure whether or when it will be held. The participants in this meeting, like the governments concerned, probably have different explanations for that fact and different views of its importance. It is a good time to reflect on the European scene as it now exists and to relate the question of European security to the realities of world politics. The proposed conference may then be seen in a broader perspective, for it is not in itself an issue by which to judge progress toward peace and security. As the author of an article published in the German Democratic Republic (GDR) has recently pointed out, the European Security Conference and European security are not identical¹.

For many years it has been obvious that there is no straight road from cold war to peaceful coexistence to détente to a new security system in Europe. These are concepts defined at different times in different ways by different govern-

¹ Dieter Vogl, "Die Warschauer Vertragsstaaten und die europäische Sicherheitskonferenz," Deutsche Außenpolitik, No.1, 1971, p.52.

ments. It does no good to use them merely as justification for one's own policy and the disparagement of those of others. Aspects of the cold war remain, in that two world powers and two alliance systems remain in competition and in balance. Yet the "era of negotiation" which President Nixon predicted is here in the sense that significant agreements have been reached and serious negotiations are taking place.

Let us look at the realities which must be the starting point of any serious consideration of European security. One is the existence of a global balance of which the division of the continent of Europe is a part. The attenuation or disappearance of that division depends in large measure on adjustments in the relations of the two world powers, the United States and the Soviet Union. What can be done toward greater security in Europe is related to the bilateral relationship between two essentially non-European powers, both of which are present in Europe. It solves no problem merely to tell them to get out, to dissolve their alliances, withdraw their troops from Germany and their ships from the Mediterranean and leave Europe to the Europeans. At some future time Europe itself may gain the power and independence of action that go with superpower status, but for the next decade the security of this continent must be seen in the context both of the balance of power and of progress in Soviet-American negotiations on limitation of strategic weapons and other matters.

Europeans may be easily understood when they show worry or concern over how relations between the giants may affect their security and determine the conditions of their lives without their having very much to say about it. These concerns generally take two forms : the fear that the two big powers will not agree and will sweep Europe willy-nilly into their own competition and perhaps into war ; and the contrary fear that they will agree all too readily on terms which are favorable to themselves but dispose of European interests in Europe's absence. American or Soviet officials

may argue that such fears are not warranted, but their own conduct should take account of the fact that they exist.

Let it be conceded that the two big powers are naturally concerned with their respective national interests, which do not necessarily coincide with those of European states, and that Europe's destiny does not and of course should not lie in their hands. It does not follow that important security interests of many European states are not served by the maintenance of ties of alliance with the United States or the Soviet Union. Some of them favor military presence of a big power on European soil, especially because the other big power is present too. For example, members of NATO voluntarily entered that alliance and see in the American forces a visible guarantee of their security. On the other side, the governments of member-states of the Warsaw Pact where Soviet forces are stationed, whatever the views of their peoples may be, have at one time or another approved the presence of those forces. Individuals and governments have differing views on the degree to which each alliance system is something imposed from outside or the honest expression of the will of participating European nations. The fact remains that a system of balance, of stalemate, was created and has persisted for 25 years. A de facto acceptance of it has provided security to the extent that no major war has broken out in Europe and general material progress has been registered on both sides. This is another reality : the present balance, which obviously is no foolproof structure assuring security to all, cannot without danger be replaced unless there is a workable alternative system which will meet the need better. The course of seeking to take some of the peril and tension out of the existing confrontation without any drastic change in the balance itself, seems, at this stage, the only practical way to proceed toward greater security.

Here we must mention another set of realities best described as the dynamics of European politics. No system of security, whether it rests on blocs and a balance of power or on a detailed treaty for collective action, can by

itself guarantee that stability and security will in fact be preserved. The outcome will depend in large measure on forces which are present on the political scene and on how they may develop over time. These forces may assert themselves within countries or between countries ; they may operate within alliances or across the line between alliances. It is sufficient to cite a few examples : the force of nationalism as it may affect the two German states ; the loosening of alliance ties where they no longer conform to national interests as seen by the parties ; the impact of growing economic and political unity in Western Europe on the rest of Europe ; the growth of internal or external pressures on weaker states (aligned or non-aligned) which could threaten the existing balance ; revival of old territorial disputes in new forms ; popular revolutionary demands which governments prove unable to control. Such factors call into question any vision of steady advance toward a Europe of normal and peaceful collaboration among sovereign states.

Looking at political dynamics from another angle of vision, however, one can make a quite different list : the common desire of all European peoples for peace ; the pressure of consumers to divert each nation's attention and resources to satisfaction of domestic needs ; the nature of modern economics and technology, which encourage or even impose the movement of goods and scientific information across national frontiers ; the need to find effective means to meet dangers to the common environment. These too are factors which can transform the international structure, but by generating cooperation rather than breaking it down.

II

The task for the future is, while maintaining and adapting the structure which is necessary for the maintenance of security and the control of conflict, gradually to achieve a higher degree of cooperation among all European nations so that the use of armed force fades from men's

minds as a national means of dealing with international differences, as has already hapened in the relations of the nations of Western Europe among themselves. Herein lies a contradiction. The maintenance of security and the relaxation of tensions in Europe require what might be called bloc-to-bloc negotiations. Do the blocs thereby become frozen and insulated from one another?

The talks on strategic arms limitation (SALT) are carried on by the United States and the Soviet Union. The former keeps its allies informed of what is happening and listens to their views ; perhaps a similar procedure exists on the eastern side. At some stage the Western European nations themselves may have to enter the negotiations because their interests are directly or indirectly affected; two of them produce nuclear weapons of their own and many of them have such weapons present on their soil. The Soviet Union, at SALT, has already made an issue of the existence of such weapons which could be delivered on targets in Soviet territory.

The proposed talks on mutually balanced reductions of forces in Europe, which at last the way seems clear to begin following recent positive statements by Chairman Brezhnev and President Nixon, will likewise take on a bloc-to-bloc character. Again the principal parties in the first instance may be the two big powers, but others on both sides are bound to be closely involved at an early stage. Their territory, forces and arms, as well as those of the super-powers, will be the subject of the negotiations.

If SALT and the talks on reduction of forces show marked success, presumably (though not inevitably) the result will be to reduce tensions on the continent, lessen the peril of war, and bring about greater stability. On the other hand, Europe will have to pay a price : the persistence and possible consolidation of the two blocs and thus of the partition of Europe. Relations between European states on opposite sides, especially between the two German

minds as a national means of dealing with international differences, as has already hapened in the relations of the nations of Western Europe among themselves. Herein lies a contradiction. The maintenance of security and the relaxation of tensions in Europe require what might be called bloc-to-bloc negotiations. Do the blocs thereby become frozen and insulated from one another?

The talks on strategic arms limitation (SALT) are carried on by the United States and the Soviet Union. The former keeps its allies informed of what is happening and listens to their views ; perhaps a similar procedure exists on the eastern side. At some stage the Western European nations themselves may have to enter the negotiations because their interests are directly or indirectly affected; two of them produce nuclear weapons of their own and many of them have such weapons present on their soil. The Soviet Union, at SALT, has already made an issue of the existence of such weapons which could be delivered on targets in Soviet territory.

The proposed talks on mutually balanced reductions of forces in Europe, which at last the way seems clear to begin following recent positive statements by Chairman Brezhnev and President Nixon, will likewise take on a bloc-to-bloc character. Again the principal parties in the first instance may be the two big powers, but others on both sides are bound to be closely involved at an early stage. Their territory, forces and arms, as well as those of the super-powers, will be the subject of the negotiations.

If SALT and the talks on reduction of forces show marked success, presumably (though not inevitably) the result will be to reduce tensions on the continent, lessen the peril of war, and bring about greater stability. On the other hand, Europe will have to pay a price : the persistence and possible consolidation of the two blocs and thus of the partition of Europe. Relations between European states on opposite sides, especially between the two German

states, will have to be carried forward in ways which will enhance stability. The Federal Republic of Germany (FRG) would be expected to do nothing which might encourage unrest in the GDR or upset its regime, for a breakdown there would throw into question the entire European structure. This is the logic of the treaties concluded by the FRG with the Soviet Union and Poland in 1970 and of the 20 treaty points proposed to the GDR by Chancellor Brandt.

A vital question mentioned above in another context, is whether security arrangements can be considered apart from their possible or likely political consequences : for example, whether guarantees, measures to control arms, and other procedures agreed upon in East-West negotiations will not automatically preserve a system of separate spheres and even set a seal of general approval on what has come to be known as the "Brezhnev doctrine". That trend may be fortified by the growing economic and political unity of Western Europe, which by its own rules inevitably becomes more exclusive, as well as by the tendency of the Soviet Union, after the shock of the events in Czechoslovakia in 1968, to draw its allies closer to itself in the twin systems of the Warsaw Pact and the Council for Mutual Economic Aid.

The contrary tendency, which also responds to obvious political and economic interests of the nations of both Eastern and Western Europe, is the growth of ties across the line between the alliances. On the Eastern side there is a need for investment capital and for technology, as well as for connections with the mainstream of European life and culture ; there is also a desire on the part of smaller nations for as much autonomy in national and international policies as is compatible with the security of all. On the Western side there is a natural desire for fruitful economic cooperation and normal political relations. There is also a concern for the free communication of ideas in both directions. The FRG, in particular, has a concern for the freedom and welfare of the Germans of the GDR, which is one of the fundamental reasons

for the Ostpolitik as Chancellor Brandt has defined it.

Are these two tendencies — a negotiated and a balanced security system based on agreed levels of military forces and armaments and a mutual need for contacts and bridges between East and West — compatible? Our colleague, Pierre Hassner, has suggested two ways which might help them to become so². One is to get a very clear understanding of what is "tolerable" to each side; that is, what moves of a military nature or of political change will be such a challenge to security as to provoke counteraction by force. The experience with crisis over Berlin and with respect to Hungary (1956) and Czechoslovakia (1968) is instructive on that point. The other way is to seek change within equilibrium by frankly discussing and bargaining some things the Soviet Union wants (recognition of existing borders, international acceptance of the GDR as a state, eased access to the most modern technology, and such matters) against some desiderata of Western nations (more open borders, razing of the Berlin wall, cultural contacts, and so forth). Of course, success in these endeavors would depend on the Soviet Union's willingness to accept such contacts between Western and Eastern Europe as normal and not as a campaign of subversion or "counter-revolution".

III

Where does the proposed European Security Conference fit into the complex search for greater security and cooperation? The formula does not contain any magic in itself. Such a conference could bog down in exchanges of propaganda and public reiteration of unreconcilable arguments. The issues of real importance do not lend themselves to settlement in an unwieldy conference of some 30 countries. For these reasons some states have stressed the need for careful preparation

2 Answers to a questionnaire on Germany, 1971 (unpublished).

and for the prior settlement of certain political problems, principally Berlin. Others say that Europe has to begin to take steps toward new agreements and that a general conference is the logical starting point.

George Macovescu, Deputy Minister of Foreign Affairs of Rumania, discussed that question in a recent article, recognizing some validity in the first approach but stressing the importance of the second on the ground that the conference itself, by exposing the desire of all European states for greater security and cooperation, could help to create a more favorable situation for the negotiation of outstanding problems³. He pointed out, as did many of the speakers at the first two colloquia in Bucharest, that what we should have under consideration is not a single conference but a process which could include a series of general conferences plus other sets of negotiations in different forms as required.

This paper has already argued that the vital issues of security involved in the control and possible reduction of levels of strategic weapons and other arms can best be dealt with through Soviet-American negotiations, with later participation of the members of the alliance systems directly concerned. The question of mutual balanced force reductions, which for some time was entwined with that of the European Security Conference, is one of great complexity which may not be resolvable in an agreement which both sides regard as fair and "balanced", since no rough formula of numbers or percentages can take adequate account of the asymmetrical positions of the two sides and the political aspects of what may seem on the surface to be purely military dispositions are obvious. Nevertheless, the negotiations, like SALT, must go ahead and they are likely to take a long time. What the forms and the forums may be is a matter best left relatively open, to be

3 George Macovescu, "Partidul Comunist Român, Făuritorul Politicii Externe a României Socialiste", Lumea, May 6, 1971, p. 4.

decided on grounds of what appears promising, suitable and mutually agreeable as the talks proceed. A general European Security Conference does not appear to meet these criteria.

Such a conference may well be held anyway. It should and probably will be held if a large majority of European states want it and if satisfactory agreements have been reached on Berlin. Yet the realities discussed above seem to leave such a conference aside as an essential stage in progress toward greater security, as the two big powers and their allies seek a way to limit their military confrontation in the only practical way it can now be done. Yet that conclusion requires drawing attention to a need which is strongly felt throughout Europe. That is the need of an opportunity to put forward and to have discussed general and specific ideas and proposals regarding the future of the continent. In different words, may not the negotiation between big powers and between blocs, necessary as it is, tend to overlook and perhaps to prejudice the interests of European nations on both sides, and those of the neutrals and nonaligned as well, in the maintenance and growth of contacts among them? May it not exclude them from getting a hearing for views they may hold individually or in common? Should not Spain or Yugoslavia, or Denmark or Rumania, be able to defend its interests and those of Europe as it sees them through some appropriate institutions without being compelled to beg for crumbs from the negotiating table of the two superpowers and their principal allies?

It may be important to institute a continuing forum for the expression of such views. The European Security Conference is probably the wrong name and the wrong conception. A more apt name would be a European consultative conference. Certainly it would not be barred from discussing security matters being dealt with through other channels or others not under negotiation at all, but its coverage would include much more, including some subjects already suggested by the Warsaw Treaty states. The main items on the agenda would be

multilateral cooperation and the expansion of contacts, science and technology, exchanges in education and research, and certain political questions. It would be an assembly, not an institution for actual negotiation but a place where subjects for negotiation could be aired and explored.

This proposition cannot be lightly dismissed as useless or merely duplicative of existing institutions of the United Nations or others such as the Council of Europe which grew out of past circumstances and had different purposes. Initiatives already taken by European nations indicate that something other than existing institutions is desired. Such was the Rumanian proposal of 1965, backed by a unanimous U.N. General Assembly resolution that year which recommended increased contacts and an atmosphere of confidence and good-neighborly relations⁴. It led to the formation of an informal "group of nine" (later ten) small European nations, east, west and nonaligned. Subsequent steps taken by Yugoslavia and others to give more substance to this concept through meetings of legislators and through diplomacy, though without very positive results, represent a felt need for a strengthening of the ties among the nations that live in Europe, especially the smaller powers. For them, the idea of Europe has a character and a meaning both past and future which does not find adequate expression through big-power decisions, existing alliances, or membership in the United Nations.

The nations of this continent, once the center of world politics, know well that their security now depends very heavily on decisions taken in centers of power elsewhere. They have none the less a strong interest and desire to make their voices heard. It is an interest which the people of the United States regard as legitimate and constructive for the entire world.

4. Resolution 2129 (XX), December 21, 1965.

EST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN
1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS IN
TERNA OCIAT

ION D CURT GASTEYGER LES-R
OUMAN IT IN
TERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAR
EST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN

THE CHANCES AND PITFALLS OF MBFR

- Some Questions -

Curt Gasteiger

A new four letter spectre is haunting Europe - MBFR (Mutual and Balanced Force Reductions). After SALT (Strategic Arms Limitation Talks) it has entered the vocabulary of the East-West dialogue and, after some years out in the cold, almost suddenly emerged as a 'hot' and possibly negotiable issue. Although far from being a new idea (the fifties have seen a number of mainly Soviet sponsored proposals for massive troops reductions on both sides of the Elbe), MBFR was taken up by West European NATO Members and suggested as an important (if not a sine qua non) item for the agenda of future East-West negotiations in general, and a European Security Conference in particular.

In the eyes of its European sponsors the proposal for MBFR served a triple purpose : first, it was a means to prevent the United States from withdrawing unilaterally some of its forces stationed on the continent without having at least explored the possibility of a similar move by the Soviet Union; second, it constituted an idea around which all NATO states could rally because it reflected their desire to lower their defence expenditure without jeopardizing the stability of European defence postures ; and third, it could be presented to the Warsaw Pact countries as a positive proof of NATO's willingness to enter into East-West negotiations on security issues proper.

All these motives were and are perfectly legitimate and valid. The question, however, remains whether MBFR while

attractive at first glance could not open a pandora box filled with highly complex military problems and numerous diplomatic pitfalls of which we are not yet fully aware. It may therefore be appropriate to point out some of the questions and issues which are likely to come up if and when serious negotiations are no longer a distant prospect or a diplomatic gimmick but have become a reality.

The best way to proceed is perhaps to examine more closely, or indeed to 'dissect', this all too vague expression of 'mutual and balanced force reductions' : what does 'mutual' and 'balanced' mean, and what do we mean by 'forces' and by 'reduction' as regards the former's name and the latter's scope and timing.

The basic asymmetries

The crux of the whole problems are, of course, the inherent asymmetries in the present military-political system on which European security rests (1) : the forces in East and West Europe are not the same in size or in quality, nor do they have the same function. Thus the presence of American forces in Western Europe has a predominantly defensive function whereas the Soviet forces, in addition to such a defensive function are at the same time exerting a certain controlling function in the countries where they are stationed.

There is the insurmountable asymmetry of the two super-powers' geographical location with regard to Europe, and there is the considerable difference with regard to nuclear weapons and rocketry their function and types, which has already plagued the SALT negotiators.

(1) I am indebted to Brigadier Kenneth Hunt, Deputy Director, The Institute for Strategic Studies, for valuable ideas and suggestions.

I 'Mutual'

1. Parties : The term 'mutual' implies that there are going to be two sides involved in the negotiating process. It does, however, not indicate which sides or parties this would be : the two military alliances in Europe (NATO and Warsaw Pact), the two super-powers or all those European countries plus the USA and Canada that wish to take part in the negotiations.

The most likely of these alternatives is, of course, the first one. Several statements, including a recent one by the US Secretary of Defence, Melvin Laird, referring to forthcoming negotiations between NATO and the Warsaw Pact, would confirm this. Recent statements by Soviet leaders also suggest that they are now prepared to include in the discussions not only 'foreign troops' but also 'national' ones. This would indicate that the Soviet Union is not thinking anymore (if she ever has) of a purely bilateral negotiation between herself and the United States.

This is only to be welcomed. The European countries would probably regret another exclusive dialogue between the two super-powers taking place 'above their heads' and perhaps not necessarily in accord with their own interests. While they can hardly claim any right to take part in the SALT negotiations many of them have a vital interest in being actively involved (i.e. not only consulted) in any MBFR negotiations. But this again is probably not true for every member of the two Alliances. Their interest in, and views on, MBFR vary widely. Bulgaria and Rumania may look differently at it than Poland, and so do probably Greece and Turkey. They may wish to take part only in a specific set of negotiations. France in turn would surely like to have a say on MBFR but is probably rather reluctant to join an undertaking that looks so much like a bloc-to-bloc affair.

It seems therefore desirable that the negotiations be handled in as flexible a manner as possible and on a multi-lateral rather than on a bilateral basis. Much will depend,

of course, on the area where force reductions are envisaged, possible and likely.

2. Areas

The most likely area on which negotiations will focus upon is Central Europe where the highest concentration of forces exists. But what does 'Central Europe' really mean ? Everybody will immediately agree that the two German states constitute its core. Beyond that, opinions tend to diverge because the search for 'political' symmetry defies any attempt to combine it with geographic, let alone strategic symmetry. The discussion of the various Polish proposals for a "European nuclear free zone" in the late fifties would suggest that there is a basic agreement on considering Poland and Czechoslovakia as part of this 'Central Europe' if only for the sake of balancing out the disparity between the Federal Republic and the GDR.

But will such a limitation of a geographically small (though vital) area in Europe make sense politically and strategically ? Will it be acceptable to the peripheral countries and those on the fringe of Europe, that constitute its Northern and Southern flank ? Or will it simply be the magic 'first circle' around which others can and should be negotiated ? What about the American troops stationed outside the Federal Republic (e.g. in Italy) or the Soviet troops in Hungary ? Possibly, a sector to sector approach, particularly with regard to the more outward areas, is appropriate here. Or else, a combination of a limitation of forces on the one hand with different areas of disengagement (e.g. X forces in the West for X kilometers of withdrawal in the East) on the other could be envisaged.

• // •

II 'Forces'

1. Manpower. According to the 'Military Balance 1970-71' NATO (without France) has 580.000 combat and direct support troops available in Northern and Central Europe as against 900.000 of the Warsaw Pact. The Warsaw Pact forces have therefore a net superiority of manpower in the area which MBFR negotiations are most likely to be focused on. This superiority is even higher if one includes the Pact's immediate mobilization capacity both in terms of size and speed with which it can be made effective.

Here again, the asymmetry in the location of the United States and the Soviet Union works very much in favour of the latter and has somehow to be taken into account. It is thus not only the six American divisions facing about thirty Soviet divisions in this area which may be the subject of possible reductions but also the wider institutional framework within which these reductions are going to take place and the weapon systems they are equipped with.

2. Conventional weapons : No less than in the field of manpower the asymmetries with regard to equipment between NATO and Warsaw Pact are considerable and, consequently, possible obstacles to balanced reductions. According to the "Military balance" the latter's superiority of 'main battle tanks' in Northern and Central Europe is almost threefold (14.000 against 5.500), although it is offset to some extent by NATO's superiority in ground anti-tank weapons. NATO is reported to have also more effective airborne anti-tank weapons, such as the missiles carried by fighter aircraft and helicopters.

As regards the sheer number of aircraft NATO is again markedly inferior to the Warsaw Pact countries, particularly with regard to fighter bombers (16 : 240) and interceptors (350 : 2 000). While it is true that some aircraft can be adapted to more than one kind of mission it is equally important to note that the airforces of the two Alliances

have different roles : NATO has concentrated more on strike capability, the Pact more on interception. Again, these two disparities would suggest that a mere numerical reduction (either in percentages of the existing levels or in absolute figures) would not do justice to the requirements and the defence concepts of either side.

3. Nuclear weapons : The picture is, of course, not complete without at least a brief reference to theatre nuclear weapons on both sides, including the American "Forward Based Systems" (FBS) and the Soviet MRBM/IRBM stationed in the Western part of the Soviet Union. Here comparisons became even more blurred and risky as the role of these weapons can change between 'tactical' and 'strategic' and is seen differently by both sides.

According to the "Military Balance" NATO has some 7 000 nuclear warheads stationed in Europe. They are deliverable by a variety of vehicles, some 2.250 in all, aircraft, short-range missiles and artillery. There are also nuclear mines. Whatever one may say about this seemingly excessive high figure it should not be forgotten that one major purpose of these weapons is to compensate for the total absence of medium range missiles which could counter the equally excessively high number of 600-700 Soviet MRBM's targetted against West Europe (incidentally this is also one of the reasons why NATO has maintained a long-range strike aircraft capability).

The Soviet Union seems to have about 3.500 nuclear warheads in Europe, deliverable by these MRBMs and shorter range missiles as well as aircraft.

The fact alone that the function assigned to the nuclear weapons on both sides is closely linked to that of the conventional capabilities and as such constitutes an integral part of the respective defence postures makes it difficult to believe that these weapons can be excluded from any further reaching MBFR agreement.

Finally, it seems hardly conceivable that any sensible negotiations can take place without both sides providing adequate and verifiable information about the size and equipment of their forces in Central Europe.

III 'Balanced reductions'

From what has been said above a number of conclusions can be drawn with regard to what 'balanced reductions' should or should not mean.

1. In view of the given asymmetries, the interdependence and the different roles between forces and equipment, any isolated reduction of manpower and/or equipment seems not only unlikely but also undesirable.

2. The substantial differences in strength and equipment between the two Alliances would exclude a reduction in percentage of force/weapon levels and seems conceivable only if combined with, or balanced by, reductions in other fields.

3. Because of the geographic asymmetry between the two super-powers with regard to Central Europe the question of the depth of the withdrawal is highly important. Some devices will probably have to be found which would compensate for this inequality.

4. In this connection the timing of MBFR could be of relevance. It seems conceivable and even likely that any substantial reduction is going to be carried out over a more or less prolonged period of time and in different stages. In other words : a once-and-for-all reduction seems improbable. It would lack the flexibility which may be needed precisely to add another 'compensatory element' apt to alleviate the various asymmetries. Thus the two sides could, for instance, agree on various phases during which the reductions of their forces would take place so as to take into account the special requirements, priorities and necessary readjust-

ments of the other side.

IV. General Considerations

Already these few and incomplete considerations show clearly that contrary to what many people hope and expect, MBFR is going to be an extremely complex and delicate process. Its scope is likely to be limited for mainly three reasons : first, the different assignment of the military forces in East and West (as alluded to under I) ; second, the necessity of retaining a defence capacity sufficiently strong to maintain the credibility of deterrence ; and finally, the necessity that any kind of MBFR must leave the alliance systems intact, "at least until an alternative security structure comes into being, capable of replacing the present one" (Hunt).

This latter point is of particular importance to Western Europe whose defence and deterrent posture is still closely linked to that of the United States. Any reduction of forces in the West which is not balanced by an equivalent reduction in the Warsaw Pact lowers the nuclear threshold (i.e. nuclear weapons would have to be used in an armed conflict at an earlier stage than it is envisaged now) and, in turn, increase Europe's dependence on American nuclear weapons - a situation which is clearly in nobody's interest.

Finally, MBFR has to be accompanied by some measures of mutual inspection and surveillance. If Europe feels secure enough to reduce the enormous war machinery that exists today on the continent it should also have the courage to open itself up to the kind of minimal inspection that helps to dispel the very cause of insecurity, namely mutual distrust.

**COLLOQUE
INTERNATIONAL SUR
LA SÉCURITÉ ET
LA COOPÉRATION
EUROPEENNE**

TERRE
TON D Message aux participants du 3^e Colloque de Bucarest
dans les problèmes de la sécurité et de la coopéra -
OUMAN tion en Europe, juin 1971
TERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAR
EST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN

M E S S A G E

du président du Conseil d'Etat de la République Socialiste de Roumanie, Nicolae Ceaușescu, adressé aux participants du III^e Colloque de Bucarest dans les problèmes de la sécurité et de la coopération en Europe - organisé par l'Association de Droit International et de Relations Internationales de la République Socialiste de Roumanie.

C'est un insigne plaisir pour moi que de saluer les participants au III^e Colloque de Bucarest, organisé sous les auspices de l'Association de Droit International et de Relations Internationales de la République Socialiste de Roumanie lors duquel sera débattu un thème de première importance - la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe.

La Roumanie socialiste attache un intérêt particulier à la réalisation de la sécurité et de la coopération sur le continent, au développement large des rapports inter-européens dans tous les domaines, au rapprochement et à l'entente entre les nations dans l'esprit du bon voisinage et milite conséquemment pour atteindre ces buts. En vue de l'édification d'un système durable de paix et de sécurité, il faut fonder fermement les relations entre les Etats sur de nouvelles bases, démocratiques, sur les principes du respect de l'indépendance et de la souveraineté nationales,

la non-ingérence dans les affaires intérieures, le respect et l'avantage mutuels. La sécurité implique l'élimination de la force ou de la menace de la force de la vie politique européenne, le développement du processus de détente appelé à dépasser la division actuelle du continent dans des groupements militaires opposés, à créer un climat de confiance et de coopération entre les Etats, quel que soit leur régime social.

Considérant que la prochaine conférence européenne constituera une étape d'une importance particulière dans ce processus, la Roumanie, comme d'autres Etats aussi, se prononce pour sa convocation aussi vite que possible. Une seule conférence ne peut pas, certainement, se proposer la solution de tous les problèmes qui se sont accumulés en Europe. Dans ce sens, le fait de conditionner la convocation de la conférence de la solution préalable de tous les problèmes contrevient aux processus positifs qui ont eu lieu sur le continent, aux intérêts de l'instauration d'un climat de détente favorisant le règlement même de ces problèmes.

Nous constatons avec satisfaction que dans la direction de la préparation de la Conférence, des pas positifs ont été faits; il y a un consensus quant au lieu de la rencontre et à la sphère des participants et on a réalisé un rapprochement des points de vue en ce qui concerne la discussion de certains problèmes importants, à savoir la répudiation de la force, l'élargissement des échanges économiques, technique-scientifiques et culturels, la création d'un organisme permanent de coopération européenne. On prête également un grand intérêt à l'adoption de certaines mesures de diminution de la tension militaire et de désarmement, sur le plan européen.

Nous estimons qu'à présent des conditions sont créées afin de passer à la préparation plus intense de la conférence. A cet effet, nous considérons comme une tâche

immédiate le commencement des consultations dans un cadre large, avec la participation directe de tous les Etats intéressés. Le fait même de passer à cette nouvelle phase de préparation peut contribuer à éliminer les obstacles existants et à mettre d'accord les différents aspects pratiques soulevés par l'organisation de la conférence européenne. Il est donc nécessaire, dans l'analyse de ces problèmes de manifester une grande réceptivité, de tenir compte des droits et des intérêts légitimes de toutes les parties, en cherchant des solutions appelées à réunir le consensus général.

L'édification de la sécurité en Europe suppose une contribution active de la part de tous les gouvernements, parlements, organisations politiques et civiques, la participation large de l'opinion publique des pays européens. Dans ce cadre, les instituts de recherches, les hommes de science, les spécialistes dans la théorie et la pratique des relations internationales ont un rôle positif important à jouer, par la contribution qu'ils peuvent apporter à la promotion des idées nobles de la paix, de la sécurité et de la coopération en Europe et dans le monde entier.

Vous assurant que la Roumanie appuiera toute action dirigée vers la réalisation de la sécurité en Europe, et que Bucarest sera toujours prêt à offrir son hospitalité aux rencontres internationales, appelées à promouvoir cet objectif, je souhaite plein succès aux travaux de votre réunion.

INTERNATIONAL - ROMANIA - BUCHAREST - 1995

3rd COLLOQUE

ON DROIT ET DÉVELOPPEMENT MÉTAMORPHIQUE

INTERNATIONAL SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EUROPEENNE

EST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN
1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS IN
TERNA
OCIAT

ION D Prof.dr.hab. EDWIN GLASER LES · R
OUMAN IT IN
TERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAR
EST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN

QUELQUES CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA PHASE
PRÉPARATOIRE DANS LE CADRE MULTILATÉRAL
DE LA CONFÉRENCE EUROPÉENNE

Prof.dr.hab.Edwin Glaser

Parmi les problèmes ayant trait à l'idée de la Conférence européenne pour la sécurité et la collaboration sur le continent, je voudrais m'en référer à un seul qui, à mon avis, me paraît important, bien qu'il soit encore rarement abordé par les chercheurs spécialisés, à savoir la préparation de la Conférence.

Je me propose à formuler, dans ce qui suit, quelques opinions personnelles concernant l'évolution des aspects que j'estime essentiels dans la matière, animé du désir de contribuer à la promotion d'une cause qui vaut la peine que lui soient consacrés les efforts de ceux qui étudient les relations internationales contemporaines.

Sans doute, la Conférence européenne pour la sécurité ne s'identifie-t-elle pas — et je tiens à souligner ceci, d'autant plus, qu'à mon sens, il faudrait partir précisément d'ici — avec la sécurité européenne. La Conférence européenne — la première Conférence européenne, car il me semble évident que toute une série de parallèles conférences devront être organisées, afin d'établir la sécurité en Europe —

ne pourra résoudre, par elle-même, l'ensemble des problèmes qui sont à solutionner. Elle pourra contribuer à la création d'une atmosphère améliorée où il sera possible d'aborder, avec des perspectives multipliées de succès, certains problèmes concrets qui se trouvent en suspens, elle pourra également - je l'espère et je le crois - résoudre quelques problèmes, quoique pas tous. Si il en est ainsi, alors il me semble qu'il faudrait être possible d'établir l'accord général sur toute une série de points qui sont encore en discussion au sujet de la préparation de la conférence.

En premier chef, qu'est-ce qu'il faut comprendre par le terme "préparation minutieuse de la Conférence ?" Etant donné que l'établissement de la sécurité européenne constitue un processus, et non pas le résultat d'un acte unique, étant donné que plusieurs conférences seront nécessaires, il ne saurait être question qu'avant la réunion de la première Conférence générale - européenne soient solutionnés tous les problèmes en suspens : dans ce cas-là, la Conférence elle-même manquerait d'objet pratique. La première Conférence européenne - la première d'une série de conférences - devrait contribuer effectivement à la création des conditions requises pour la solution graduelle des problèmes existents, y compris la création d'un climat permettant de surmonter avec succès les difficultés qui pourraient apparaître à l'avenir.

En second lieu, les négociations préparatoires de la conférence ne doivent pas être gênées de la discussion des problèmes qui, de nos jours, ne sont pas mûrs à être tranchés, et qui, selon l'opinion générale, ne pourraient être examinés avec succès ni lors de la première Conférence. Ce que n'est pas apte à être tranché à la Conférence, a fortiori ne pourra être solutionné au cours de la phase qui la précède, celle de la préparation. La première Conférence, donc aussi les négociations préparatoires doivent être concentrées sur les problèmes susceptibles d'être résolus aujourd'hui par un consensus général.

En tant que processus de longue durée, sinueux,

exigeant un traitement graduel, du simple au complexe, l'édification de la sécurité européenne - ainsi que la préparation de la première Conférence pour la collaboration et la sécurité sur le continent, conçue dans notre esprit comme une partie intégrante de cette œuvre - devra accoutumer l'opinion publique, les peuples et les gouvernements, les théoriciens et les praticiens des relations inter-européennes, à aborder les problèmes en partant, non par les uns contre les autres, mais tous ensemble. C'est ce qui milite, en premier lieu, contre toutes les formules, concernant la préparation de la conférence, tendant ou aboutissant à canaliser l'action sur la voie des relations de bloc-à-bloc.

Je n'ai pas l'intention de reprendre ici la discussion, trop bien connue, autour de la question de savoir si la division de l'Europe "en deux groupements politico-militaires a assuré ou, bien au contraire, a rendu plus difficile le maintien de la paix sur le continent durant ce dernier quart de siècle. Le fait que tous les gouvernements européens, nous tous ici - quelles que puissent être nos convictions politiques, philosophiques, nos opinions relatives aux modalités concrètes d'aller en avant - sommes d'accord sur ce que la sécurité européenne doit être établie, constitue per se la preuve que "l'équilibre des forces", "l'équilibre en ce qui concerne le pouvoir de dissuasion" - terme euphémique pour désigner "l'équilibre de la terreur" - n'a pas mené à la sécurité. Celui qui se croit en sécurité ne se préoccupe guère de la créer". Quod meum est amplius meum fieri non potest.

La division de l'Europe dans des groupements opposés doit être dépassée. Et le meilleur moyen d'assurer la réunion d'une Conférence générale européenne, c'est de ne pas préparer la Conférence de bloc-à-bloc, mais d'une manière générale - européenne, c'est-à-dire dans les conditions de la participation de toutes les parties intéressées. D'ailleurs, il s'est établi un consensus selon lequel sont "intéressés" tous les Etats européens y compris la République Démocratique Allemande, la République Fédérale d'Allemagne, ainsi que les E.U.A. et le Canada.

La participation de toutes les Parties intéressées signifie, dans ce sens, la participation directe, immédiate, et non pas par représentants, de toutes les parties. Je pense ne pas me tromper lorsque j'estime, en tant que postulat unanimement admis, la reconnaissance de la pleine égalité en droits de toutes les parties, leur intérêt légitime et leur droit de se voir s'instaurer la sécurité européenne, leur capacité de contribuer à l'élévation de la construction dont ils doivent être les bénéficiaires.

Certes, omnis comparatio claudicat. La Conférence devrait être une symphonie. On a besoin de tous les instruments, de toute sorte d'instruments, il est nécessaire que tous se préparent et s'habituent à chanter ensemble.

On ne peut préparer la symphonie uniquement avec ceux des instrumentistes qui, à un moment donné, auraient la bienveillance de venir aux répétitions. Il s'agit d'une œuvre qui doit être préparée en commun puisque l'essentiel est d'harmoniser les positions.

Les précédents historiques nous en offrent suffisamment d'enseignements. Le "Concert européen" — formulenée lors du Congrès de Vienne en 1815 —, un quintette en dissonance avec le désir des peuples européens, n'a pu assurer, on le sait bien, à aucune des parties l'accomplissement de ses desseins. Dans des conditions fondamentalement changées, il est devenu aujourd'hui nécessaire et possible d'aboutir à une collaboration harmonieuse en Europe, par et pour tous les Etats en cause.

Toute formule relative à la préparation de la conférence européenne qui ne tiendrait pas compte de la nécessité que tous les Etats intéressés y prennent part, à toutes les phases de la préparation, de la convocation et du déroulement de la Conférence, est de nature à compliquer, à rendre plus difficile, à retarder, tandis que tous les peuples veulent qu'on simplifie, qu'on facilite et qu'on accélère la préparation de la Conférence.

Si l'on accepte l'idée que toutes les parties intéressées doivent participer, dans des conditions de pleine égalité en droits, à toutes les phases de la préparation de la Conférence, on peut également comprendre - me semble-t-il - une autre thèse : aucune des phases de la préparation, de l'organisation et du déroulement de la conférence européenne ne doit dépendre de l'accomplissement d'une condition quelconque.

Poser des conditions préalables en ce qui concerne le commencement de la préparation de la Conférence, pour passer d'une phase à l'autre de ce processus, pour sa réunion même, ce serait éloigner la préparation de la Conférence. L'énonciation d'une pré-condition nie, du point de vue logique, juridique et politique, le concept de l'universalité duquel devrait s'inspirer la mise en œuvre de la sécurité et de la collaboration européenne.

On dispose, d'ailleurs, de l'expérience de la Société des Nations, où, on le sait, le désarmement a été conditionné de l'instauration de la sécurité : on n'a pas désarmé parce que la sécurité n'existaient pas, et l'on manquait de sécurité, par ce que les Etats ne désarmaient pas.

Il existe, sans doute, des problèmes importants en suspens dans les rapports entre les uns ou les autres des Etats européens. La Roumanie tâche, selon ses possibilités, d'apporter sa contribution à leur solution d'une manière généralement acceptable : il est devenu un lieu commun de dire que si certains problèmes sont solutionnés, le désarmement par exemple, ou bien des progrès sont enregistrés dans cette direction, ceci exercera une influence positive sur la négociation de la sécurité et la collaboration européenne, tout comme n'importe quel progrès réalisé dans la promotion de la collaboration et de la sécurité européenne aide à rechercher et à trouver des solutions aux points sur lesquels on n'est pas arrivé, encore, à établir un accord. En ce qui concerne l'organisation de la Conférence européenne, le désir de réaliser des progrès aussi dans d'autres domaines ne doit

pas conduire à un cercle vicieux. L'interdépendance implique ici aussi non pas la dépendance, la condition, mais l'indépendance ; elle signifie liaison, pas identité.

D'autant moins paraissent pouvoir être admises des conditions préalables à la Conférence européenne, donc aussi à sa préparation, qu'en fait, établir la sécurité sur le continent signifie mettre tous les Etats à l'abri du danger d'une agression, de tout acte d'emploi de la force ou de menace avec la force. Or, le droit général impératif international, jus cogens gentium, interdit, comme on le sait et comme il résulte aussi de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration adoptée, à l'unanimité, lors de la Session jubiliaire de l'ONU, par l'Assemblée générale (Résolution 2625/XXV du 27 octobre 1970), tant l'agression qu'en général le recours à la force, à la menace avec la force. L'interdiction est non-conditionnée. Nul Etat n'est en droit de conditionner l'observation de cette norme impérative.

Enfin, il paraît évident que même du point de vue politique, psychologique, pratique, il serait plus facile d'aborder les problèmes internationaux difficiles, complexes, dans un climat international amélioré à la suite du déroulement avec succès d'une Conférence générale européenne, que sans une pareille préparation. Ce n'est pas dans l'intérêt de la cause que de faire de la solution, ou des progrès vers la solution de pareilles questions, des conditions préalables pour la préparation de la Conférence.

Aucune condition, mais des efforts actifs, soutenus, conjugués en vue de progresser de façon concomitante sur toutes les voies qui doivent mener au but, voilà la méthode la plus indiquée.

Passant maintenant à la préparation proprement dite de la Conférence, je tiens à souligner que sans renoncer à la méthode des consultations bilatérales, sont devenues mûres les conditions pour passer à une nouvelle étape, celle des consultations multilatérales.

Je dis bien : il ne s'agit pas de renoncer aux consultations, aux contacts et aux réunions bilatérales. La méthode des contacts et des échanges de vues entre les facteurs responsables d'Etat, y compris au niveau le plus élevé, entre les facteurs de décision, entre les chercheurs scientifiques, offre des possibilités évidentes afin de connaître profondément la position de chacune des parties quant aux problèmes d'intérêt réciproque, de trouver de nouvelles voies, des possibilités et des solutions pour le renforcement de la collaboration bilatérale, élément précieux des rapports à édifier à l'échelle continentale - donc, pour la promotion de la paix et de la sécurité internationale. En ce qui concerne la Roumanie, elle a employé, et emploie toujours, cette voie. Rien qu'au cours de l'année 1970, le Président du Conseil d'Etat de Roumanie, Nicolae Ceausescu, a fait des visites officielles en France, en Autriche, en U.R.S.S., en Bulgarie, en Yougoslavie et a reçu la visite des chefs d'Etat de Turquie et de Pologne ; le Président du Conseil des Ministres, Ion Gheorghe Maurer, a fait des visites en U.R.S.S., en Yougoslavie et en R.F. d'Allemagne et a reçu les chefs des gouvernements de l'U.R.S.S. et de Yougoslavie ; le ministère des Affaires étrangères de Roumanie a eu des consultations bilatérales, sur les problèmes de la sécurité et la coopération en Europe, avec les délégations des ministères correspondants d'Albanie, d'Autriche, de Belgique, de Bulgarie, de Tchécoslovaquie, du Danemark, de Suisse, de Finlande, de France, de Grèce, de la R.D.Allemagne, de la R.F. d'Allemagne, d'Italie, d'Islande, de Yougoslavie, de Grande Bretagne, de Norvège, des Pays-Bas, de Pologne, de Suède, de Turquie, de Hongrie, d'U.R.S.S.

Lors de ces entretiens ont été également examinés des problèmes concernant la sécurité européenne, la Conférence pour la collaboration et la sécurité en Europe.

Nous sommes à même de constater le renforcement du courant d'opinion qui estime qu'il y a, dès à présent, des conditions favorables afin de passer à l'étape des consultations

tions multilatérales en vue de la préparation de la Conférence.

Les propositions de novembre 1970 du gouvernement de Finlande relatives à l'initiation de consultations bilatérales multiples des représentants des Etats intéressés avec le ministère finlandais des Affaires étrangères, à Helsinki, en vue de passer à des consultations multilatérales sont éloquentes en ce sens.

Pour ce qui est de ces consultations multilatérales, non-conditionnées, avec la participation directe, effective de tous les Etats intéressés en vue de la préparation de la conférence générale - européenne, se posent toute une série de problèmes d'ordre organisationnel, et de procédure, avec un coefficient, visiblement important, de technicité, quoique eux aussi (le souligner pourrait être utile), avec d'indiscutables implications.

D'aucuns croiront, peut-être, qu'il est prématuré de poser de pareils problèmes aujourd'hui, alors que fait défaut, non seulement l'accord expressément adopté par toutes les parties intéressées, de passer à la phase des consultations multilatérales, mais — ce qui est essentiel — la volonté politique unanime en ce sens.

Du moment que la nécessité objective de la collaboration efficiente des peuples européens en vue d'une co-existence normale se frayera un chemin, plus tôt ou plus tard, un pareil effort ne sera en nul cas perdu. La préoccupation d'élucider certains aspects concrets devient ainsi l'expression de la volonté de ne pas reculer sur cette voie, de manifester une attitude constructive, de bonne volonté. Et d'autant plus facile sera-t-il, une fois cette décision prise, de passer à la convocation de la Conférence. Plus les aspects et les éléments de la préparation de la Conférence auront été éclaircis et seront prêts à être solutionnés ("spruchreif"), et mieux cela vaudra-t-il. Au fur et à mesure que les problèmes seront clarifiés — par consensus général, bien entendu, — il sera plus facile d'organiser la Conférence elle-même.

J'ai l'impression qu'il faudrait, au moins au début et jusqu'à ce qu'un consensus général des participants aux consultations multilatérales permette de passer plus loin, que soit établi qu'il s'agit d'explorations de possibilités, de recherches, c'est-à-dire de consultations revêtant un caractère initialement non-engageant.

Un pareil caractère des travaux serait à même, semble-t-il, de prédisposer certains cercles, encore indécis, à donner leur consentement en vue du démarrage de la nouvelle phase.

En réalité, l'acceptation de la première phase n'implique pas nécessairement aussi l'acceptation de la suivante. Mais, il y a des raisons valables de croire que l'expérience de collaboration et de coopération acquise dans une première phase sera une base, un encouragement et un stimulant afin de passer à la seconde phase où soient développés d'une manière logique les résultats de la première.

Je voudrais m'arrêter un peu sur l'idée de consensus qui est, à mon sens, l'une des plus importantes pour aborder la problématique du processus de mise en œuvre de la sécurité, de préparation de la Conférence générale européenne.

Il convient de rappeler que ce processus complexe ne doit pas être grevé d'éléments qui lui soient extérieurs. Son cours ne doit pas être interrompu par des références à la solution de problèmes ou de situations de nature conflictuelle, européens ou extra-européens. Qu'il me soit permis, qu'en me fondant sur l'expérience, familière certainement à tous les participants au colloque, je souligne qu'il est toujours pour le mieux si à l'élaboration de la solution participent tous ceux qui doivent la traduire en réalité, tous ceux que la décision à adopter devrait obliger. Il est évident, que cette manière de procéder tend à assurer la viabilité de la solution adoptée, tous s'appliquant à mettre en œuvre ce que eux-mêmes ont contribué à créer par la manifestation de leurs propres intérêts. La méthode du consensus concentre et stimule les

efforts de coopération en vue de trouver des solutions acceptables pour tous, puisqu'elles ont été élaborées par tous, en tenant compte des volontés de tous, ce qui constitue un gage de l'exactité avec laquelle elles reflètent l'intérêt commun.

En un mot, la méthode du consensus postule des négociations en tant que moyens de convaincre le partenaire, en tant que méthode à choisir - pour la recherche d'une solution générale acceptable, avec patience, avec persévérance, avec un maximum de réceptivité, avec la prise en considération des points de vues, des volontés et de la position de "l'autre".

L'assurance que la mise en oeuvre de la méthode de l'adoption des décisions par consensus implique pour tout Etat, devrait, à mon sens, constituer un facteur d'encouragement pour tout gouvernement - en vue de la participation à ces consultations multilatérales plénaires, devrait constituer un stimulus puissant pour l'identification de résolutions qui puissent obtenir finalement un consensus général.

En fait, toute solution qui manquerait de réunir l'adhésion de toutes les parties intéressées, en ce qui concerne les problèmes de la sécurité européenne, risque de devenir plutôt un obstacle qu'un promoteur de la sécurité et de la collaboration européenne : les Etats doivent collaborer à l'échelle continentale volontairement, en vertu d'un accord exprimé librement par tous, le consentement exprès, effectif étant, au bout du compte, la source et la base de la viabilité de la solution. Imagination, décision de surmonter constructivement les difficultés, esprit de compromis national — voilà les exigences de la future manière de co-rister et de coopérer, inséparable de l'instauration de la collaboration et de la sécurité européenne, que le concept du consensus, en tant qu'idée maîtresse de la procédure des consultations multilatérales plénaires, est à même de promouvoir.

Un premier point qui pourrait militer d'une façon éloquente pour l'adoption d'une pareille procédure est l'établissement de l'agenda du travail de la Conférence européenne.

Je ne voudrais pas revenir aux considérations relatives à la nécessité de ne pas grever les travaux de la première Conférence de problèmes où l'accord serait encore très éloigné, difficilement réalisable, à l'opportunité de commencer avec ce qui, en fait, ne soulève pas d'oppositions substantielles. Je voudrais souligner l'importance particulière, à mon avis, que revêt l'adoption d'un engagement solennel concernant la répudiation du recours à l'emploi de la force, de la menace avec la force dans les rapports entre les Etats européens. Ainsi que j'ai eu l'occasion de la souligner, l'élimination du recours à la force dans les relations entre les Etats (principe, d'ailleurs, général, impératif, de la légalité et de l'éthique internationale contemporaine, obligatoire pour tous les Etats, à l'égard de chacun des Etats) tient de l'essence de la sécurité internationale, dans l'espèce de la sécurité européenne : si l'observation de ce principe est assurée, les Etats jouissent de sécurité, peuvent collaborer d'une manière fructueuse.

Les pays socialistes proposent, comme on le sait, l'adoption d'un pareil engagement, le considérant être une ré-affirmation de la volonté commune de tous les Etats en cause de donner une nouvelle vitalité au principe de la répudiation de la force dans les relations inter-étathiques, un instrument de grande valeur pratique pour l'assainissement du climat politique sur le continent.

Il est vrai, le principe du non-recours à la force fait déjà partie du droit international impératif. A ce propos, certains auteurs soutiennent que l'adoption d'un document devant reconfirmer cette norme dans les rapports entre les Etats européens ne pourrait créer en fait rien de nouveau. L'argument ne me paraît pas fondé.

Tout d'abord, quod abundat non nocet. C'est justement pourquoi les traités internationaux comprennent des références expresses à certains principes généraux, et que, les reconfirmant, les parties contractantes manifestent solennellement la décision de les respecter et de les faire respecter. De cette manière, ces principes sont de plus en plus puissamment enracinés dans la conscience morale-juridique des peuples, sont plus profondément ancrés dans l'opinion publique.

Il est évident, aussi, que dans les conditions actuelles, le fait que tous les Etats européens s'obligent soram publico de ne pas recourir dans leurs relations réci-proques à l'emploi de la force, aurait une très grande influence positive sur le climat politique international du continent, du monde entier.

On soutient qu'il ne faudrait pas affirmer uniquement le principe de la non-agression, du non-recours à la force, mais qu'il faudrait proclamer, à nouveau, tous les principes fondamentaux de la légalité internationale. Si l'on veut que soit renforcé l'engagement de non-recours à la force en le complétant par les principes universellement reconnus des relations inter-étatiques, la voie toute indiquée, naturelle, est celle de la promotion de la réunion de la Conférence européenne, la participation active aux travaux de celle-ci, de sorte que par la voie des négociations, par la collaboration de tous, on aboutisse à des formules acceptables par toutes les parties. En ce qui me concerne, j'estime que le document futur relatif à la répudiation de la force et de la menace avec la force n'aurait qu'à gagner s'il indiquait aussi l'engagement ferme de toutes les parties d'observer strictement, à l'égard de tout Etat, sans conditions, exceptions, discriminations aucunes, les principes de l'égalité en droits, du respect dû à la souveraineté et à l'indépendance nationales, de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, de l'intégrité territoriale, du respect de l'avantage mutuel.

Il est vrai que la renonciation à l'emploi de la force dans les relations entre Etats implique, avec la stringence de l'évidence intuitive, l'observation de ces principes, et cela même sans le dire. Mais comme le peuple français sait: ce qui va sans dire, va encore mieux en le disant.

En ce qui concerne le second point proposé par les pays participants au traité de Varsovie à être inscrit sur l'agenda de la première Conférence : le développement des relations économiques, commerciales, technico-scientifiques, culturelles, - tout le monde semble d'accord sur ce point, particulièrement utile.

En effet, toujours plus explicitement se manifeste la nécessité objective de promouvoir des liens réciproquement avantageux qui puissent contribuer - sur les plans économique, culturel, technico-scientifique, sportif, artistique, touristique, pour la défense et l'amélioration de l'environnement - à l'établissement d'un climat de bon voisinage, de détente et de collaboration en Europe.

Je pense qu'il serait désirable et possible que pendant la phase des consultations multilatérales on tombe d'accord sur le type des documents à adopter, les jalons pour le contenu, la base de principe, les formes qu'ils devront revêtir, en tenant compte, naturellement, de l'impératif que toutes les activités auxquelles les documents considérés se réfèrent, ainsi que ces documents eux-mêmes, soient regardés et traités en tant que moyens de promotion de la détente et de la confiance, de la connaissance réciproque et du rapprochement des peuples, en un mot, en tant qu'éléments constitutifs de la sécurité européenne.

J'ajouterais, quant aux points relatifs à la répudiation de la force et au développement des relations de collaboration, que ce qui les recommande surtout aux fins de leur inscription sur l'agenda de la première Conférence européenne c'est le fait qu'en ce qui les concerne on pourra établir un

consensus général d'une manière relativement plus facile : ces actions sont, dès à présent, réalisables.

Enfin, quelques observations en marge de la proposition des pays socialistes, comprises dans leur mémorandum du 22 juin 1970, d'inclure sur l'ordre du jour de la future Conférence pour la "sécurité et la collaboration en Europe" un point concernant la création - lors de la Conférence générale européenne - d'un organisme pour les problèmes de la sécurité et de la coopération en Europe".

Un organisme permanent, gouvernemental, pour la collaboration et la sécurité en Europe devrait, à ce qu'il me semble, se fonder sur la volonté commune de tous les Etats intéressés de travailler avec le respect des principes unanimément reconnus de la légalité et de l'éthique internationales, d'assurer une place de droit dans l'organisation à tous les Etats européens, ainsi qu'à ceux des Etats non-européens, pour lesquels on a établi ou on viendrait à établir un consensus général. La participation de tous ces Etats devra être directe, effective, immédiate, dans des conditions de pleine égalité en droits, avoir comme but la collaboration réciproquement avantageuse, dans des conditions de bon voisinage, de sécurité. L'organisation devra exprimer le jumelage, librement consenti, des efforts des Etats souverains, indépendants, libres.

Les modalités d'organisation et de fonctionnement, par sessions ou continu, le niveau de la représentation des Etats, avec un secrétariat permanent ou bien sans un pareil rouage, la composition du secrétariat par l'application stricte de la règle de l'égalité, l'harmonisation du caractère de représentant d'un certain Etat avec les obligations de loyauté et d'objectivité dans la personne de tout membre du secrétariat, la procédure d'initiation des propositions, de leur publication et de leur examen, la publicité ou la nature confidentielle des travaux, - voilà une énumération, nullement exhaustive, des questions sur lesquelles les consultations multilatérales en vue de la préparation de la Conférence européenne

pourraient, et, de l'avis du soussigné, devraient consacrer une bonne partie des efforts.

On devra également examiner le problème des liens de l'organisme - partie intégrante de l'institutionnalisation de la Conférence européenne - avec d'autres organismes internationaux, en commençant par l'Organisation des Nations Unies et en allant jusqu'aux organisations spécialisées, celles-ci ayant ou non des sous-organes européens, en tant que possibilités de liaison. On devra établir le statut - du point de vue des priviléges et immunités diplomatiques - des participants à la Conférence, aux travaux préparatoires de celle-ci ainsi que des participants à l'activité de l'organisme permanent à créer. Pourra-t-on admettre des observateurs ? Si oui, uniquement des Etats ou bien aussi des organisations non-gouvernementales ?

On devra, peut-être, préparer des modèles de formules pour les divers documents à examiner par la Conférence, prévoir les procédures de modification des statuts, d'investiture de l'organisme permanent avec l'examen de certains problèmes concrets, par exemple la réduction des forces armées en Europe, le règlement par des moyens pacifiques de certaines catégories de différends internationaux, mesures pour l'élimination de la pollution de l'environnement et d'autres.

Certes, on peut imaginer, à ce sujet, des formules différentes. Ce qui importe, c'est que, au cours du processus de l'élaboration et de l'adoption des solutions, chaque Etat puisse exprimer son point de vue, puisse affirmer et défendre ses intérêts légitimes.

L'énumération des questions à examiner, faite ci-dessus, est, bien sûr, susceptible de nombreuses additions. Les agendas des consultations internationales sont multiples, évidente est l'exigence des efforts communs, afin que tous les Etats intéressés contribuent de bonne foi et avec bonne volonté à la conclusion satisfaisante de cette phase.

Les hommes de science ont la capacité et la vocation à déblayer la route, à présenter aux facteurs de décision, des idées, des formules, des projets, des variantes et alternatives de solutions, facilitant ainsi le choix des meilleures solutions propres à assurer le consensus général.

Beaucoup de difficultés, un long chemin. Un motif de plus, me semble-t-il, pour se mettre en route plus vite.

EST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN
1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS IN
TERRA OCIAT

TERRY
ION D WILLIAM E. GRIFFITH LES R
OUMAN IT IN

INTERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAR
EST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN

THE UNITED STATES AND EUROPEAN SECURITY :
AN AMERICAN VIEW

by

William E. Griffith

Center for International Studies
MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY
Research Project on European Security

As of this writing (late May 1971) the prospects for major progress in European security¹ after a period of worsening, seem on balance not much worse, and perhaps even

¹ See in general Timothy W. Stanley and Darnell M. Whitt, Détente Diplomacy: United States and European Security in the 1970's (New York : Dunnellen, 1970) ; Charles Andras, "'European Security' and the Security of Europe", Radio Free Europe Research, Mar. 1970 and "Through Berlin—to Europe," *ibid.*, Feb. 11, 1971 ; Fritz Ermarth, Internationalism, Security and Legitimacy : The Challenge to Soviet Interests in East Europe, 1961-1968, RAND RM 5909-PR, Mar. 1969 ; Claudia von Braunmühl, "Das Europäische Sicherheitssystem," Moderne Welt, no. 4, 1969 ; Pierre Hassner, Change and Security in Europe (London : Institute for Strategic Studies, Adelphi Papers, 45 and 49, 1968) ; Robert Legvold, "European Security Conference," Survey, no. 76, Summer 1970, pp. 41-52 ; Gerhard Wettig, "Der sowjetische Kurs der europäischen Sicherheit eine Entspannungspolitik neuen Typs," Aus Politik und Zeitgeschichte, Aug. 1, 1970 ; Jens Hacker, "Die deutsche Frage im Sicherheitskonzept des Warschauer Paktes," Deutschland Archiv, Sept. 1970 ; and Boris Meissner, "Sowjetunion und die kollektive Sicherheit," Aussenpolitik, July 1970. For Bibliographies raisonnées, see Benjamin S. Lambeth, "Soviet Views on European Security, 1965-1970 : An Annotated Bibliography of Selected Soviet Sources" and Claudia W. Moyne, "European Security — A Bibliography of Some Western Sources," M.I.T. Center for International Studies, C/71-2 and C/71-3 Mar. 1971.

a little better, than they did in mid-1970. Then the Soviet-West German treaty was signed and a Berlin settlement seemed likely ; the prospects for progress in SALT seemed good ; the Middle Eastern truce was signed ; and the Warsaw Pact powers had accepted U.S. and Canadian participation at a European Security Conference and seemed willing to discuss mutual troop reductions thereat.

In early 1971, in contrast, progress in East-West relations looked less likely. SALT seemed deadlocked, and the United States and the Soviet Union continue to deploy new, technologically destabilizing weapons systems (MIRV and ABM).² The Berlin negotiations also seemed stalled and Bonn therefore unlikely to ratify the Soviet and Polish treaties. The Middle Eastern truce still existed and was being de facto extended ; but the Arab and Israeli positions were almost as far apart as ever and it was difficult to see how the truce could continue indefinitely. As for a European Security Conference, it seemed no closer than last year.

In May 1971, however, East-West relations seemed to be beginning to improve again. Washington and Moscow jointly announced agreement in principle to discuss in SALT both offensive and defensive nuclear weapons and to come to an agreement on them shortly³ — i.e., for the first time meaningful SALT negotiations seemed to be under way. The presentation of the Soviet counterproposal on Berlin,⁴ although it indicated still

2 Washington feared that Soviet SS-9 deployment foreshadowed a Soviet drive for strategic superiority, while the Soviets probably saw U.S. MIRV and ABM deployment as threatening renewed American superiority.

3 The New York Times, May 21, 1971. The agreement will probably at best be quantitative, not qualitative, and therefore important more for atmospherics and lowering of defense expenditures than for stabilizing the arms race, which, in fact, will probably continue to escalate qualitatively.

4 The most recent U.S. and Soviet proposals on Berlin were authoritatively summarized by Wolfgang Wagner in Der Tagesspiegel and Hannoversche Allgemeine Zeitung, Apr. 28, 1971.

major differences between East and West on the subject, seemed to many Western observers to signal the beginning of genuine Berlin negotiations, and chances of agreement had probably thereby increased. As to the Middle East, the most serious East-West crisis area, the trip of U.S. Secretary of State Rogers to the area and the changes in the Cairo leadership to the benefit of President Sadat seemed at least to postpone—although in my view, hardly more than that — the resumption of hostilities. Finally, and for European security the most directly relevant, there is as of this writing (late May 1971) perhaps for the first time a serious chance of meaningful East-West discussions on mutual troop reduction. The tendency in this direction was first expressed by Brezhnev at the CPSU Twenty-Fourth Congress⁵ and then repeated in his speech at Tbilisi.⁶ It reflected inter alia, many Western observers felt, a general Soviet desire to improve Soviet-U.S. relations, caused in part, perhaps, by Soviet concern about Sino-American relations and the expansion of the EEC, including a possible new Anglo-French European defense initiative. As for Washington, the attempt by Senator Mansfield to force massive unilateral troop reductions in Europe, although unsuccessful at least made certain that the Nixon Administration would for the first time seriously welcome such negotiations. Indeed, Moscow and Washington, for different reasons, may now be prepared to accept negotiations on mutual troop reductions as a substitute for a European Security Conference (ESC).

A new development also influenced European security: the improvement in Sino-American relations. While this is

5 Pravda, Mar. 31, 1971

6 Ibidem, May 15, 1971.

most unlikely, at least from Peking's side,⁷ soon to move rapidly or decisively toward a Sino-American rapprochement, it will probably influence Soviet policy, for which a Sino-American rapprochement can hardly seem desirable, and American policy, which may become somewhat more aware of the advantages of flexibility vis-à-vis both Moscow and Peking and therefore more willing to negotiate with both. (The United States, in my view, is likely to move toward a position somewhere between the Soviet Union and China rather than attempting to favor one over the other). Any improvement of Sino-American relations, most American analysts feel, will in the long run, despite Soviet protestations to the contrary, probably improve the chances of the Soviets being willing to come to some compromise on general East-West issues in Europe. Within this context, East-West negotiations on troop reductions in Europe now seem to offer the best proposal for progress toward détente there.

Before considering the current American position on European security, it may be useful to summarize briefly what, in the view of at least this one American observer, are the positions of the other main powers involved. As to the Soviets, I share the view held generally among Western analysts that Moscow has had several main motives in advocating an ESC and exchanging its hostility to the Federal Republic for the signature of the Soviet-West German treaty. Perhaps the main one was the Soviet desire to overcome their increasing technological inferiority vis-à-vis Western Europe, the United States, and Japan, by importing western technology via massive credits. For this purpose West Germany (and Japan) are essential to Moscow. Next, the Soviets are presumably interested in stabilizing their sphere of influence in Eastern Europe, and in particular in the GDR, notably after

7 See, for example, the attacks on the United States and the omission of attacks on the Soviet Union in the CPR May 1, 1971 slogans (Peking Review, Apr. 30, 1971, pp. 4-5).

their invasion of Czechoslovakia in 1968. Further, the Soviets may well hope to slow down increasing Western European integration⁸. Finally, Moscow may well have some hope that its policies will lower American influence and presence in Western Europe and, more generally, increase Soviet influence there.⁹ Initial Soviet proposals for ESC seemed to some Western governments and analysts to intend to alter the status quo in Europe to Soviet benefit, for example, by U.S. troop withdrawals, but the Czechoslovak developments of 1968, plus increasing Sino-Soviet hostility and Soviet (and East German) concern about Bonn's Ostpolitik turned Soviet proprieties toward maintaining their own influence in Eastern Europe. Since 1969 the revival of Soviet interest in ESC has therefore seemed to be primarily defensive in nature and intimately related to their decision to sign the Soviet-West German treaty. That is, ESC became for Moscow no longer an anti-Bonn instrument but, rather, one to use to stabilize its influence in Eastern Europe and to further rapprochement with Bonn.

As for the Eastern European states, the increasing differentiation vis-à-vis the Soviet Union in that area has been reflected in their differing attitudes toward the problem of European security. Rumania¹⁰ and Yugoslavia are interested in the Conference, and perhaps even more in the process of its

8 See George Schöpflin, "The Soviet Attitude", European Community, Oct. 1970, reprinted in Survival, 12, no.12 (Dec. 1970), pp. 410-413.

9 For a recent authoritative statement of the Soviet position, see Yu.A.Zhukov, "Gesamteuropäische Sicherheit und Zusammenarbeit," Europa-Archiv, 25, no.19 (Oct. 10, 1970), pp. 703-713. For Soviet criticism of American policy re ESC, see a review by Anatoly Gromyko and E.P.Pasternak of Stanley and Whitt's Détente Diplomacy in SSHA, no.1, Jan. 1971, pp. 76-78, and V.I. Kravtsov, "The U.S.A. and European Security", ibid., no.9, Sept. 1970, pp. 67-69.

10 See the Jan. 25, 1971 Rumanian note to Finland re ESC (AGER-PRESS, Jan. 25, 1971.)

preparation and implementation, as a means of furthering détente in Europe and thereby their security. The other Warsaw Pact states have generally followed the Soviet lead on European security problems. Within this general trend, Hungary has taken a somewhat more active attitude toward it than its Eastern European neighbors to the north,¹¹ while the GDR has shown the same lack of enthusiasm for a European Security Conference that it has for the Soviet-West German and Polish-West German treaties as well as for FRG-GDR negotiations. This GDR attitude, in the view of most Western analysts, arises from the fear of the SED leadership lest the Western German Ostpolitik infect the GDR with "Sozialdemokratismus", and also from its determination that Bonn should give it full recognition in international law.¹²

In any case, the Soviet Union and the other Warsaw Pact states have modified their position on a European Security Conference to take into account the Western objections. They now make neither the recognition of the GDR in international law nor the acceptance of their agenda items a precondition for the Conference. They also proposed at their July 1970 Budapest meeting two new agenda items : the problem of the

11 See, for example, an article by Foreign Minister János Péter in Népszabadság, - Dec. 25, 1970.

12 For a West German analysis of the GDR position, see Christian Meier, Die DDR und die Europäische Sicherheitskonferenz (Cologne : Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 56/1970). For the Polish position, see Ryszard Frelek, Director of the Polish Institute of International Affairs, "Security and Cooperation in Europe," Sprawy Miedzynarodowe, no.9, Sept.1970, pp.6-22 (JPRS 52, 075, Dec.29, 1970).

limitation of foreign troops and the problems of cultural exchange and environmental problems, in addition to the previous ones of renunciation of mutual use of force and increase of East-West trade.¹³ More recently, the Warsaw Pact foreign ministers have called for multilateral conversations in Helsinki,¹⁴ and Brezhnev has proposed to discuss limitation of all (i.e., not only foreign) troops and to begin negotiations at once.

As to Western Europe, the coming to power of the SPD-FDP coalition in Bonn meant that the only remaining Western European "hold-out" on the European Security Conference reversed its attitude to favor it in principle. (All the other Western European governments, who strongly favor détente, already supported the Conference.) However, the stalemate in the Berlin negotiations and the consequent refusal of Bonn to ratify Soviet-West German and Polish-West German treaties have for the present in fact put West German, and therefore Western European, support of ESC into suspense. Moreover, the West Europeans, like the Americans, would like any such Conference not to exclude an agreement on respect for sovereignty and pledge of noninterference in other states - a position difficult to reconcile with the Soviet Union's justification of its 1968 invasion of Czechoslovakia by the doctrine of "limited sovereignty."¹⁵ Indeed, some of the Western European

¹³ For analysis, see Michel Tatu in Le Monde, July 4, 1970.

¹⁴ TASS, Jan.29, 1971.

¹⁵ S.Kovalev, "Sovereignty and the International Obligations of Socialist Countries," Pravda, Sept.26, 1968. For the West European, and indeed the NATO position, see the authoritative article by Belgian Foreign Minister Pierre Harmel, "Aus der Suche nach neuen Formen europäischer Sicherheit," Europa-Archiv, 26, no.5 (Mar.10, 1971), pp.151-158. For skeptical West European analyses, see Kx./Ernst Kux, "Moskaus Drängen nach einer 'Sicherheitskonferenz,'" Neue Zürcher Zeitung, Feb.6, 1971 and Michel Tatu (of Le Monde) "European Security Conference : What's in It for Whom?", Interplay, 3, no.6 (Feb.1970), pp. 4-8.

governments, and a fortiori the United States, have been negative to ESC because they saw it as a form for confirmation of the division of Europe and Soviet hegemony in its eastern part.

The attitude of the United States toward European security has been the least positive of any of the western states. This has arisen from the Nixon Administration's conviction that the Warsaw Pact objectives in the Conference are essentially counterproductive to American interests : i.e. they are, in Washington's view, intended to weaken and divide NATO, lower American presence and influence in Europe, and, more generally, gain propaganda and political advantages without being willing to concede anything important in return, e.g. a Berlin agreement, mutual balanced force reduction (MBFR), etc. Moreover, the SALT stalemate, the continued Soviet SS-9 and U.S. MIRV deployment, and the Middle East crisis, and, more generally, the overall cooling of Soviet-U.S. relations in late 1970 and early 1971, made the U.S. position re ESC even less favorable. Finally, the U.S. Administration was so absorbed in trying to prevent the Senate from forcing a major unilateral cut in U.S. troop commitments in Europe, and therefore so anxious to use MBFR as an alternative, that Washington was the more inclined to make some progress on MBFR something close to a precondition for an ESC as well as an agreement on Berlin. In fact, the December 1970 Brussels NATO communique came close to this.

Now, however, as has been outlined above, both Washington and Moscow seem more likely to engage in meaningful mutual troop reduction negotiations. Yet one cannot at least as yet be definitely optimistic about their success. Aside from the difficult technical problems of force balance involved, MBFR prospects will remain "linked" with SALT, Berlin, the Middle East, and Sino-Soviet-American relations, and worsening in any of these areas will adversely affect its chance.

As to my personal views on the European security problem, I regret that no more progress toward it has been made; I regret the lack of vigorous engagement in the American position toward it ; and I applaud the recent Soviet and U.S.

moves toward troop level negotiations. East-West relations in Europe have been moving toward détente for the last decade, and it seems to me that it is in the interests of all the powers concerned, East and West, that they continue to do so. Further progress toward European détente will inevitably depend on several extra-European factors : SALT, the Middle East, Sino-Soviet, Soviet-American, and Sino-American relations. Within Europe, such progress seems to me to require primarily a Berlin agreement and progress on MBFR, with both sides making mutually acceptable concessions. Indeed, MBFR negotiations may well be the closest we can now come to ESC, and, if so, they should be encouraged not only per se, but also as a first step toward ESC. Moreover, European security will be a continuing problem, and it therefore seems desirable that it be institutionalized. That is, an ESC should establish a permanent European Security Commission,¹⁶ sitting preferably in Berlin, which would continue work on such problems as further MBFR, intensification of East-West trade and cultural contacts, etc.

Finally, an important conceptual point : both East and West should be clear that détente in Europe is both tempting and alarming to all concerned. Tempting, because it lowers the risk of war and armament expenditures, furthers détente in Europe, and helps East-West détente elsewhere in the world. Alarming, because it allows the winds of change to blow more effectively from West to East and from East to West. One can see this alarm on both sides of Europe : conservatives in Western Europe and the United States prefer confrontation to

16 This proposal was envisaged in the May 27, 1970, Rome NATO communiqué, by Ceausescu on June 16, 1970 during his visit to Paris, and by S.Beglov in Pravda, Sept.1, 1970. See Philippe Devilliers, "La sécurité européenne. Vers la création d'une organisation permanente?", Le monde diplomatique, Oct.1970.

détente because they fear that otherwise the required level of Western defense expenditures cannot be maintained and "Marxism" and "communism" will be furthered, while, in their view, the East, given its more authoritarian structure, can more easily combine détente with continued high levels of armaments. In the East, conversely, conservatives fear that détente in Europe will involve their penetration by Western "social democratism", "revisionism", etc. The crucial, and most difficult, task for statesmanship, in East and West, is to further détente on a roughly symmetrical basis, for the growth of a marked assymmetry will lead the disadvantaged side to limit détente's progress. This will be neither easy nor always possible, for such spontaneous events as, for example, the French student riots in May 1968 or the Prague Spring of that same year can be neither predicted nor totally fore stalled - if, indeed, they should be. Moreover, as the twentieth century moves toward its end, it seems probable that widespread alienation and discontent may become typical of all industrial societies, East and West : the New Left in the United States and Western Europe and the intellectual dissidence in the Soviet Union and Eastern Europe, both of which may make governments less anxious for détente.

Détente in Europe will also probably continue to be threatened by such external events as the technological rush forward in the arms race, an inevitably destabilizing development which any SALT agreement seems likely at best only somewhat to limit, and by the Middle Eastern crisis, of which no end is in sight. Finally, the bi-polar postwar world is giving way to a quadri-polar one, involving not only the United States and the Soviet Union but also China and, soon, Japan. (Whether or not Western Europe will eventually unite and make it pentagonal is not yet clear, but this will in any case occur, if it does, in the eighties rather than the seventies.) Thus the structural and extra-European problems for détente in Europe will become more difficult in the future.

All these are problems for statesmen, but they need not, and should not, be barriers to statesmanship. We can only hope that statesmen in East and West will continue to try, and at least in part succeed, to surmount them.

**3^e COLLOQUE
INTERNATIONAL SUR
LA SÉCURITÉ ET
LA COOPÉRATION
EUROPEENNE**

EST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN
1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET DE RELATIONS IN-
TERNA
OCIAT

TERNI
ION D
OUMAN
TERNATIONAL ET DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAR
EST 15-17 JUIN 1971 · ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL ET
DE RELATIONS INTERNATIONALES · ROUMANIE · BUCAREST 15-17 JUIN

SECURITY SYSTEMS IN EUROPE'S PRACTICE

Dr.Ranko PETKOVIC

In the language of a publicist, a brief definition of European security might sound like this : peace in Europe, peace for all and peace on the long-term. So far, Europe has known no such peace for it is a continent where wars have raged more frequently and for longer periods of time than anywhere else. Two world wars began and ended in Europe and the spectre of a third one hangs over Europe, if not to a greater than certainly not to a lesser extent than over other continents. This is sufficient reason for inquiring into the possibilities of security for Europe : is it a realistic or a Utopian idea ?

Just as it has experienced all variants of war, so has Europe tried all variants of security. To mention three of the most important :

1. Security within the context of political and military alliances. The idea itself is attractive : by simple arithmetic, two countries can defend themselves more easily from an aggressor than one. If five or ten countries pool their forces, their defensive power multiplies accordingly. In one way or another, this idea lies at the basis of all political and military alliances : whether it is the Holy Alliance, or the Atlantic or Warsaw Pacts. However,

the Achilles' heel of security under the wing of military alliances is the creation of other alliances which inevitably come into being to oppose those in existence. A number of countries come together to ward off potential danger arising on the other side of the barricade, but on that other side, other countries are doing the same. The upshot is the creation of armed groupings, political and military alliances which in the ultimate analysis do not assure peace but rather engender or intensify the danger of conflict which usually occurs in case of an actual or assumed disturbance in the balance of power.

Internal relations within the alliances themselves will not be dealt with here as this subject exceeds the limits of our consideration, but on these lines, too, military alliances do or can provoke instability and dissension jeopardizing the security of individual member states, and peace generally.

2. Security based on a status of permanent neutrality.

For over a century and a half, the illusion prevailed, to one extent or another, that security could be achieved by the establishment of a status of permanent neutrality under international law. In this case, too, the idea is an appealing one : to stand aloof from the rivalries of larger and mightier powers ; to assume an unprejudiced attitude and thus to withdraw into splendid isolation. The idea holds great attraction for small countries which stand to gain nothing, and could lose everything, in a conflict between the big powers. Directly or indirectly, the example of Switzerland at one time acted as a political narcotic. But it was difficult to translate the exception into the rule. It transpired that under certain circumstances neutrality could represent an oasis of peace in the whirlpool of war, but also that neutrals could expect to meet the fate of lambs being taken out to the slaughter.

3. Security within the frameworks of collective security. World wars, which ended in debacle for both systems of security based on military alliances and systems of security founded on neutrality, inevitably led the most lucid minds of our times to search for a life belt for all countries and nations in the form of a system of collective security. Once again, we encounter the extremely simple and extremely logical idea : one for all and all for one. The experience of the between-wars period, and the period following World War II demonstrated that in the international community such as it is, real and not idealized, belief in the objective possibility of the engagement of all for one and one for all bordered on illusion and Utopia. The interests of states, the ratio of forces between them, the points of conflict between them in the political, economic, ideological and military spheres, are such that collective security can function only in exceptional situations. It still holds true that it lies within the realm of doctrine and not international reality. Nonetheless, the idea of collective security will continue for long to obsess those who want peace and remain the goal toward which they will strive wholeheartedly in the hope that the scientific and technological revolution, with its positive and negative repercussions, will at a certain level of development confront the world with the dilemma from which there is no escape : collective security or collective destruction.

In Europe at present, in the complex political and military constellation, all three systems of security coexist. A large number of European countries feel they are pursuing security within the framework of military alliances, within the Atlantic or the Warsaw Pact ; a few countries follow a policy of neutrality ; virtually all of them at the same time, as members of the United Nations, accept the system of collective security inaugurated by the Charter.

To these systems of security should be added the

one which derives from the idea of non-alignment which, according to its premises, boils down in the final analysis to a system of collective security. However, the original and action-oriented crux of the idea of non-alignment is that it points out the roads to be taken in developing international cooperation for the purpose of being able, objectively, to create the indispensable material preconditions for achieving peace and security for all.

After World War II, conferences on security, if thus they may be called, were held in Europe in the following variants :

a/ conferences of the two superpowers. The good thing about these is that the maintenance of negotiation between the superpowers is in itself preferable to the lack of such contact. By the very fact that, by dint of arms or political strategy, they pose the greatest threat to security, the superpowers are most called upon to engage in creating conditions conducive to the strengthening of security. However, just as misunderstanding among them can jeopardize third countries, so can understanding among them be achieved at the expense of third countries, both those belonging to military alliances, and those outside.

b/ four-power conferences on Berlin. Although institutionalized as a forum for considering one of the problems central to European security, these conferences also assure the continuation of dialogue between the four big powers and with more or less success keep an important complex of European problems on the agenda, as part of the course of negotiations. On the other hand, however, they can also act as a refrigerator freezing important problems of European security, as a venue for sterile duels over problems in which a large number of other European countries have a legitimate interest.

c/ conferences of NATO and the Warsaw Pact. Depending on the political positions from which conferences of this type are assessed, they can either strengthen security in the political and territorial sphere they encompass, or jeopardize security in the political and territorial sphere they do not encompass. In any case, they afford opportunities for dialogue on questions of security within a broad but nevertheless closed circle. Their basic weakness lies in the fact that while the barbecue pit is in the garden, the rabbit is still in the forest.

d/ conferences on security in the United Nations.

If this is taken to mean the competence of the Security Council in the sphere of maintaining peace and security in the whole world, and therefore also in Europe as well, then the conferences held within the context of the competence of this forum by and large look after the interests of the big powers. But if we turn to the General Assembly, as a representative tribune where security is also discussed, then this is certainly the most democratic forum where this subject is considered. However, in terms of European security, we are handicapped by the absence of the two German states which are situated in an area of vital significance for problems of European security. One should also not ignore the difference existing between opportunities for debate and possibilities for effective action.

The idea of holding a European security conference has been accepted in principle by almost all European countries, regardless of the type of security system they uphold or advocate. This is certainly the basic value of the idea of holding a European security conference. Inherent in the very idea is the fact that it does not give some a chance to act against others, but offers an opportunity to all to speak their minds. It affords the possibility for breaking the bounds of partial frameworks and launching a dialogue which could lead to solutions which, as all-European solutions, would have a vital and effective practical value.

This means that, going from country to country on the map of Europe, irrespective of ideological, political or military barriers it would objectively be in the interests of each to hold one or more conferences on the security of Europe, a continent for which everyone equally desires peace, at least according to the official proclamations of each country, and freedom from the fear of war's horrors.

If this is the way matters stand, and it is to be believed that all nations truly want peace, then it should be a fairly simple and easily attainable objective to convene a conference on European security. However, this is not the case and there is no need to demonstrate that matters are far more complex than the mere making of statements favouring peace and security. The reasons for this state of affairs are to be sought in the psychological, ideological, political, economic and military spheres. In each of these spheres, there is enough material for the construction of a Chinese wall continuing to separate the peoples of Europe or obstructing such initiatives as that for European security.

Consequently, when reference is made to peace and security on our continent, or practically speaking the convocation of a security conference, we are inclined to an attitude of "moderate optimism", a formula which leaves us straddling the gap between foreboding on the one hand and on the other the conviction that with perseverance and consistency it would be possible to achieve a good part of that toward which we strive as progressive and peaceminded people, or, simply as people. Accordingly, the preconditions for peace and security in Europe, and, within that context, for the convening of a security conference, consist of /a/ the psychological element, the

strengthening of confidence among all Europeans through closer and more frequent contacts and opening up toward each other ; /b/ the ideological element - burying the hatchet of the crusading war being conducted in the name of "higher interests" of one kind or another, and the adoption of an attitude of tolerance ; /c/ the political factor - offering practical proof that all European states, and those who act on the European scene, genuinely strive for peace and cooperation ; /d/ the economic sphere - transcendence of national and integrational barriers impeding the natural course of economic exchange and scientific and technical cooperation ; /e/ the military factor - reducing the tempo and volume of the arms race and launching a process of genuine and not token disarmament.

Synchronized activities in all these spheres, depending on the objective situation in Europe and in the world, given the reasonable political desire to achieve truly positive effects, would be the way toward security and peace on our continent, the way toward the successful convening of a conference on European security. There may be a variety of approaches to the question of stages, procedures and substance for the European security conference, but it seems to us that concrete conclusions may be drawn from these general considerations on the state of security on our continent and its prospects for the future.

(12)

QUELQUES REFLEXIONS SUR DES PROJETS
DE COOPERATION GENERALE-EUROPEENNE

Costin Murgescu

(Roumanie)

I.

Notre Colloque antérieur a déjà évoqué la portée de l'extension et de l'approfondissement des relations économiques intraeuropéennes dans le processus de construction de la sécurité sur le continent¹.

Nous y revenons cette année pour nous occuper de la fonction de la coopération économique. Nous y revenons non pas pour souligner des aspects sur lesquels un large consensus paraît réalisé, mais en ayant la conviction qu'on peut faire un pas en avant dans notre effort qui vise à donner à la problématique économique de la future Conférence générale-européenne un caractère pratique et applicatif aussi prononcé que possible.

Deux arguments nous paraissent plaider en faveur d'un tel effort.

a) Nous nous souvenons qu'il y a à peine deux décennies, la pensée économique européenne était dominée par une série de dogmes selon lesquels les différences fondamentales existant entre les économies socialistes et les économies de marché auraient été de nature à dresser des "obstacles insurmontables" sur la voie du

• / •

¹ Voir dans ce sens, "Revista română de studii internationale" (La Revue Roumaine d'Etudes Internationales), No.2 (8)/1970.

développement des relations économiques entre des pays à systèmes sociaux différents.

L'activité de la Commission Economique pour l'Europe a largement contribué à démolir quelques uns de ces dogmes, à prouver que beaucoup de ces obstacles n'avaient qu'un caractère artificiel et que les préjugés l'emportaient souvent sur les réalités.

En identifiant des zones d'intérêt commun, de nombreux accords bilatéraux conclus entre les différents pays du continent ont commencé à transformer en réalité des possibilités longtemps ignorées.

Les relations commerciales entre les Etats européens à systèmes sociaux différents ont commencé à se développer sur des bases normales; ont à la fois commencé à se développer des formes variées de coopération économique, scientifique et technique.

Quiconque compare l'actuel réseau des circuits économiques intraeuropéens avec celui des années '50 ne saurait ne pas constater la ramification permanente de ces circuits, ce qui correspond aux interdépendances naturelles entre les pays situés dans la même région du monde.

Prendre note avec satisfaction de l'évolution que nous venons de rappeler ne signifie pas toutefois que tous les obstacles artificiels ont été écartés, que toutes les possibilités pratiques ont été identifiées ou mises en valeur.

Si nous sommes d'accord là-dessus, pouvons-nous encore hésiter à reconnaître la nécessité d'un examen global des évolutions enregistrées jusqu'ici, examen devant nous aider à fixer les directions futures de nos actions et le cadre institutionnel qui leur serait le plus propice ?

b) Depuis notre séminaire antérieur, la problématique de

la future conférence générale-européenne a connu une évolution significative surtout à la suite de la proposition concernant l'examen de la possibilité de créer un organisme européen permanent pour la sécurité et la coopération.

Les spécialistes roumains préoccupés de trouver un cadre institutionnel-juridique de la sécurité européenne ont déjà commencé à préfigurer la nature et les buts de l'éventuelle organisation des Etats européens pour la sécurité et la coopération; parmi les problèmes qui pourraient entrer dans la sphère de préoccupations de cette organisation sont également rappelés, à juste titre, les problèmes de la collaboration économique, ainsi que de la coopération technico-scientifique¹.

La circonstance me paraît donner plus d'actualité, à la question formulée plus haut, et la recherche d'une réponse me semble s'inscrire de façon naturelle dans la thématique de notre Colloque.

Quels sont donc, les problèmes ou les projets économiques qui exigent un examen sur un plan général-européen et un cadre institutionnel-continental pour leur solution ?

Lorsque on cherche certaines réponses, on le fait avec la préoccupation exclusive d'indiquer la nature de tels projets. En d'autres termes, elles sont mentionnées "exempli gratia", ont pour seul but de stimuler l'échange de vues et n'ont pas l'ambition de constituer un inventaire qui ne pourrait être que le résultat de réflexions et d'efforts communs.

. / .

¹ N. Ecobescu (dr), Sergiu Celac, "Reflectii asupra cadrului instituțional-juridic al securității și colaborării în Europa" (Réflexions sur le cadre institutionnel-juridique de la sécurité et de la collaboration en Europe), Revista română de studii internaționale

II.

1. Le développement des relations commerciales. La tendance positive vers l'extension des échanges intraeuropéens ne peut dissimuler le fait-facilement vérifiable à une analyse attentive - de la persistance de toute une série d'anomalies difficiles (sinon impossibles) à expliquer à la lumière de la dynamique économique des pays participants et de certaines complémentarités qui ne trouvent pas toutefois leur correspondant dans les flux actuels de marchandises.

L'analyse des causes variées génératrices de telles anomalies, des voies possibles pour réduire le nombre ou même pour éliminer des barrières tarifaires ou non-tarifaires freinant les flux de marchandises; des modalités de coordination des normes - est devenue un problème d'urgente actualité.

Au cours de la période de l'après-guerre, les pays européens ont essayé d'éliminer certains inconvénients existant dans ce domaine au moyen d'arrangements bilatéraux. Les résultats obtenus ainsi que les problèmes restés ouverts nous incitent à nous poser la question : le moment n'est-il pas venu d'essayer de compléter les instruments existants par certains arrangements à l'échelle continentale ?

Convenir sur des solutions ou des orientations globales dans le domaine des relations commerciales constituerait "ipso facto" une impulsion nouvelle donnée à la tendance d'élargissement des échanges, tendance correspondant aux intérêts réels de croissance économique de tous les pays européens.

2. La création d'un système énergétique général-européen. Dans les dernières vingt années, la connexion internationale des réseaux énergétiques a enregistré des progrès sensibles à l'échelle sous-régionale. L'expérience économique et technique accumulée par

la rete grecque a l'ap-
parition, du t
util a une polition

differents pays pourrait étre à l'avenir mise en valeur à l'échelle continentale. Les experts sont unanimes à considérer que l'unification européenne des systèmes existants mènerait à une réduction de la quantité d'énergie stockée en Europe, à une utilisation plus rationnelle des capacités et du potential énergétiques de divers pays, ainsi qu'à la satisfaction plus efficiente des besoins de consommation pendant les périodes de pointes, en tenant compte des différences d'heures locales en fonction des fuseaux horaires.

La réalisation des conditions techniques en vue de l'unification européenne des systèmes de distribution électrique exige, certes, du temps, peut-être une décennie - d'après certains calculs. C'est un détail qui rend d'autant plus actuelle l'impulsion politique nécessaire pour faire commencer sans délai les travaux préparatoires dans cette direction.

3. La réalisation d'un système général-européen de transports. Les réalisations et l'expérience accumulées dans le domaine de la coopération par les différentes organisations internationales soulèvent le problème de la construction d'un futur système de transports général-européen. Dans cette direction l'on pourrait prendre en considération :

- l'élaboration des directions de base, à long terme, d'une politique de transports continentaux, directions devant étre prises en considération par les différents Etats lors de l'élaboration de leurs propres politiques nationales, comme points d'appui pour une détermination efficiente des investissements considérables dans ce domaine;
- l'élaboration de certains projets concernant le développement des principales voies de communication routière de l'Europe;
- l'accomplissement des progrès nécessaires à une utili-

sation plus rationnelle - dans des conditions mutuellement avantageuses - des parcs de wagons dont disposent les Etats européens;

- la détermination des modalités d'action dans la construction des systèmes de canaux entre les différentes voies fluviales navigables de l'Europe en vue de la création graduelle d'un réseau fluvial continental, capable de faciliter les échanges et de réduire les coûts de transports.

Des zones d'intérêt commun pour les pays européens apparaissent aussi en ce qui concerne les systèmes de gazoduc et d'oléoduc ; dans le domaine des containers; dans le domaine des portes et télécommunications etc.

4. La coopération industrielle. Malgré les progrès obtenus dans le domaine de la coopération industrielle, les études et les échanges d'opinions entrepris jusqu'à présent sont unanimes dans la conclusion que celle-là n'est encore ni suffisamment développée, ni suffisamment diversifiée¹.

Les problèmes qui se posent concernent une meilleure information réciproque; des facilités qui favoriseraient les contacts directs entre les partenaires possibles; une amélioration de la collaboration entre les diverses organisations internationales, groupes industriels, sectoriels et groupes de travail ad-hoc etc.

En même temps, il apparaît nécessaire, dans les conditions des interconnexions grandissantes entre les industries nationales

¹ Voir en ce sens: Ligue européenne de coopération économique "Les accords intereuropéens de coopération économique, industrielle et technique", Bruxelles, 1969, p.10.

des pays européens, d'examiner attentivement - par secteurs séparés - les possibilités d'étendre les actions de coopération commencées sur le plan bilatéral ou sous-régional.

Les suggestions faites dans ce sens dans le cadre des réunions européennes méritent toute notre attention¹. Il faudrait y ajouter une attention spéciale que l'on devrait accorder, dans le cadre de pareilles analyses sectorielles, à un aspect fondamental pour la croissance industrielle de l'Europe, consistant dans l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques, dans un climat de confiance mutuelle et de détente.

5. La coopération dans d'autres domaines. L'exemple de la coopération industrielle pourrait être mis en valeur dans d'autres domaines également, domaines moins explorés jusqu'à présent, comme par exemple : l'agriculture, les relations financières et de crédit; le tourisme; l'urbanisation; l'application des méthodes modernes de la gestion des entreprises de production et d'administration publique etc.

6. La coopération scientifique et technique. Les résultats obtenus jusqu'à présent dans le domaine de la coopération scientifico-technique - dans un cadre bilatéral ou sous-régional - incitent les spécialistes à réfléchir aux mesures capables de déterminer à l'avenir des progrès substantiels sur un plan général-européen, ce qui suppose - entre autres - une meilleure information réciproque pour déterminer le champ des recherches et l'étude des modalités de réalisation coordonnée de certaines

• / •

¹ Salvatore Magri et Franco Rinaldi, "Suggestions pratiques en vue de développer sur le plan commercial la coopération industrielle entre les pays de l'Est et de l'Ouest de l'Europe", op.cit., p.153.

recherches (y compris les problèmes juridiques, financiers et commerciaux relatifs aux recherches coordonnées sur lesquelles on conviendrait).

Il en résulte la nécessité d'une analyse spéciale des possibilités de conjuguer les efforts généraux-européens dans les sciences de pointe et dans les domaines décisifs, tels que l'informatic, les ordinateurs, l'aéronautique, le management etc.

L'élaboration d'un système général-européen d'informations scientifiques et techniques ne serait-elle pas un progrès important dans cette direction ?

7. Coopération pour la défense de l'environnement. Une importance toujours croissante acquiert la coopération intereuropéenne dans le domaine de l'environnement, notamment en ce qui concerne les mesures communes pour la lutte à l'échelle du continent contre la pollution de l'eau et de l'air.

III.

La problématique de la coopération économique en Europe présente une multitude d'aspects dont l'harmonisation dans un système cohérent exige des efforts tenaces et convergents de tous, ceux qui y sont intéressés.

Pour que cette coopération soit un instrument de progrès commun des pays européens confirmant leur droits égaux aux bienfaits de la civilisation contemporaine, nous considérons qu'il est essentiel qu'elle soit basée sur les principes du respect de l'indépendance et de la souveraineté nationale de chaque Etat, de l'égalité en droits et de la non-immixtion dans les affaires intérieures ainsi que de l'avantage réciproque.

Les représentants les plus marquants de la vie politique, économique et scientifique de l'Europe ont plaidé pour la

mobilisation de toutes les forces au service de cette coopération. La conception de la République Socialiste de Roumanie à ce sujet a été clairement définie par le Président du Conseil d'Etat, M. Nicolae Ceausescu, lorsqu'il a précisé que "la sécurité européenne ne saurait être que l'œuvre et la responsabilité communes de tous les pays du continent qui doivent être, en même temps, ses bénéficiaires".

En militant pour une large union des efforts nous ne pouvons manquer de relever avec satisfaction les échos toujours plus larges de l'idée de coopération économique générale en Europe, ainsi que le fait qu'il est nécessaire qu'elle reçoive une impulsion résolue et une orientation ferme de la part des facteurs de décision politique.

Dans ce sens, je voudrais rappeler la déclaration du secrétaire exécutif de la Commission Economique de l'ONU pour l'Europe, M. Janez Stanovnik, qui, lors du Colloque international tenu en 1969 à Bucarest, soulignait que "dans les conditions actuelles la coopération internationale ne peut se développer d'une manière spontanée. Nous avons besoin de l'activité internationale résolue, des différents pays et gouvernements pour aboutir à un accord sur les moyens qui pourraient faciliter une telle coopération"¹.

Dans notre conception, c'est précisément la conférence générale-européenne qui est le forum apte à répondre au double but : a) de donner une expression plénière à la volonté politique des Etats européens d'ouvrir de nouvelles, perspectives à l'activité de la Commission Economique pour l'Europe, dans le cadre de son statut, et b) de mettre au point les nouveaux mécanismes qui s'avéreraient utiles afin de faire de la coopération

• / •

¹ Revue roumaine d'études internationales, no.2 (6)/1969, Bucarest.

économique intraeuropéenne un pilier solide de la sécurité du Continent.

Troisième colloque européen
Bucarest - 15-17 juin 1971
=====

Communication présentée par Monsieur
le Contrôleur général Pierre Genevey
Centre d'Etudes de Politique étrangère -
Paris

Les aspects techniques de la réduction équilibrée des forces

Les aspects techniques de la réduction équilibrée des forces

La réduction équilibrée des forces en Europe est généralement considérée d'un point de vue politique - et il est certain que ce point de vue est déterminant. Mais le problème a aussi des aspects techniques qu'il serait imprudent de négliger. A cet égard, deux catégories de questions se posent :

- 1) Il n'y a pas une seule forme possible de réduction, mais plusieurs, suivant leur objet : armements, effectifs, etc.. De ces réductions, les unes sont significatives, les autres ne le sont pas. Quel jugement de valeur porter sur les différentes formes de réduction ?
- 2) Le deuxième aspect est celui des vérifications. C'est là un point particulièrement délicat : car, d'une part, il ne peut y avoir d'accord sans un système de vérification ; d'autre part, tout système d'inspection se heurte à une résistance instinctive, et son institution peut être un obstacle à la conclusion de l'accord ou à son exécution.

Je me propose de passer en revue les différentes formes possibles de réduction des forces, et, pour chacune, d'examiner d'une part sa valeur, d'autre part, les vérifications qu'elle entraîne.

Effectifs

La première idée qui vient à l'esprit est de faire porter les réductions sur les effectifs en hommes présents sous les drapeaux. C'est un fait que, depuis l'antiquité la plus reculée, on a toujours exprimé la force d'une armée par un nombre d'hommes, et la coutume s'en est perpétuée jusqu'à nos jours. Ce critère traditionnel a-t-il conservé sa valeur? La réponse varie suivant qu'il s'agit des forces nationales, recrutées et stationnant sur leur territoire, ou de forces étrangères.

1- Considérons d'abord les forces stationnées sur leur territoire national. Dans ce cas, il faut reconnaître que le niveau des effectifs sous les drapeaux est devenu un indice de moins en moins significatif de la valeur de l'appareil militaire. Je n'en donnerai pour preuve que quelques constatations de bon sens.

- a) La puissance d'une force armée ne repose pas tant sur ses effectifs globaux que sur la possession d'armements modernes. L'équilibre recherché résultera bien plus de la comparaison des armements que de la comparaison des effectifs. A une nuance près cependant : car les armements, si perfectionnés qu'ils soient, sont sans valeur quand ils ne sont pas servis par des troupes de qualité. Ce qui serait significatif, ce serait de prendre en considération, non pas les effectifs globaux, mais les effectifs de spécialistes: pilotes d'avions, cadres de l'armée active, conducteurs de chars, mécaniciens, radios, tireurs d'élite, etc... Mais le problème se compliquerait alors terriblement et conduirait à des investigations délicates.
- b) A côté des forces armées proprement dites figurent ou peuvent figurer des formations de police, des formations supplétives, des formations paramilitaires variées, permanentes ou du type milice, très capables de se transformer en forces militaires de qualité. Le statut de ces formations peut donner lieu à bien des contestations, comme l'a prouvé l'exemple de l'Allemagne au lendemain du traité de Versailles.
- c) Mais l'objection la plus sérieuse tient au fait que le dénombrement des effectifs ne fait connaître qu'une situation instantanée, qui peut se transformer radicalement en quelques heures par le jeu d'une mobilisation si des armements sont disponibles pour doter les renforts ainsi mis sur pied. Ainsi un pays, par une décision unilatérale, serait capable de renverser du jour au lendemain l'équilibre des forces. Qu'aurait-on alors gagné en matière de sécurité ? Puisque c'est sous le signe de la sécurité en Europe que l'on pose le problème de la réduction équilibrée des forces, il faut reconnaître qu'un accord dit de sécurité ne mériterait pas ce nom s'il s'instituait un équilibre susceptible de disparaître du jour au lendemain.

A ces objections s'ajoutent les obstacles de la vérification. Matériellement, ils sont considérables, en raison de la mobilité des effectifs. Psychologiquement, ils le sont encore

davantage. Passer au crible les effectifs, comme ce fut le cas en Allemagne après le traité de Versailles, n'est pas imaginable. Pour un résultat incertain et illusoire, ce serait assujettir les Etats à des investigations intolérables. Faut-il, sous prétexte de sécurité, faire renaître les tensions ? Un contrôle des effectifs nationaux ne peut raisonnablement se concevoir qu'à l'aide de procédés qui excluent toute investigation sur place : réponses à un questionnaire, études comparées des lois militaires, de la situation démographique, des documents budgétaires.

2- Si l'on considère maintenant les forces stationnées hors de leur territoire national, la plupart des objections précédentes perdent leur valeur. Aucun Etat n'entretiendrait des effectifs militaires hors de son territoire si ce n'étaient des effectifs de qualité dotés d'armements modernes. Le renforcement de ces troupes ne peut ni être instantané, ni passer inaperçu. Le contrôle pose, de son côté, moins de problèmes. Le niveau des troupes étrangères est de notoriété publique, même dans les pays qui s'entourent de secret. Il en est de même des mouvements et des renforcements de ces forces. Des propositions déjà anciennes ont été faites pour les soumettre à l'observation de postes fixes situés dans les principaux ports, sur les aérodromes, aux noeuds de communications ferrés et routiers : ces propositions n'ont rien perdu de leur intérêt.

En résumé, une réduction portant sur les effectifs paraît peu significative et difficilement contrôlable s'il s'agit des forces nationales. S'il s'agit des forces étrangères stationnées hors de leur territoire, elle mérite une certaine considération.

Armements

Si l'on entend aborder au fond, et non de façon superficielle, le problème des réductions équilibrées, la logique veut que l'on se détourne des effectifs pour considérer le seul véritable critère d'appréciation des forces armées, à savoir l'armement dont elles disposent, et cela sous la double condition déjà formulée ; que ces réductions soient a) significatives, b) contrôlables, sans investigations abusives.

Malheureusement, tout ce qui est significatif n'est pas contrôlable. L'exemple le plus typique en est fourni par les

armements nucléaires. Aucune vérification ne pouvant porter sur les stocks d'explosifs nucléaires puisque, dans l'état actuel de la technologie, ils sont indétectables, la seule réglementation possible de l'arme nucléaire (en présence de stocks d'explosifs surabondants) est la réglementation des engins porteurs.

En revanche, il est un domaine où les difficultés techniques de contrôle sont réduites à un minimum : c'est celui des marines de guerre. Les bâtiments de surface ne sauraient passer inaperçus; sans avoir recours aux inspections de contrôle, on connaît leur existence, leurs emplacements, leurs mouvements. Les sous-marins, malgré les progrès de la détection sous-marine, posent des problèmes plus délicats, mais non insolubles. Il n'est pas douteux que, si un accord intervenait sur une réduction équilibrée des forces navales, par exemple en Méditerranée, la pratique des moyens nationaux d'investigation suffirait à en garantir l'exécution.

Des constatations analogues valent pour les forces aériennes, du fait qu'elles sont liées à l'existence d'une infrastructure connue. Les postes d'observation placés sur les aérodromes joueraient à cet égard un rôle non négligeable.

Ce sont les forces terrestres du type traditionnel qui, dans le passé, ont toujours posé les problèmes les plus délicats. Entre un excès de contrôle qui nuirait à la détente et un laxisme qui comprometttrait la sécurité, il s'agit de trouver un compromis. Plusieurs formules sont imaginables. Celle que l'on présentera ici à titre d'exemple consisterait à sélectionner, parmi les armements terrestres, une catégorie pilote particulièrement importante et relativement facile à contrôler : les chars de combat, véhicules blindés tous terrains. Parmi les armements terrestres lourds, ce sont les seuls à pouvoir être employés isolément dans une opération inopinée. Leur limitation répond donc bien au concept de sécurité. D'autre part, relativement aux autres armements, leur proportion dans le corps de bataille correspond à certaines normes, de sorte que la réduction qui les affecterait pourrait être considérée comme représentative de la réduction des autres catégories dans leur ensemble.

On voit que, par un choix judicieux des objets à contrôler, les vérifications nécessaires peuvent être maintenues dans des limites acceptables. Les opérations de contrôle se répartiraient en plusieurs phases :

- a) A la base, un questionnaire adressé annuellement aux Etats, portant sur l'inventaire des armements dont ils disposent dans les catégories les plus significatives, ainsi que sur les modifications prévues au cours de l'année. Auraient à répondre à ce questionnaire tous les Etats entretenant des forces dans la région couverte par l'accord de réduction équilibrée des forces, qu'il s'agisse de forces nationales ou de forces étrangères. On ne saurait trop insister sur l'importance de cette procédure écrite : l'ensemble des réponses au questionnaire formerait un tableau/dont on ne pourrait suspecter l'exactitude sans suspecter en même temps la bonne foi des Etats.
- b) D'autres données peuvent être recueillies par les Etats intéressés grâce aux moyens d'information dont ils disposent : informations recueillies dans la presse, dans les dépêches d'agences, dans les publications officielles ou techniques ; étude des photographies aériennes et par satellites.
- c) Les vérifications sur place seraient réduites à un minimum. Il ne peut être question d'un contrôle permanent. Mais le droit de procéder à des sondages inopinés devrait être affirmé, le nombre en étant strictement limité.

Facteurs subsidiaires

Ayant bien souligné que c'est aux armements que revient le rôle essentiel dans une réduction équilibrée des forces, on ne peut pour autant négliger certains éléments complémentaires, tels que a) les dépenses militaires, b) les exercices et manœuvres.

a) Dépenses militaires

On a souvent vu dans la comparaison des dépenses militaires le moyen le plus simple de comparer les efforts militaires globaux des différents pays. Dans l'application, des difficultés se présentent du fait des législations, des différences dans la présentation des documents budgétaires. Mais ces obstacles ne sont pas insurmontables. Au temps de la Société des Nations, la question avait fait l'objet d'études approfondies qui ont conservé toute leur valeur. Plutôt que de travailler directement sur les documents budgétaires des Etats, l'organisation internationale invitait ceux-c

à déclarer leurs dépenses militaires dans un cadre imposé - le relevé-type - suivant un classement uniforme qui en facilitait l'exploitation. Bien entendu, à titre de contrôle, le relevé-type pouvait être collationné avec les documents budgétaires authentiques. En Europe, de nos jours, le procédé serait utilisable, sauf en ce qui concerne les forces étrangères stationnées hors de leur territoire national car, dans ce cas, le partage des dépenses risquerait d'être impraticable.

b) Exercices et manoeuvres

Il est également possible de surveiller et de restreindre les manifestations d'activité des forces armées, à savoir les manoeuvres militaires; à cet égard, il n'y a pas de distinction à faire entre forces nationales et forces étrangères. Plusieurs mesures sont à envisager, parmi lesquelles on retiendra :

- l'annonce obligatoire des manoeuvres militaires et l'invitation systématique à ces manoeuvres d'observateurs des autres pays européens,
 - des restrictions apportées aux mouvements et aux manoeuvres des troupes hors de leur territoire de stationnement.
-

En conclusion, il est essentiel qu'un accord politique ne soit pas conclu sur une formule vague, et qu'une réduction équilibrée des forces ne soit pas décidée sans que soient en même temps définies sa portée pratique et les modalités de son exécution. Plan de réduction et plan de vérification doivent être conçus solidairement l'un en fonction de l'autre. Ils peuvent être progressifs et des moyens appropriés existent pour éliminer les préventions auxquelles le contrôle s'est trop souvent heurté.

(1)

PROBLEMES DE LA SECURITE EN EUROPE ET DESARMEMENT LIMITÉ.

par le professeur Emmanuel COPPIETERS, directeur général de l'
INSTITUT ROYAL DES RELATIONS INTERNATIONALES à Bruxelles.

Lorsqu'on envisage la sécurité européenne et les moyens de l'assurer, il convient sans doute de préciser qu'il s'agit d'une nouvelle forme de paix et de stabilité. La sécurité existe en Europe; c'est un fait qui a permis au Continent de panser ses plaies et d'accéder à un niveau de prospérité jamais égalé. Pareille sécurité est cependant loin d'être satisfaisante car elle est basée sur l'équilibre de la terreur.

De plus la sécurité en Europe intéresse non seulement les pays membres des Alliances militaires, mais aussi tous les peuples de notre vieux continent, ainsi que l'ensemble du monde.

Essayer de donner une forme nouvelle à la sécurité sera une tâche de longue haleine. Cependant, des progrès considérables ont été réalisés dans les dernières années. D'abord, la réconciliation franco-allemande, - sans doute jeté les bases de l'intégration de l'Europe occidentale en mêlant les industries qui, pendant 80 ans, avaient forgé, les unes contre les autres, les armes de trois guerres.

Cette unification progressive de l'Europe occidentale, basée sur la situation géographique, les

affinités intellectuelles, politiques, sociales et traditionnelles est indiscutablement un facteur de paix. On ne peut douter que lorsque cette Europe de l'Ouest se sera élargie et unifiée pour comprendre quatre grands pays et six moyens ou petits, non seulement les conflits armés contre ces Etats seront devenus inconcevables, mais que les tentations de l'hégémonie ou de l'aventure ne sauront renaître.

Si l'on élargit l'angle de vision, si l'on songe à l'Europe entière, on peut sans doute affirmer que ces liens nouveaux ont empêché la guerre froide de dégénérer en troisième guerre mondiale. Cet interdépendance se complète heureusement par les solidarités défensives de l'Atlantique.

Cette situation d'équilibre a rendu concevable la notion de coexistence qui a débouché sur la détente d'abord, et demain peut-être sur l'entente. La politique de réduction des tensions menée par l'ensemble des Puissances occidentales a déjà porté des fruits. Les relations politiques, économiques et même humaines entre les différentes parties de l'Europe sont bien meilleures à l'heure actuelle qu'au début des années '60. Il s'est noué entre les Etats à régimes sociaux différents tout un réseau d'accords bilatéraux qui ont élargi et renforcé les relations dans les domaines industriel, technique, commercial, culturel et touristique. Ces accords, conclus par la très grande majorité des pays européens ont ouvert la voie à une collaboration internationale inespérée et qui trouve inéluctablement une répercussion dans le domaine politique.

Enfin, la "Ostpolitiek" du gouvernement de Bonn est une manifestation spectaculaire et bienvenue de cette opération de détente voulue par l'ensemble des pays de l'Occident européen. On ne peut nier l'ampleur des progrès réalisés depuis la reprise des relations entre la R.F.A. et la Roumanie, qui avait été appréciée en sens divers à l'époque. Les accords conclus à Moscou et à Varsovie permettent de mesurer le chemin parcouru.

Le tableau des progrès ne serait pas complet si l'on ne soulignait pas l'importance de la mise en oeuvre du Traité de non-prolifération nucléaire. Les restrictions et les obligations qu'il impose aux puissances nucléaires aussi bien que non-nucléaires sont un élément primordial dans les calculs de sécurité.

Malgré ces progrès encourageants il serait sans doute prématuré de songer à un accord de sécurité régionale du type prévu par l'article 52 de la Charte des Nations Unies. Pareil accord, qui garantirait la concorde dans l'Europe entière, par l'établissement de règles et d'instruments de conciliation et d'arbitrage des différends, presuppose un respect des règles acceptées par tous concernant l'égalité réelle des Etats, et de la non-ingérence dans les affaires des autres.

Certains problèmes litigieux encore doivent trouver une solution, notamment en ce qui concerne la situation à Berlin. Il faut donc vouloir par ailleurs

accords de sécurité régionale pour l'Europe, non pas comme un objectif immédiatement réalisable, mais comme un but ultime, que l'on atteindra d'étape en étape.

En attendant, il faudra sans doute accepter le maintien des blocs militaires existants. Ceux-ci ne sont pas la cause des tensions et des divisions, mais leurs résultats. Ils reposent sur la réalité des affinités idéologiques et la concordance des intérêts. Ils ont assuré la sécurité dans des temps difficiles et devront conserver ce rôle tant que les circonstances ne permettront pas de les remplacer par une organisation du type esquissé plus haut.

Mais de nouveaux progrès sont possibles. Sur le chemin de la sécurité régionale européenne, le moment arrive où il faut tenter d'accomplir certains objectifs intermédiaires qui auraient déjà une grande portée. On peut en effet concevoir que les accords bilatéraux de coopération économique et sociale dont nous avons parlé précédemment deviennent multilatéraux et que des pactes de renonciation à la force, tels ceux qui viennent d'être signés entre la R.F.A. et l'U.R.S.S. et la Pologne, s'intègrent dans une redéfinition solennelle et collective des grands principes qui doivent régir les relations entre tous les Etats européens sans distinction ni restriction.

C'est dans cette optique qu'il faut envisager les possibilités et le rôle d'une Conférence de la Sécurité européenne qui réunirait tous les pays

d'Europe, ainsi que le Canada et les Etats-Unis. Mais les problèmes que pose une Conférence et ceux qui se poseraient à elle sont tels qu'il faudrait sans doute plusieurs conférences pour aboutir à établir sur notre Continent la paix et la stabilité dans le respect de la justice et des droits des Etats et des peuples.

Mais avant d'en arriver là, il faut créer en Europe un climat propice à pareille entreprise. Ce climat favorable présuppose une volonté générale et un espoir raisonnable d'aboutir à des solutions concrètes. Il faut aussi que les points de tension extrêmes aient été neutralisés ou éliminés. Les pays de l'Ouest sont conscients à la fois de l'utilité d'une Conférence et des conditions nécessaires à une réunion fructueuse. Le grand mérite du Communiqué final de la Réunion du Conseil de l'Otan, à Bruxelles en décembre dernier, et confirmé à la réunion de Lisbonne en ce mois de juin, est d'avoir clairement défini la position des Alliés dans cette question.

L'Alliance a, en effet, manifesté son désir de progresser et d'entamer les contacts multilatéraux qui permettraient sans doute de mettre au point les modalités, le cadre et les procédures d'une Conférence de la Sécurité. Mais les Alliés estiment que l'abcès de Berlin doit avoir été vidé et être en voie de guérison si l'on veut vraiment aborder avec réalisme, et tous ensemble, les problèmes ultérieurs de la détente et de la sécurité. La question de Berlin n'a pas été choisie par les Alliés; elle s'est imposée par la force des choses.

Il paraît en effet inconcevable de tenir une conférence générale dans une atmosphère de sérénité tant que subsiste au cœur de l'Europe cette pomme de discorde. Celle-ci est une séquelle de la dernière guerre, et à ce titre elle ne concerne en rien les Puissances neutres ou non-engagées, qui entendent ne pas intervenir dans la liquidation d'un conflit où elles n'ont pas été impliquées. Malgré les inquiétudes que la situation leur inspire, la plupart des pays membres des blocs militaires ne sont pas directement concernés, puisque la responsabilité de l'avenir de Berlin incombe aux quatre Grands. Il importe donc de retirer au préalable cette question toute spéciale du contentieux européen. Ainsi que le souligne le Communiqué de Lisbonne le développement récent des négociations quadri-partites permet un certain optimisme.

En outre, et ce point est important, un règlement à Berlin conditionne les accords que la R.F.A. a signé avec l'U.R.S.S. et la Pologne.

Il est donc légitime qu'un règlement satisfaisant vienne mettre un terme à la position équivoque de Berlin-Ouest. Les problèmes des accès à la ville, de la circulation à l'intérieur de celle-ci, des relations économiques et juridiques de la population berlinoise doivent être clairement définis et une solution équitable et humaine doit être trouvée.

Jointe aux progrès déjà réalisés, la clarification de la question de Berlin permettrait de passer à la phase suivante dans le processus de la détente. Les Alliés ne mettent aucune autre restriction à l'idée d'une réunion multilatérale.

Il semble, en effet, que d'élargir le débat, lui donner un caractère multilatéral, serait de nature à faire progresser les choses, à clarifier les questions, à recueillir les expressions d'un consensus; le débat élargi permettrait aussi de gagner du temps. Les contacts bilatéraux qui se sont multipliés ont certes permis de confronter les points de vue, de les préciser et souvent de trouver des terrains d'entente. En ce qui concerne la préparation d'une Conférence de la Sécurité, ils ont permis notamment de régler la question de la participation. Il est en effet acquis maintenant que les Etats-Unis et le Canada seront parties à toutes les négociations, de même que la R.D.A., sans attendre l'unanimité sur la reconnaissance préalable de celle-ci. De même, ils ont permis de jeter les premières bases d'un ordre du jour. Ils nous ont peut-être surtout mis en mesure de voir ce que l'on ne devrait pas espérer d'une Conférence. Mais par leur caractère épisodique, ils demandent beaucoup de patience, de temps, pour ne pas dire parfois de perte de temps. De plus leur multiplication tend, dans bien des cas, à créer de la confusion et des erreurs d'interprétation.

Les contacts multilatéraux seraient donc précieux pour déterminer quel est vraiment le consensus

en ce qui concerne une conférence, ainsi que ses chances raisonnables de succès. Ils seraient sans doute indispensables pour fixer clairement un agenda de la Conférence, ainsi que ses règles de procédure et son niveau.

Mais il va de soi que ce qui retiendra surtout l'attention sera l'exploration des questions de fond qui permettront de fixer le contenu d'une Conférence.

Cependant, des progrès vers une plus grande stabilité en Europe ne peuvent se concevoir sans des mesures de désarmement. Comme le désarmement général et complet, but ultime de nos efforts, se heurte aux difficultés que l'on connaît, il faudrait tout au moins envisager un désarmement limité et régional.

C'est dans cette optique qu'il faut voir les propositions de l'Alliance Atlantique, depuis celles de Reykjavick jusqu'à celles de Rome , de Bruxelles, et récemment de Lisbonne sur les réductions mutuelles et équilibrées de forces, connues sous le sigle anglais de M.B.F.R.. Si jusqu'à présent, les ouvertures de l'OTAN dans ce sens n'avaient guère trouvé d'écho à l'Est, on peut se féliciter des récentes déclarations de MM. Kossyguine et Brejnev. Celles-ci semblent indiquer un désir d'ouvrir des négociations à ce sujet. Elles nécessiteront cependant des éclaircissements.

C'est pourquoi, les Alliés, à Lisbonne ont voulu montrer qu'ils étaient prêts à explorer avec

l'U.R.S.S. les possibilités de négociations de réductions équilibrées de forces. Mais comme ce problème intéresse tous les pays européens, les explorations seront étendues à l'ensemble des pays intéressés.

Le schéma, indiqué à Lisbonne, (paragraphe 13 à 16 du Communiqué) prévoit trois stades de la préparation d'éventuelles négociations :

- 1° une exploration sur le plan bilatéral permettant de déterminer s'il existe un intérêt général et une certaine identité de vue, sur la base des principes établis par les Alliés lors de leur réunion de Rome.
- 2° une réunion à haut niveau, à Bruxelles, entre les Alliés, pour évaluer les résultats des sondages bilatéraux.
- 3° La désignation d'un ou plusieurs représentants des Alliés qui chercheront à mettre au point avec les gouvernements intéressés, le moment, le lieu, les modalités et l'ordre du jour des négociations.

La position de l'Alliance, que la Belgique fait sienne, est donc claire. La recherche de la détente doit continuer, car il est impératif d'établir la sécurité en Europe sur des bases de justice, d'égalité entre les Etats et de respect mutuel.

Une Conférence de la Sécurité est une des voies qui peut mener à ce but. Pour les raisons que nous avons vues, il existe un lien très étroit entre

la Conférence et la question de Berlin, qui peut sans doute retarder les progrès dans cette voie.

Mais cela ne doit pas empêcher les efforts vers la réduction des tensions, notamment en matière de réduction limitée des armements.

Dans la recherche de formes nouvelles de sécurité européenne, les pays occidentaux, et la Belgique en particulier, ont cherché à faire preuve d'ouverture d'esprit et ont adopté une attitude pragmatique. On a vu qu'ils sont prêts à accepter toutes les idées constructives qui ont été avancées. Mais ils attendent la même compréhension de la part de leurs partenaires de l'Est, notamment en ce qui concerne la création d'un climat de confiance et des mesures de désarmement, limitées peut-être, mais réelles.

Bruxelles, le 14 juin 1971.