

DELEGATION BELGE
AUPRES DE L'OTAN

Paris, le 20 juin 1967

Note remise par la Délégation belge
aux rapporteurs du Sous-Groupe I du Groupe Spécial
pour l'étude des tâches futures de l'Alliance.

L'ALLIANCE ATLANTIQUE, LES RELATIONS EST-OUEST,
LES PROBLEMES D'UN REGLEMENT EUROPEEN.

X
X X

1. Conception de la détente.

L'objectif actuel de l'Alliance en matière de relations Est-Ouest peut être défini de manière succincte : mettre à profit le relâchement de la tension entre les deux blocs pour rechercher en commun des solutions progressives aux problèmes d'un règlement européen durable et conciliant les impératifs de la justice et de la sécurité.

Ce processus ne peut se réaliser que dans un climat de détente, c'est-à-dire de rapprochement graduel des points de vue en présence. Toute autre hypothèse serait contraire à la vocation défensive de l'OTAN et au désir de paix proclamé par les pays de l'Est.

La détente elle-même est un fait historiquement observable dont les causes sont multiples; parmi celles-ci on peut citer la cohésion de l'Occident, les mutations au sein du camp communiste (conflit sino-soviétique, polycentrisme), les problèmes d'ordre

intérieur des pays communistes. Bien qu'elle corresponde à une tendance sans doute irréversible, la détente est un phénomène relatif et variable en ce sens qu'elle comporte des alternatives de hauts et de bas. Des périodes de tension peuvent succéder à une phase de relâchement. De même, des foyers de crise peuvent subsister en certaines zones alors que des progrès continuent à être enregistrés dans d'autres régions. Ces manifestations ne doivent pas faire perdre de vue une tendance générale ascendante.

La politique de détente consiste à faire le meilleur usage de la situation actuelle pour concrétiser le rapprochement des points de vue et, par la constatation de certains points d'accord, favoriser l'évolution du processus de manière à créer des conditions propres à un règlement d'ensemble.

On objectera que les pays de l'Est s'efforcent également de mettre à profit la détente pour la réalisation d'objectifs dont certains vont directement à l'encontre de ceux de l'Occident. Il est dans la nature des choses qu'il en soit ainsi. En outre, s'il y a sur bien des problèmes antinomie entre les positions de l'Est et de l'Ouest, il s'en faut de beaucoup qu'une unité complète de vues existe à ce sujet entre la plupart des pays de l'Est et de l'URSS, ou entre les divers pays eux-mêmes. Inversément, des conceptions différentes se rencontrent également chez les pays occidentaux, que celles-ci résultent de leur situation géographique, de leur importance

propre ou de leurs responsabilités particulières.

Ces diverses contradictions ne font que mieux ressortir la nécessité pour l'Occident de ne pas s'engager dans le processus de détente en ordre dispersé, mais de coordonner avec soin une action qui doit en définitive permettre la réalisation d'objectifs communs.

2. Les contacts avec les pays de l'Est.

Comment les membres de l'Alliance peuvent-ils approcher les pays de l'Est avec le plus de chances de faire progresser la cause d'un règlement européen ?

L'expérience a montré que les contacts bilatéraux étaient les plus faciles à organiser. Ce sont à ce stade les plus fructueux, car ils permettent de régler en priorité les questions d'intérêt réciproque. Ce type de contacts paraît d'ailleurs avoir la préférence des pays de l'Est. Il répond en effet à leur désir d'apparaître comme des entités autonomes ayant leurs intérêts propres; il correspond d'autre part à la théorie de la "dissolution des blocs"; enfin, il offre peut-être à leurs yeux une possibilité d'opposer les pays occidentaux les uns aux autres, voire plus simplement de créer une émulation entre eux.

Du côté occidental on a longtemps considéré qu'en se limitant aux contacts bilatéraux, l'Ouest évitait de "reconnaître" le bloc oriental et, ce faisant, allait au-devant des vœux de certains pays de l'Est eux-mêmes. De même, et sans vouloir pour autant chercher à semer la division dans le camp adverse, il peut être intéressant de relever les nuances parfois non négligeables qui se cachent derrière une façade en apparence monolithique. Finalement, il est normal qu'au sein d'une alliance démocratique les divers membres restent libres de développer des relations avec des pays tiers de leur choix et de les organiser de la manière qui leur paraît la plus appropriée.

La méthode des contacts bilatéraux a donc une utilité certaine. Est-ce à dire qu'elle soit la seule valable ? A quelles conditions peut-elle être poursuivie ? Faudra-t-il recourir à d'autres méthodes à l'avenir ?

Une première remarque concerne le devoir d'information et de consultation réciproques entre membres de l'Alliance. Non seulement la cohésion de cette Alliance, mais plus encore l'efficacité de son action postule que les pays membres tiennent leurs partenaires informés du résultat de leurs conversations avec l'Est et qu'ils les consultent chaque fois que ces conversations mettent en jeu l'intérêt commun.

Cette obligation, généralement respectée, découle d'une double constatation : premièrement, il n'est de progrès dans les relations entre les pays membres et les pays de l'Est qui n'ait en fin de compte une répercussion sur le climat général des relations Est-Ouest; en deuxième lieu, il est normal que les conversations entre pays de l'Ouest et de l'Est ne se limitent pas au champ des relations bilatérales stricto sensu. Or, si un membre de l'Alliance ne peut engager ses partenaires vis-à-vis de tiers, il demeure important qu'il ne prenne position sur un problème de caractère général sans la connaissance des autres membres.

On remarquera d'autre part qu'au fur et à mesure que se développent les contacts à la faveur de la détente, les conversations bilatérales portent davantage sur des questions débordant le cadre des simples relations d'Etat à Etat. Ce sont de plus en plus des problèmes intéressant l'ensemble des membres de l'Alliance qui forment le centre de ces conversations, dont l'objet tend ainsi à devenir multilatéral.

On s'est en effet rendu compte que certaines questions ne pouvaient être résolues dans le seul cadre bilatéral. C'est le cas notamment des questions économiques et ceci explique les initiatives prises par les pays d'Europe orientale en vue de faire de la Commission économique pour l'Europe un lieu de discussion pour les problèmes de substance; il est d'ailleurs remarquable qu'ils aient eu recours, à cette fin, à une organisation d'où l'Allemagne de l'Est est exclue. On peut aussi, encore que dans une moindre mesure, voir une illustration de la tendance au multilatéralisme dans l'acceptation généralisée du principe d'une conférence de sécurité européenne.

3. Le rôle de l'Alliance.

Un spécialiste des pays d'Europe orientale (*) a observé qu'après avoir dépassé dans leurs relations réciproques la phase de la confrontation, les pays de l'Est et de l'Ouest étaient sur le point d'en terminer avec la phase de l'exploration des relations bilatérales. Devant eux s'ouvre à présent une troisième phase : celle de la construction d'un système de relations multilatérales Est-Ouest.

Cette dernière phase sera sans doute la plus longue dans l'histoire des relations Est-Ouest et les membres de l'Alliance devront se préparer à l'aborder avec le maximum d'atouts.

De ce qui précède, on peut déjà tirer une première conclusion : d'une part, les conditions actuelles rendent plus nécessaire que jamais le recours aux pratiques d'information et de consultation en usage entre pays membres; d'autre part, il importe qu'à l'avenir ces échanges de vues soient envisagés dans une perspective plus large, c'est à dire davantage orientés dans le sens de l'harmonisation des attitudes des divers pays occidentaux vis-à-vis de l'Est.

L'Alliance atlantique est en effet le cadre le mieux désigné pour assurer la mise au point des arrangements collectifs qui, abolissant les antagonismes Est-Ouest,

(*) Z. Brzezinski.

garantiront la paix et rendront un jour à l'Europe son unité.

Pour remplir ce rôle, l'Alliance devra effectuer un effort d'adaptation aux circonstances nouvelles. Sans préjuger des formes que revêtira cette transformation, on peut déjà affirmer, sans grand risque de se tromper, qu'il s'agira moins d'une entreprise de réorganisation matérielle que de l'adoption par ses membres de conceptions plus imaginatives et plus dynamiques dans la recherche de solutions communes.

C'est là un domaine d'activité où chaque pays membre pourra apporter la contribution qu'il jugera la plus appropriée à sa vocation et à ses possibilités propres. On pourrait parler ici d'une sorte de division du travail étant entendu, pour poursuivre la comparaison, que les diverses contributions à l'oeuvre commune devront s'inscrire dans le cadre de plans d'ensemble.

En un mot, c'est d'un nouveau souffle qu'il convient de doter une organisation qui, continuant à assurer la sécurité de ses membres et maintenant ainsi une certaine stabilité, s'attachera désormais à l'oeuvre créatrice de la construction pacifique.

Ajoutons que la rédéfinition des tâches de l'Alliance n'acquerra sa pleine signification que si tous ceux qu'elle intéresse - les pays de l'Est et

l'opinion publique des pays occidentaux y compris - sont convaincus de la réalité du changement intervenu. L'action de réforme devra donc s'accompagner d'une action persévérante d'information.

4. La position actuelle des pays de l'Est.

Les considérations ci-dessus évoquent très sommairement la direction à suivre dans les relations futures entre les pays de l'Est et de l'Ouest. C'est dire qu'elles font abstraction des vicissitudes passagères qui peuvent caractériser ces relations à un moment déterminé.

A l'heure actuelle, par exemple, le processus de détente semble marquer le pas. L'intensification du conflit vietnamien complique les rapports entre l'URSS et les Etats-Unis. En réponse à la politique d'ouverture à l'Est de la République Fédérale d'Allemagne, Moscou et, à sa suite, la plupart des pays d'Europe orientale ont durci leur attitude à l'égard de Bonn. Seuls deux pays à la situation géographique particulière et aux possibilités d'ailleurs limitées (la Yougoslavie et la Roumanie) ne se sont pas joints au mouvement; mais le premier fait profession de non-engagement et la politique du second est dominée par le souci d'échapper à l'emprise soviétique.

En ce moment, la position officielle des autres pays d'Europe orientale devant les principaux problèmes Est-Ouest peut se résumer de la manière suivante :

- Conception de la détente :

Les pays visés sont plus réticents à l'égard de la thèse que le rapprochement intereuropéen doit procéder par étapes, allant du plus simple au plus complexe, pour n'aborder qu'à l'issue du processus le problème le plus difficile, celui d'un règlement européen.

- Question allemande :

En insistant notamment sur le préalable que constitue à leurs yeux la "reconnaissance des résultats de la seconde guerre mondiale", les pays de l'Est excluent jusqu'à nouvel ordre tout progrès sensible dans le domaine des relations Est-Ouest.

- Les alliances militaires et la sécurité européenne :

Les pays d'Europe orientale ne cachent plus que la dissolution des alliances militaires constitue pour eux l'objectif premier d'une éventuelle conférence de sécurité européenne. Le démantèlement de l'OTAN leur paraît visiblement la condition d'une démilitarisation de l'Allemagne.

- Coopération économique :

Celle-ci reste un domaine auquel les pays de l'Est

portent un grand intérêt, que ce soit sur le plan bilatéral (développement des échanges et de la coopération technique) ou sur le plan multilatéral (stabilisation des échanges par l'intermédiaire de la Commission économique pour l'Europe).

De telles prises de position pourraient ramener le dialogue Est-Ouest dans une impasse. Quelle valeur faut-il y attacher ?

La reprise des relations diplomatiques entre la République Fédérale d'Allemagne et la Roumanie a incontestablement suscité une inquiétude tant chez les voisins de l'Allemagne qu'en URSS. L'URSS a estimé devoir réagir, car son silence eût pu entraîner des hésitations chez ses partenaires et, par là, entamer la cohésion du bloc en matière de politique extérieure. Une certaine unité dans le camp communiste s'est ainsi refaite en prenant appui sur un sentiment anti-allemand toujours sous-jacent. La conférence de Karlovy Vary en est l'expression.

En même temps qu'ils précisaient en les durcissant leurs conditions pour un règlement européen, les pays de l'Est saisissaient l'occasion pour lancer contre l'OTAN une offensive à laquelle les changements survenus au sein de l'Alliance et l'engagement accru des Etats-Unis dans le Sud-Est asiatique leur paraissent offrir aujourd'hui quelques chances de succès.

En revenant à des thèmes aussi traditionnels que

l'hostilité à l'Allemagne et l'affaiblissement de l'OTAN, les Etats communistes ont donc retrouvé une certaine unité de vues. Du même coup, les alliés de l'URSS ont perdu une partie de leur liberté d'action ainsi que la possibilité - à laquelle ils tiennent pourtant - de poursuivre avec les pays occidentaux l'exploration des problèmes politiques.

Ces rappels périodiques de positions bien connues constituent à notre avis un épisode obligé dans l'évolution des relations Est-Ouest. Ils ne devraient pas, en tout cas, décourager ceux qui s'efforcent de dépasser le statu quo en créant patiemment les conditions d'une entente.

5. Perspectives d'évolution à l'Est.

Des progrès ne seront enregistrés dans la réconciliation Est-Ouest et l'unification de l'Europe que lorsque l'URSS et ses partenaires auront compris que la voie suggérée par l'Occident correspond aux intérêts véritables des uns et des autres, Européens, Etats-Unis et Union soviétique.

Les données géo-politiques nouvelles et les transformations intérieures survenues en URSS exercent sans conteste une influence sur le cours de la politique soviétique. La question est de savoir si le conflit entre Moscou et Pékin ou les exigences accrues des consommateurs et de l'intelligentsia soviétiques auront pour effet d'orienter la politique du Kremlin dans le sens de la conciliation.

Jusqu'à présent la querelle avec la Chine n'a

guère eu de conséquences positives. Obligée désormais de combattre sur deux fronts, l'URSS doit normalement attacher un prix accru au maintien du statu quo sur son flanc occidental, ce qui ne l'encourage certes pas à modifier ses conceptions européennes. Ce serait d'ailleurs simplifier abusivement les choses que de penser que le conflit Moscou-Pékin conduit nécessairement à une alliance entre les Etats-Unis et l'URSS. Il ajoute cependant une dimension nouvelle à la confrontation entre super-grands.

D'autres possibilités peuvent s'ouvrir avec le remplacement graduel aux leviers de commandes des vieux militants bolcheviks par une génération nouvelle de technocrates et d'intellectuels répugnant à l'idéologie et au messianisme. Cette nouvelle élite sera certainement plus accessible que ses prédécesseurs à la séduction d'arrangements pragmatiques et mutuellement profitables. Les dirigeants futurs de l'Union soviétique renonceront-ils pour autant à tout expansionisme ? Ce serait supposer que l'URSS aurait perdu son dynamisme propre de grande puissance. On peut cependant supposer qu'ils seront mieux à même de discerner les avantages d'une solution d'ensemble impliquant une certaine dose de compromis.

Des perspectives d'évolution se dessinent également dans les pays d'Europe orientale se trouvant sous la dépendance de l'URSS. Les structures étatiques y sont de constitution récente, l'idéologie y a des racines fragiles, les souvenirs

d'affinités historiques y affleurent constamment et, surtout, les intérêts nationaux sont multiples et souvent concurrents. Portés au pouvoir par la grâce de l'Union soviétique, les régimes en place s'efforcent de consolider leurs positions en améliorant les conditions de vie et en jouant la carte nationaliste. La garantie de leur sécurité intérieure et extérieure justifie à leurs yeux le maintien de leurs liens actuels avec Moscou, même si les modalités de cette coopération ne les satisfont pas toujours.

Il pourrait un jour ne plus en être de même. Ici aussi, de nouveaux dirigeants, moins inféodés à l'Union soviétique et disposant d'un soutien intérieur plus large, pourraient obtenir une redéfinition des rapports entre Etats au sein du monde communiste. Les expériences politiques et économiques faites par les partenaires de l'URSS dans une Europe en mouvement pourraient en fin de compte avoir une valeur d'exemple pour l'Union soviétique. Cette dernière hypothèse n'est pas aussi invraisemblable qu'il paraît à première vue; elle est étayée par certains précédents.

Les éléments d'une transformation profonde encore que graduelle existent donc tant en Union soviétique que dans les autres pays de l'Est. L'Occident n'est pas en mesure d'influer directement sur ce processus. Nul doute cependant qu'il peut, en adoptant une attitude réaliste à l'égard des tendances positives qui se développent à l'Est, hâter la réalisation des conditions nécessaires à une entente.

6. Comment faire progresser la détente.

Au cours des années à venir les efforts des pays

de l'Alliance vis-à-vis des pays de l'Est devraient s'exercer dans deux directions principales :

1. Les pays occidentaux devraient en premier lieu s'efforcer de persuader l'Est que, loin de faire obstacle à un règlement, le groupement des pays orientaux et occidentaux en alliance constitue un élément favorable à la conclusion d'accords multilatéraux de sécurité.

Même s'ils se refusent à le reconnaître, les pays de l'Est doivent admettre que l'Alliance atlantique, par la stabilité qu'elle a créée, est l'un des facteurs qui ont rendu la détente possible, et que son maintien est nécessaire à la poursuite du dialogue.

L'Occident ne peut renoncer sans contre-partie à des arrangements défensifs ayant fait leurs preuves sous prétexte que le danger d'une agression militaire en Europe a reculé. D'autre part, le maintien de la solidarité atlantique constitue la meilleure garantie contre les tentatives de pression ou d'intimidation auxquelles la création d'un vacuum politique ou militaire en Occident pourrait donner lieu. Enfin, cette cohésion sera la meilleure garantie de la mise en exécution des arrangements qui pourraient être conclus.

L'Est devrait comprendre que sa suggestion d'abolir simultanément l'Alliance atlantique et le Pacte de Varsovie est inacceptable par l'Occident. Non que la suppression de l'organisation militaire des pays orientaux doive être considérée comme un élément négligeable pour l'Occident ou pour les pays de l'Est eux-mêmes. Elle serait toutefois sans commune mesure avec le démantèlement

d'une organisation qui, contrairement au Pacte de Varsovie, assure seule la sécurité de la plupart de ses membres.

La disparition concomitante de l'Alliance atlantique et de l'Organisation du Pacte de Varsovie aurait pour effet d'ébranler la cohésion^{de} l'Occident face à un bloc oriental qui par la force des choses deviendrait encore plus solidaire et contrôlé par l'URSS. Au surplus, les pays de l'Est devraient se rendre compte de l'illogisme qu'il y a à préconiser le démantèlement d'une organisation qui, au-delà de ses responsabilités militaires, favorise la cohésion politique des Etats occidentaux, tout en réaffirmant l'indéfectible communauté d'intérêts des pays de l'Est.

La sagesse ne commande-t-elle pas de maintenir en place des systèmes assurant un certain équilibre jusqu'à ce qu'aient été trouvés les moyens de les remplacer par des arrangements collectifs de coopération ? N'est-il pas préférable de partir d'une situation de fait - la présence de deux grands groupements d'intérêts - et d'utiliser leurs structures pour coordonner les attitudes des divers pays membres en vue de l'adoption de positions communes ? Croit-on que la conclusion d'un règlement d'ensemble des problèmes européens serait facilitée par la fragmentation préalable des pays qui seront appelés à le négocier et à y participer ?

Pour l'Occident, les raisons de rester uni dans cette entreprise ne manquent pas. L'Europe a fait dans le passé l'expérience de la désunion et personne ne songe plus

à contester la nécessité de rassembler ses forces si elle doit être un facteur de rapprochement et non simplement une frontière qui divise l'Est et l'Ouest.

Les pays de l'Est n'ont pas moins d'intérêt à une solution européenne aux antagonismes actuels. Les alliés de l'URSS en particulier n'ont aucun avantage à perpétuer la division de l'Europe en affaiblissant l'Occident, car ils se retrouveraient seuls en face d'une Union soviétique préoccupée avant tout par ses responsabilités planétaires.

Il devrait donc être possible d'envisager la recherche en commun d'un arrangement régional de sécurité collective tel que la Charte des Nations Unies en prévoit en ses articles 52 à 54. La mise au point d'une solution de ce genre - qui ne sacrifierait pas des liens traditionnels - pourrait être l'amorce d'une communauté plus vaste englobant à un stade ultérieur tous les Etats européens, y compris les neutres et les non-engagés.

2. Pour que ces idées puissent faire leur chemin, il est nécessaire que soit reconnu le caractère indivisible de la détente.

Les pays de l'Est doivent être prêts à donner leur vrai sens aux termes " coexistence " et " coopération ". Pas plus que la détente ne peut indéfiniment se limiter à certains domaines elle ne peut, à peine de perdre toute signification, être circonscrite à certains pays seulement. En d'autres termes, si long que doive être le processus de rapprochement, il n'atteindra son but que s'il permet d'aborder graduellement le problème politique fondamental : celui d'un règlement européen incluant une solution de la question allemande. Dans ses contacts avec les pays de l'Est, l'Occident devra inlassablement souligner ce point.

Or, l'URSS et ses alliés veulent conserver intacts les "résultats de la deuxième guerre mondiale". Il est vrai que jamais la Russie n'a disposé d'une protection aussi efficace contre les dangers venant de l'Ouest. La ceinture des pays soumis à son influence constitue un tout à ses yeux; y faire une brèche en acceptant de modifier le statut de la position la plus avancée - l'Allemagne orientale - lui paraîtrait mettre en danger tout l'édifice. Parmi les alliés de l'URSS, la Pologne et dans une moindre mesure la Tchécoslovaquie ont des raisons particulières de partager les appréhensions soviétiques. Les autres s'accommodent de la situation existante. S'ils n'éprouvent pas les mêmes craintes que leurs partenaires, il est vraisemblable qu'ils ne verraient pas non plus sans inquiétude un changement au statu quo politico-géographique.

Il n'y a qu'une manière de surmonter un jour les préventions des uns et les hésitations des autres. L'Occident doit continuer à réfuter solidairement d'injustes accusations et l'Allemagne illustrer cette réfutation par une politique constructive. A plus ou moins long terme la démonstration de l'inexactitude des allégations communistes devrait à tout le moins ébranler certaines convictions. Les événements extérieurs aidant, l'Est pourrait être amené à envisager sous un autre angle les impératifs de sa sécurité et les moyens de l'assurer.

Cependant personne ne nourrit l'illusion que le problème allemand peut être résolu par la simple persuasion.

Une solution durable ne peut se concevoir que dans le cadre d'un règlement général Est-Ouest, ce qui implique la conclusion d'un traité de paix. Il n'est pas douteux qu'elle sera facilitée par les initiatives de tout genre que le Gouvernement fédéral pourra prendre en vue d'améliorer les relations entre populations allemandes.

Parallèlement, il faut continuer à explorer les possibilités de rapprochement sur d'autres plans. Outre la coopération économique dont il a déjà été question, il est un autre domaine où des progrès pourraient être réalisés : celui des questions militaires, c'est-à-dire du désarmement. Les circonstances s'y prêtent particulièrement. D'une part, la signature probable d'un traité de non-prolifération ouvre une série de perspectives nouvelles. D'autre part, il importe de donner un contenu au concept aujourd'hui accepté de la sécurité européenne. Il est clair que l'Alliance a un rôle à jouer dans ces deux secteurs dont l'un affecte sa doctrine militaire et l'autre ressortit à sa vocation même. L'un et l'autre devront donc figurer au centre des études qui sont en cours.

Sans s'arrêter aux difficultés du moment, l'Occident doit s'attacher à la tâche du rapprochement et de la collaboration entre peuples européens, condition nécessaire de la création d'une communauté plus large où se dissoudront les antagonismes actuels. Les pays de l'Est recueillent déjà les avantages de cette politique même s'ils n'en aperçoivent pas encore la finalité. Leur intérêt bien compris leur commande de ne pas y faire obstacle ou, en formulant des exigences injustifiées, de retarder une évolution conforme aux intérêts de tous.