

# 50<sup>th</sup> Anniversary of the Harmel Report

*Rapport Harmel*

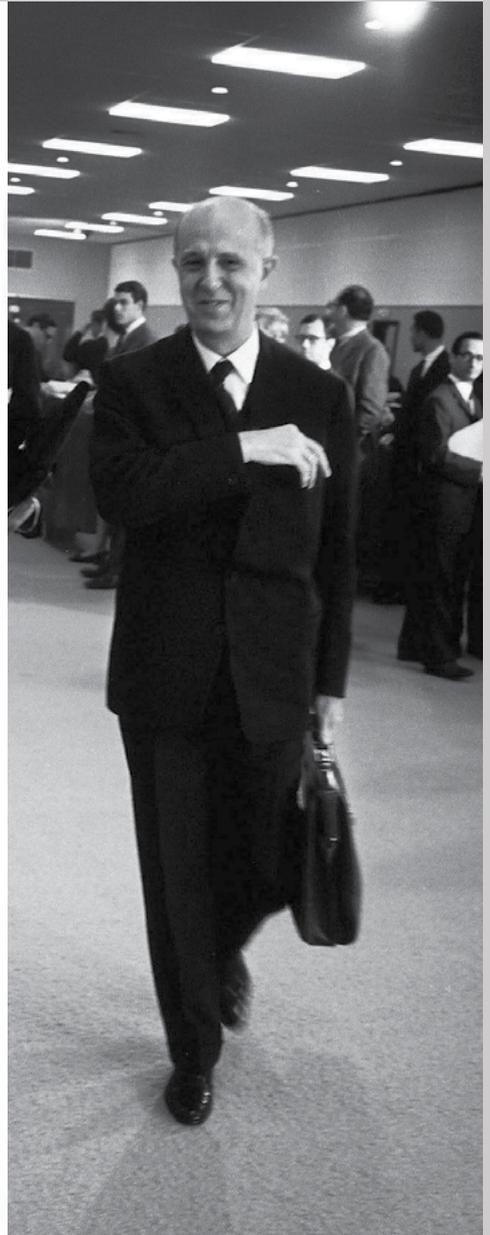
## RAPPORT SUR LES FUTURES TACHES DE L'ALLIANCE



SERVICE DE L'INFORMATION DE L'OTAN

BRUXELLES 39

1968



Royal Institute  
for International Relations



KINGDOM OF BELGIUM  
Federal Public Service  
Foreign Affairs,  
Foreign Trade and  
Development Cooperation



# Table of contents

Preamble	3
Beyond False Oppositions: The Contemporary Relevance of Pierre Harmel	5
Anthology of Harmel's articles	11
La politique extérieure de la Belgique au seuil de 1969	13
Les relations entre l'Europe et les Etats-Unis	25
Vers un élargissement du dialogue Est-Ouest	29
De l'indépendance à l'interdépendance	36
Biographies	41
William Alberque	43
Sven Biscop	43
Tom Casier	43
Rik Coolsaet	43
Vincent Dujardin	44
Paul Huynen	44
Alexander Mattelaer	44
Sten Rynning	44
Johan Verbeke	44
Colofon	46

# Preamble

At the end of 1966, a lot of questions were raised about NATO's relevance and about its future: the Alliance was undergoing an existential challenge.

Time had come to draw the lessons of the evolution of the international situation and to reflect on the relevancy and on the tasks of the Organisation after 17 years of existence. At the NATO Foreign Ministerial meeting in Paris on 16 December of the same year, the Allies agreed on the proposal made by the Belgian Foreign Minister Pierre Harmel to undertake this task. One year later, with the contributions of different sub-groups lead by Belgium, Germany, the Netherlands, the United Kingdom and the United States, the "Report of the Council on the Future Tasks of the Alliance" was submitted to the Foreign Ministers and released on 14 December 1967. This report is better known today as the "Harmel Report".

Almost exactly 50 years later, it is a real pleasure for me to celebrate with you the adoption of this seminal and progressive document. The report not only reasserted NATO's basic principles of military security (defence and deterrence) but it also introduced the policy of détente through political dialogue. This dual-track policy set the scene for NATO's first steps toward a continuous cooperative approach to confidence, peace and stability while maintaining adequate defence and deterrence.

Today's international security environment has drastically changed. The Euro-Atlantic community is confronted to new security risks and threats in Europe's neighbourhood. Its democratic principles and values are being challenged internally as well as externally by state and non-state actors. Geopolitics and the balance of power are back again. We have to respond to these challenges.

The ultimate political purpose of the dual track policy was "to achieve a just and lasting peaceful order in Europe (...)". Since 1967, the European Economic Community of 6 countries has become a European Union of 28 member states. Sharing the same values, facing the same challenges, both NATO and EU are bound to work together, strengthening their ties, in a complementary and mutually reinforcing manner. Building on the strengths of both organisations, substantial progress has been made with the joint EU-NATO Declaration of Warsaw in 2016. I truly believe that we need to deepen further this fruitful cooperation.

The Belgian Federal Public Service Foreign Affairs elaborated this publication in close collaboration with "Egmont", the Royal Institute for International Relations. You will find here some Harmel's writings selected and commented by Professor Alexander Mattelaer.



Didier Reynders  
Deputy Prime Minister  
Minister of Foreign Affairs  
and European Affairs

## Beyond False Oppositions: The Contemporary Relevance of Pierre Harmel

*Alexander Mattelaer*



Belgian Foreign Minister Pierre Harmel (left) with Belgian Permanent Representative  
André de Staercke (centre) at NATO HQ Brussels, 14 December 1967  
Photo courtesy of the NATO Archives

When reading Pierre Harmel's 1967 report on 'the Future Tasks of the Alliance', one cannot help but admire how a mere seventeen paragraphs of text sufficed to set NATO on a straight path leading to the conclusion of the Cold War. After several shifts in NATO strategy, the Harmel report paved the way to approving the 1968 'flexible response' strategic concept (MC 14/3), which would remain in place until the fall of the Berlin Wall and the drafting of the 1991 strategic concept.<sup>1</sup> As it managed to reconcile NATO's deterrence posture with a policy of détente, the Harmel Report effectively constituted a turning point in the history of the confrontation between East and West. Yet fifty years later, the report still raises questions. Was Pierre Harmel himself more of a dove than a hawk on defence matters? In what ways did his ideas about the Alliance reflect a broader framework of thought on the European political architecture as well as the wider international system? And to what extent do his ideas continue to carry relevance in today's world, arguably beset by new forms of geopolitical unrest and rivalry?

The present volume seeks to put these matters into context. As someone who started his professional life as a scholar of law, Pierre Harmel remained a prolific writer throughout his long and distinguished career. The archives of Egmont — the Royal Institute of International Relations, set up in 1947 as a meeting place for the diplomatic community, prominent politicians and inquisitive scholars — showcase no less than eight texts authored by Pierre Harmel. In this volume, we have chosen to republish four of these texts, highlighting different yet complementary themes. Given that Harmel served as Belgian prime minister as well as minister of foreign affairs, our selection starts with a wide-ranging overview of Belgian foreign policy in 1969 — written shortly after his report on the NATO Alliance. It then goes on to review the state of transatlantic relations in 1973, when Harmel was leaving the Ministry of Foreign Affairs to become the president of the Belgian Senate. We have also reprinted the lecture Pierre Harmel delivered on the state of East-West relations at the occasion of being presented with the Atlantic Award by then-Secretary General Lord Carrington in 1987. Our selection concludes with a text Harmel authored in 1991, when the principal aims of his 1967 report had been achieved and a new era of interdependence was emerging. What can we learn from this journey through the Egmont archives?

### **Harmel as a man of the middle way**

If the report on the future tasks of the Alliance constituted a delicate balancing act between deterrence and

détente, the first question of interest is where its principal author stood in the debate on how this equilibrium should be maintained. With the benefit of hindsight, it is easy to interpret the report as a forceful call for détente despite the difficult circumstances of the late 1960s. In his 1991 essay on interdependence, Harmel himself stressed that paragraph nine of the report was the most critical one: "The ultimate political purpose of the Alliance", it reads, "is to achieve a just and lasting peaceful order in Europe accompanied by appropriate security guarantees." The constant references to a desire for peace constitute a recurrent thread throughout Harmel's writings. Unsurprisingly, he is now by many remembered as one of the most dovish voices in the canon of the Alliance.

At the same time, Harmel did not shy away from attributing responsibility for the geopolitical troubles of his days. His analysis of the invasion of Czechoslovakia in 1968, the passing reference to Eisenhower's peace offer to Stalin in 1946 and his reading of the developments in the 1970s and 1980s (as contained in his Atlantic Award lecture) do leave not much room for interpretation. If Harmel was interested in détente, he also put the ball for realising this objective very much in the camp of the Soviet leadership. In other words, détente was not so much a unilateral course of action on the part of the Alliance or some of its individual members, but rather the deep-felt aspiration for an improvement of East-West relations based on reciprocity and trust.

Harmel's call for détente, moreover, came at a time when the need for credible deterrence was a firmly established baseline. Despite his preference for reciprocal disarmament, Harmel was unequivocal in stating that "any increase in pressure must always correspond with an increase in defensive measures".<sup>2</sup> In other words, if the Soviets wanted to probe, they should always encounter a wall of steel. Even after the arms control successes of the 1980, Harmel recognised that banning nuclear and chemical weapons would raise new questions on the appropriate need for conventional deterrence capabilities. What would a stable balance of conventional forces look like? In 1991, as the Cold War had run its course, Harmel foresaw a peace dividend lasting ten years, "a timeframe in which Alliance cohesion and solidarity remains indispensable for determining prudently what parts of the military apparatus should remain in place and what elements can be discarded".<sup>3</sup>

The true contribution of Harmel was that he successfully consolidated political support in Western European nations for maintaining strong defences as long

1 Cf. Gregory Pedlow, 'The Evolution of NATO Strategy, 1949-1969', in *NATO Strategy Documents 1949-1969*, Brussels: NATO Office of Information and Press, 1997, pp. ix-xxv.

2 Harmel, "La politique extérieure de la Belgique au seuil de 1969", 1969.

3 Harmel, "De l'indépendance à l'interdépendance", 1991.

as was required. His emphasis on détente was part of a long-term strategy for delivering security through deterrence as well as an eventual improvement of diplomatic relations. Yet détente was not only an instrument for fostering a European settlement, but also a mechanism to make the heavy burden of deterrence politically bearable during the long years of the Cold War. Not unlike Sir Michael Quinlan, one of the principal architects of NATO's nuclear policy during the 1970s and 1980, Harmel intuitively grasped the idea that the many critics of defence and deterrence needed to be engaged with real arguments and a focus on shared objectives over the longer term.<sup>4</sup> Presenting deterrence and détente as complementary and mutually reinforcing rather than as competing concepts was thus his principal contribution to the chief diplomatic debate of the day.

Harmel's deep-seated reluctance to choose between seemingly opposite ideas was firmly embedded in his political DNA as a Belgian statesman. In his work, one encounters the same reflex in many other debates. As a foreign minister, Harmel had a seat at the table of government when Belgium began its transformation from a unitary state to the federal state it is today. In this context, Harmel made a strong case for three layers of political loyalty: not only to the Belgian state, but also to its own constitutive communities and the European community, at that time still in its infancy: "*trois étages de fidélités nous sollicitent*."<sup>5</sup> Harmel also consistently pleaded for close relations amongst the larger European nations — including the United Kingdom. In 1969 he forcefully rejected the idea that the enlargement of the European Communities would preclude their continuing development. Interestingly, he also argued that the framework of the Western European Union provided a platform through which the United Kingdom could showcase its political commitment to furthering the cause of European integration. This makes one wonder: in what ways did the different ideas of Harmel constitute a coherent worldview?

### Transatlantic relations, European aspirations and the wider world

What is perhaps most striking about Harmel's writings, is how many familiar themes in the debate about Europe's place in the wider world were all integrated into a single framework. Throughout his career, Harmel remained a passionate advocate of European integration. At the same time, he argued forcefully that European integration needed to be firmly anchored

in a broader transatlantic framework. By the end of his career, he accurately foresaw the dawn of a 21<sup>st</sup> century dominated by the emergence of Asian powers and stressed the need to keep the Alliance united with a view to making the most of the opportunities this would generate. As such, Harmel proved to be a statesman that was not only shaped by his own time, but also one that was consistently far ahead of most of his contemporaries.

During the relatively brief period in which Harmel served as prime minister (July 1965 — March 1966) the European Community went through the grave 'empty chair' crisis, which was eventually resolved by the Luxembourg compromise favouring unanimity decisions when vital national interests were at stake. In later years, Harmel remained acutely aware of the vulnerabilities of European integration — even as he passionately strove to push the project forward. He articulately explained that byzantine technocracy would not serve the cause of the European project. Instead, he pleaded that only real solidarity and mutual comprehension amongst European member states would suffice to prevent sliding back into traditional international relations. He noted repeatedly that all major steps forward in fostering closer European cooperation had been undertaken with the support and encouragement of successive US governments. As such, Harmel recognised that the Atlantic Alliance served as the deep foundation of European reconciliation and remained its permanent baseline.

With respect to transatlantic relations, Harmel remained firmly committed to fair burden-sharing and cooperation in different policy domains. Commenting on Henry Kissinger's 'Year of Europe' speech in 1973, he summarised the transatlantic debate in most familiar terms.<sup>6</sup> Many in the US believe the Europeans to be pursuing an overly unilateral economic policy while not assuming their fair share of the defence burden, and being economically united but politically divided. At the same time, he opined that many Europeans believe the US would like to divide Europe economically by threatening to abandon its European allies militarily and circumventing European diplomacy. While recognising the frank discussions that occasionally resurface in the transatlantic debate, Harmel remained fundamentally optimistic about the ability of European's to get their act together: the member states simply need to task their foreign affairs ministers to negotiate with a broad mandate. Yet he did take issues with the notion that Europeans would only have regional inter-

ests — in contrast to the global responsibilities of the US — and argued that advanced industrialised societies would ultimately share very similar obligations vis-à-vis the wider world.

Already in 1987, Harmel judged that demographic and technological evolutions would drive profound future shifts in international politics. About the demographic rise of China and India and the emergence of ubiquitous telecommunication networks, he noted that cultural and political interpenetration would become unstoppable. Harmel was thus acutely aware that in time, the international clout of the "old and privileged industrialised world" would come to wither, at least in relative terms.<sup>7</sup> The eventual improvement of relations with the Soviet Union in the late 1980s would therefore provide a unique window of opportunity for wider debate about a global economic and social order: "*la recherche d'un commencement d'autorité mondiale*". It was against this background of global power shifts that Pierre Harmel insisted on the need for transatlantic cohesion: not as end-goal, but as an instrument for providing direction to the Alliance as a framework for realising progress to a just and peaceful world order.

### Mutatis mutandis: the continuing relevance of Harmel's ideas

Much of what Harmel has written still resonates today. This goes not only for his thesis that transatlantic convergence is indispensable in times of great change, but also for many of the more detailed observations contained in his work. One could easily imagine that Harmel would be greatly preoccupied by the present situation on the Korean peninsula, for instance. His unwavering faith in the long-term combination of deterrence and détente — combined with the will to check aggressive actions by defensive measures at every level — would go a long way to avoiding catastrophic outcomes. Yet Harmel's ideas also remain relevant in a much broader sense, especially if one looks at them as mirror images for a world that has drastically changed.

With the benefit of hindsight, we know that the post-Cold War peace dividend was collected for much longer than Harmel himself envisioned — especially in the most geographically sheltered European nations like his own native country. As the Allies negotiated the Wales defence investment pledge in 2014, one could easily imagine Harmel making the case that a longstanding trend has run its course and that balance needed to be restored. After all, Harmel would not have stood for a European architecture in which territorial borders would once again be changed by means of geopolitical intimidation or military force. One could even wonder whether the reverse argument of 1967 could not be made: maintaining a principled

desire for détente and cooperative relations requires the willingness to strengthen deterrence and defence when the situation calls for it. If détente is to be more than a pipe-dream, one must also look at the other side of the equation.

Had Harmel still been alive, he would likely have been deeply troubled by the present predicament of the European construction. More than half a century after the Luxembourg compromise ended the empty-chair crisis, a European member state has again walked away from the table. That it concerns the United Kingdom, whose accession to the community Harmel worked so hard to render possible, would have tasted very bitter. To hear some call for decoupling the process of European integration from its transatlantic foundations would have added insult to injury. Yet at the same time, Harmel's sense of strategic patience and focus on the long-term essentials would open new perspectives. Is it impossible to reinvent the European architecture when the history of the second half of the 20<sup>th</sup> century offers so many successful examples? If anything, the warnings Harmel raised about the declining weight of Europeans in the 21<sup>st</sup> century remain salient as ever. The spirit of international cooperation and shifting loyalties to higher levels can begin amongst Europeans, but per definition needs to be expanded to ever-wider communities to be truly successful.

### Conclusion

Pierre Harmel was never daunted by large challenges. This made him one of the greatest statesmen of his generation. His most distinctive contribution was perhaps his principled unwillingness to make impossible choices: between deterrence and détente, between European integration and transatlantic cooperation, or between national, subnational and supranational identities. During the many years when he stood at the helm of Belgian diplomacy, he showcased remarkable ambition. Striving to make the voice of small and medium-sized nations heard was not just a matter of defending the national interest, but also of serving a higher purpose. In Harmel's eyes, it was precisely the duty of medium-sized nations to strive for replacing the rule of the strong by a rules-based international order. For the law professor that he was, this preference for justice guided his policy choices at every level. To him, this was also what his 1967 report was all about.

4 After all, one must read Harmel's work on defence policy against the historical background of intense public debate on the merits and morality of nuclear deterrence. For some striking similarities, cf. Tanya Ogilvie-White, *On Nuclear Deterrence: The Correspondence of Sir Michael Quinlan*, London: International Institute for Strategic Studies, 2011, pp. 53-61.

5 Harmel, "La politique extérieure de la Belgique au seuil de 1969", 1969.

6 Harmel, "Les relations entre l'Europe et les Etats-Unis", 1973. Kissinger's speech was printed as a special to the New York Times of 24 April 1973 (available from: <http://www.nytimes.com/1973/04/24/archives/text-of-kissingers-speech-at-ap-meeting-here-on-u-s-relations-with.html>).

7 Harmel, "Vers un élargissement du dialogue Est-Ouest", 1987, part 4.

## Anthology of Harmel's articles



Belgian Foreign Minister Pierre Harmel (right) with Belgian Permanent Representative  
André de Staercke (left) at NATO HQ Brussels, 14 December 1967  
Photo courtesy of the NATO Archives

# La politique extérieure de la Belgique au seuil de 1969

Source: *Chronique De Politique Étrangère, XXII.1, 1969, pp. 5-28.*

L'année internationale 1968 n'a pas été bonne, mais notre analyse de la situation internationale verserait dans le pessimisme si nous ne soulignons que les épreuves et les désillusions. 1968 fut aussi marqué par des grands événements positifs :

1. Il faut se souvenir de la célébration du XXe anniversaire de la déclaration des Droits de l'homme ; elle vit un nombre croissant d'Etats adhérer aux pactes relatifs aux droits civils, politiques, économiques et sociaux.
2. Le Traité de non-prolifération des armes atomiques, tant désiré, a été mis au point et est signé déjà par plus de quatre-vingts Etats.
3. Deux grandes puissances ont acquis une telle maîtrise des engins balistiques, qu'elles peuvent guider, à travers l'espace et faire rouler autour de la terre — et depuis peu autour de la lune — leurs satellites habités. Mais c'est une heureuse décision que ces Etats aient aussitôt renoncé publiquement à l'usage militaire de ces véhicules, et qu'un traité ait été ouvert sur ce sujet à la signature de l'ensemble des nations.
4. Enfin, un espoir est né pour la pacification du Sud-Est asiatique ; le président Johnson a voué les derniers mois de sa charge à la recherche de la paix, les négociations de Paris se sont ouvertes et permettent d'espérer que de nouveaux actes de clairvoyance politique mettront fin à ce pénible conflit.
5. En Afrique enfin, nos relations entre la République démocratique du Congo et la Belgique se sont engagées dans une voie constructive qui a engendré l'amélioration des rapports entre nos deux pays.

Cependant, et ce sont là les aspects négatifs, l'année 1968 a été traversée par des crises ; elles ont empêché d'atteindre des objectifs de paix et de stabilité, que les événements de la fin de 1967 avaient permis de définir. Il faut rappeler ces coups d'arrêt que nous avons subis.

1. Dans le domaine de la paix d'abord, l'accroissement de l'effort de coexistence pacifique en Europe, marqué par les délibérations de Reykjavik, a été brutalement remis en question le 20 août, à la suite de l'occupation militaire de la Tchécoslovaquie. Comment ne pas interpréter ce douloureux événement comme la négation même du climat de détente, alors que celui-ci n'était qu'un premier pas indispensable de la recherche de solutions de paix basées sur le droit et non sur l'équilibre des forces des parties en présence.
2. En Europe occidentale, le Marché commun a pu réaliser au 1er juillet dernier, l'union douanière ; il a décidé d'aborder une nouvelle étape, celle de l'union économique. Mais la difficulté de prévenir les crises monétaires en Europe, la stagnation de l'Euratom, les incertitudes sur les dimensions des Communautés, nées de l'impossibilité d'ouvrir des négociations avec des Etats demandeurs d'adhésion au traité de Rome, ont affaibli l'idéal et l'esprit européens.
3. Enfin, tandis que la résolution du Conseil de sécurité de novembre 1967 avait laissé entrevoir des perspectives de pacification entre les Etats arabes et Israël, la crise du Moyen-Orient s'est aggravée ; un autre conflit, et particulièrement douloureux, s'est développé en Afrique, au Nigéria.

Ces situations conflictuelles ont démontré une fois de plus que le mécanisme international du maintien de la paix était insuffisant ; 1968 a confirmé l'inadaptation de nos institutions internationales à assumer les responsabilités qui leur ont été confiées.

Ainsi des tensions, des cahots, des contradictions, des arrêts ont entravé la progression vers la paix, vers la construction européenne et vers le respect des règles du droit dans les relations entre peuples. Dans un temps de contestations générales qui caractérise notre époque, il ne faut pas s'étonner alors de ce que des doutes s'expriment sur la justesse et l'opportunité des options politiques passées. On remet en question des principes traditionnels de nos politiques étrangères et on se demande s'il est possible que des pays de notre dimension exercent quelque influence internationale. A ce moment, tous les tempéraments politiques s'expriment. Mais dans une recherche parfois inquiète, au moins y a-t-il débat et ceci révèle l'intérêt grandissant de l'opinion pour ces grands sujets.

Tenant compte du bouillonnement des événements et des esprits, j'ai dû choisir entre deux méthodes pour cet exposé : ou bien décrire les principes de politique

étrangère, auxquels les événements et nos réactions se mesurent ; ou bien analyser les événements eux-mêmes et dire quelles actions politiques ils inspirent à la Belgique. Bien que je ressente profondément le besoin du dialogue sur les principes d'une politique, je me suis résolu, parce que les événements ont été nombreux et nos actions multiples, à soumettre au Parlement les choix que nous avons opérés et les raisons de ceux-ci.

Dans une première partie, je parlerai presque essentiellement de l'Europe ; qu'il s'agisse de nos relations avec les pays de l'Est dans le domaine politique, c'est-à-dire la détente ; qu'il s'agisse de nos préoccupations de sécurité, c'est-à-dire la défense ; qu'il s'agisse des Communautés européennes et de nos solidarités européennes, c'est-à-dire la construction de l'Europe. Dans une seconde partie plus brève, je toucherai aux situations conflictuelles.

## I. LA DETENTE EN EUROPE

Bien souvent, depuis trois ans, j'ai exposé devant le Parlement belge des thèses, toujours les mêmes, sur la coexistence en Europe. J'ai fait part de nos efforts en faveur de la détente, et finalement de l'entente et la coopération entre les Etats de régimes différents.

D'abord, nous croyions que les nations moyennes et petites d'Europe pouvaient favoriser la paix dans la mesure où, sans rien abandonner de leurs principes, elles nouaient entre elles un réseau varié de relations économiques, techniques, culturelles et commerciales. La Belgique a poussé, à cet égard, aussi en avant que possible, ses ententes et ses conventions avec les Etats de l'Europe centrale et de l'Est. C'était pour nous la première étape et nous nous félicitons du climat meilleur qui s'instaurait entre nos peuples.

Ensuite, deuxième étape, nous étions persuadés que l'Europe ne pouvait pas demeurer, ou devenir de plus en plus une poudrière ; il y avait lieu d'accréditer l'idée d'unir les volontés, puis de découvrir les méthodes d'un désarmement régional, réciproque, équilibré et progressif dans tous les pays européens. On sait qu'à cet égard la tradition belge est longue, depuis les plans de M. van Zeeland à ceux de M. Spaak et ceux de nos deux derniers gouvernements, rencontrés par ceux de MM. Rapacki et Gomulka en Pologne. On connaît nos échanges de vues fréquents avec le gouvernement polonais ; ils n'ont jamais été secrets.

Sans prétendre à une action d'avant-garde, la Belgique a cependant désiré que les quinze pays occidentaux, associés dans leur défense, le soient aussi dans leur offre de détente notamment en matière militaire. De même, nous nous étions prononcés depuis trois ans, dès le 7 octobre 1966, aux Nations unies sur la non-prolifération des armes atomiques en disant que la Belgique

était prête à souscrire à tout traité de non-prolifération des armes nucléaires qui établirait entre les puissances nucléaires actuelles un équilibre acceptable de responsabilités et d'obligations mutuelles. C'est pourquoi la Belgique, après s'être concertée notamment avec ses partenaires de l'Euratom, a apposé sa signature au bas du Traité le 19 août, veille de l'occupation de la Tchécoslovaquie.

Enfin, le troisième effort — à plus long terme — concernait la solution politique des problèmes existant en Europe et principalement le problème allemand. Nous nous étions réjouis de ce que le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne eût renoué avec la Roumanie des relations diplomatiques ; que M. W. Brandt eût déclaré respecter la frontière Oder-Neisse jusqu'à la conclusion d'un traité de paix. Nous nous étions également réjoui de ce que le gouvernement fédéral eût déclaré en ce qui concerne le traité de Munich, que celui-ci n'était plus valable, que la République fédérale n'avait aucune visée territoriale ou politique à l'égard de la Tchécoslovaquie et qu'elle respectait l'indépendance et les frontières de ce pays. Aussi, dans ses rapports avec la D.D.R., le gouvernement fédéral s'était manifestement efforcé, à plus d'une occasion, d'arriver à un meilleur modus vivendi.

Comme on l'aura constaté tous ces efforts de détente, de désarmement et de rapprochement avaient rencontré un intérêt immense et permettaient de croire à l'avènement d'une période nouvelle dans les rapports Est-Ouest. Hélas, tous ces progrès se sont heurtés à la crise tchécoslovaque, constituant ainsi une situation de rupture par rapport à la période précédente. En même temps on vit des divisions soviétiques apparaître aux frontières de la République fédérale, on agita la menace de faire usage contre elle de textes aujourd'hui sans portée et une agitation reprit autour de Berlin.

L'invasion de la Tchécoslovaquie par des armées de cinq Etats membres du pacte de Varsovie a battu en brèche l'idée même de la coexistence pacifique. En effet, cette intervention constituait une violation de la souveraineté des Etats, de l'autodétermination et de la règle de non-ingérence dans les affaires intérieures d'autrui. L'ironie du sort a voulu que ce fût l'Union soviétique elle-même qui eût suggéré aux Nations unies d'adopter en décembre 1965 une résolution sur l'inadmissibilité d'une intervention dans les affaires intérieures des Etats. Cette résolution considérait notamment que l'intervention armée est synonyme d'agression. Pour justifier son intervention, l'Union soviétique a dû recourir à la thèse de la subordination des principes de base de la Charte des Nations unies, à celui de la primauté de la communauté socialiste, c'est-à-dire à celui de son hégémonie, là où ses intérêts l'appelaient. Ceci revenait, en fait, à soumettre cette communauté socialiste à un régime juridique spécial.

La thèse interventionniste peut faire craindre que la force ne soit de nouveau utilisée dans d'autres cas. Et sa mise en application a créé une grave incertitude qui nous oblige à faire preuve de vigilance. L'intervention en Tchécoslovaquie, en portant un grave préjudice à l'espoir de régler les problèmes qui divisent encore le continent européen, et de donner à l'Europe la paix et la sécurité, risque de compromettre certains des résultats déjà obtenus dans ce domaine.

Devant ce phénomène nouveau, on s'est posé la question de savoir si les efforts de détente et de désarmement, amorcés avant Prague, pouvaient rester encore la base de nos rapports avec les pays de l'Europe de l'Est. Nous y avons réfléchi et nous croyons que l'Europe n'a pas le choix : entre la guerre froide et une coexistence pacifique des pays de régimes différents, il faut opter pour la dernière et fonder, sur la coopération, un ordre de paix. Mais pour donner à ce choix sa crédibilité, une telle option impose la restauration de la souveraineté tchécoslovaque ; de même, ceux qui ont interrompu l'effort de détente doivent prendre l'initiative d'actes qui la démontrent. Nous n'avons pas arrêté, quant à nous, le courant des rapports économiques, techniques, commerciaux et culturels avec les Etats occupants, dont nous ne comprenons, ni n'admettons le comportement. Nous sommes disposés à maintenir le dialogue, même lorsqu'il est difficile de se comprendre et nous restons prêts au débat avec les hommes politiques de pays de régime différent, partout où il semble, de part et d'autre, qu'il pourrait être fructueux.

En matière de désarmement, les projets de réduction parallèle, dans tous les pays d'Europe, des niveaux d'armement continuent à faire l'étude de ce qu'on appelle plusieurs « modèles » différents. En étroite solidarité avec ses alliés, la Belgique pour sa part n'arrêtera pas son effort dans cette direction.

Enfin, j'ai des raisons d'espérer que, dans le courant des prochaines semaines, les pays de l'Euratom voudront s'avancer dans la préparation des négociations de la Commission de l'Euratom avec l'Agence internationale de l'Energie atomique de Vienne relatives au système de contrôle prévu dans le Traité de non-prolifération. Mais je déclare qu'aux yeux du gouvernement ce Traité s'assortit, pour les Etats auxquels un privilège de puissance est ainsi consacré, d'un accroissement de responsabilités à l'égard du maintien de la paix ; il est indispensable que dans les cinq prochaines années aussi, les puissances atomiques aient donné à ce Traité, sa signification de progrès vers le désarmement en ayant conclu entre eux des accords pour la réduction, également parallèle, des armements atomiques. Nous donnons ainsi des preuves multiples de ce que nous préférons les désarmements réciproques à une course aux armements ; mais il est clair qu'à une pression accrue devra correspondre toujours, de notre part, une défense accrue.

## II. LA POLITIQUE DE DEFENSE

Aussi longtemps que la puissance des armes servira d'argument d'autorité pour d'autres Etats, dans n'importe quel continent, mais d'abord en Europe, la Belgique n'aura pas d'autre alternative que ceci : ou bien la neutralité désarmée ou bien une défense intégrée. La neutralité armée ou une politique dite d'indépendance — nous les avons expérimentées toutes deux — ne sont plus possibles à l'époque atomique et même dans l'état actuel des armements conventionnels, pour des pays de notre dimension, dénués de frontières naturelles. Quant à la neutralité désarmée, elle peut satisfaire les plus pacifiques, mais la morale commune, sur laquelle reposent nos actions politiques, interdit de s'en remettre à d'autres du soin de nous défendre, ou d'encourager, par notre absence de vigilance, ceux qui seraient tentés de nous attaquer. Aussi longtemps qu'une défense sera nécessaire, elle ne saura plus être qu'intégrée ; elle doit tenir compte des menaces atomiques ; il faut veiller à ce que ces intégrations ne conduisent ni à l'hégémonie des uns, ni à la sujétion des autres ; je dirai tout à l'heure que cela dépend d'abord de solidarités européennes mieux identifiées avec elles-mêmes. C'est dans cet esprit, et dans des circonstances devenues assez claires depuis les graves avertissements de cet été que les pays atlantiques, fermes à la fois dans leur volonté de défense, ont déclaré le 14 novembre dernier, à Bruxelles :

« En tout état de cause, l'objectif politique conforme aux valeurs occidentales reste d'établir entre l'Est et l'Ouest des relations sûres, pacifiques et mutuellement avantageuses. Les alliés sont résolus à poursuivre cet objectif, en tenant compte du fait qu'il ne faut pas laisser la recherche de la détente aboutir à une rupture de l'Alliance. La recherche de la paix exige des progrès, compatibles avec la sécurité de l'Ouest, dans les domaines vitaux du désarmement et du contrôle des armements, ainsi que des efforts constants pour résoudre les problèmes fondamentaux qui séparent l'Est et l'Ouest.

L'Alliance de l'Atlantique Nord continuera d'être l'indispensable garant de la sécurité et la base essentielle de la réconciliation européenne. Aux termes de sa constitution, elle est d'une durée indéfinie. Les événements récents ont démontré de nouveau qu'il est aussi nécessaire que jamais qu'elle demeure en vigueur ».

Ce problème de l'Alliance atlantique, la Commission des Affaires étrangères du Sénat en a débattu sérieusement, et le rapport de M. Leynen relate avec grand soin les rétroactes, les changements intervenus depuis la signature du Traité ; cette Commission a très sérieusement analysé les raisons de décider de la continuation de l'Alliance.

Sur ces bases solides et que M. le sénateur Leynen a décrites, le gouvernement souhaite que le Sénat se prononce explicitement, comme la Commission l'a déjà fait.

Il va de soi que pour nous — et notre effort reste rendu dans cette direction — il ne s'agit pas d'une alliance immobile mais au contraire adaptée aux circonstances changeantes, une alliance où le poids des délibérations politiques relatives à la détente pèse au moins aussi lourd que les décisions relatives à la défense ; une alliance où il nous paraît aujourd'hui possible et plus nécessaire que jamais, de mieux identifier les engagements européens ; le moment vient-il d'y fortifier le pilier européen, lien nécessaire d'un dialogue équilibré avec les Etats de l'Amérique du nord ? Ceci dépend de l'aptitude de l'Europe occidentale à n'exprimer qu'une seule voix, et ceci nous conduit à un débat beaucoup plus large sur le grand sujet de la construction européenne.

### III. LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

La Belgique a des raisons spéciales d'attachement à la construction européenne. D'accueillir le Conseil des ministres des Communautés, d'abriter leur Commission unique et l'important appareil de l'administration européenne, créent entre la Belgique et le principal noyau de l'Europe en construction, des liens d'attachement particuliers que le gouvernement belge se plaira à magnifier lorsqu'il mettra bientôt à la disposition de Communautés le vaste palais de verre du Berlaymont, à Bruxelles. Mais notre pays a des motifs plus personnels de vouloir l'Europe : nous avons besoin d'elle pour notre paix, pour notre prospérité, notre développement, mais aussi pour notre équilibre national.

Tous les pays d'Europe se trouvent face aux réalités de l'interdépendance ; tous les pays cherchent à équilibrer les volontés d'être et de rester soi-même, avec les besoins et les solidarités obligées de plus grands ensembles. Mais pour la Belgique, c'est vital et complexe. Il nous faut trouver un équilibre entre l'Etat, nos communautés régionales et la communauté européenne. Trois étages de fidélités nous sollicitent. Nous n'avons le droit de ne négliger aucun des trois. Dans le temps que nous mettons tant d'énergie à construire de nouveaux rapports entre les communautés régionales au sein de la Belgique, c'est la même énergie et la même lucidité qui nous conduisent vers l'Europe et nous obligent à sa construction. Entre le monde qui s'unifie et les patriotismes nationaux, l'Europe est aussi nécessaire que le sont les liens de nos communautés régionales, entre nos villes ou villages et la Belgique. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de bien marquer les mérites et les limites de l'idée de nation à l'ère planétaire. L'effort d'imagination et de volonté que nous accomplissons pour remodeler la Belgique, et celui que

nous n'arrêtons à aucun moment pour l'Europe ne sont pas différents, mais complémentaires ; dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de bâtir l'avenir !

Pourquoi dès lors s'irriter de ce que l'enfantement de ce monde moderne en connaisse les attentes déçues et les douleurs ? Comment s'étonner si certains pays ont hésité hier devant l'Europe, et que d'autres remettent aujourd'hui en question des engagements anciens ? Et que chez nous, les audacieux nous trouvent timorés alors que les prudents se demandent si nos initiatives ne mettent pas en péril de fragiles acquisitions ? Au moins faut-il éviter que l'on comprenne mal les positions générales de la Belgique en matière européenne ; je puis brièvement les rappeler, en cinq propositions, quitte à y revenir, si c'est nécessaire, à la fin du débat.

1. L'Europe occidentale doit associer ses politiques non seulement économiques mais ses prolongements sociaux, technologiques, monétaires ; elle doit associer ses politiques extérieures : les politiques dites étrangères et la défense.
2. Le traité de Rome demeure pour nous le noyau solide de l'Europe, autour et dans le prolongement duquel doivent s'édifier progressivement d'autres politiques que celle de l'économie.
3. Il n'y aura pas d'Europe occidentale achevée, sans la présence, la solidarité et l'amitié mutuelle de ses plus grands pays : la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la République fédérale d'Allemagne.
4. Il y a assez d'institutions européennes ; il n'y a pas lieu d'en ajouter mais, au contraire, de vivifier celles qui existent.
5. Dans les situations difficiles que traverse l'Europe, nous refusons un faux dilemme : l'impossibilité temporaire d'élargir les Communautés ne justifierait pas l'arrêt du parachèvement des Communautés. Au contraire, nous le répétons depuis trois ans : il faut construire l'Europe partout où elle est possible et donc pousser le développement interne des Communautés.

Cela dit, réfléchissons à l'état de l'Europe et décrivons les actions européennes concrètes de la Belgique.

#### 1. Les difficultés de l'Europe

C'est avec une certaine nostalgie qu'au moment où se multiplient les constatations désabusées sur l'écart séparant aujourd'hui l'Europe des Etats-Unis, je me souviens de la mission que le président Kennedy avait envoyée en Europe en 1963 pour étudier le « miracle

européen ». Les éminentes personnalités venues à ce moment visiter la Communauté et les Etats membres cherchaient le moyen d'appliquer aux Etats-Unis les méthodes et les conceptions qui avaient imposé le succès du Marché commun. Tout en reconnaissant l'ampleur du travail déjà réalisé, nous devons accepter l'idée que l'Europe, même douanière, n'est pas encore une réalité achevée et nous devons militer comme aux premiers jours. Pour réussir, il faut, à notre sens, dominer trois difficultés au niveau de nos institutions, de notre programme de travail, de notre solidarité politique.

a) En créant les institutions européennes, les signataires du Traité ont introduit, à côté d'un Conseil de ministres, un organe représentatif de l'intérêt communautaire, la Commission. Le dialogue permanent entre les représentants de l'intérêt général et ceux des Etats membres a permis de dépasser les conflits normaux d'intérêt en imposant des solutions finalement acceptables puisque favorables à l'intérêt communautaire. L'interdépendance et l'interpénétration des économies fut la conséquence de ces choix.

Or, aujourd'hui les séances du Conseil des ministres deviennent de plus en plus ardues : les Etats, au lieu de rechercher un équilibre global entre les avantages et les inconvénients que leur cause la Communauté, considèrent chaque problème isolément et n'acceptent aucun sacrifice s'il n'est compensé immédiatement par un avantage, au minimum comparable. Dès lors, au lieu, après deux ou trois séances, de se rallier à des compromis communautaires, les discussions s'éternisent et les décisions tardent.

Ceci est un problème de gouvernement pour la Communauté ; un gouvernement doit pouvoir assumer les responsabilités que la loi fondamentale leur donne. Quand un gouvernement national ne parvient pas à se mettre d'accord sur un problème important, il démissionne et un autre lui succède avec un programme nouveau. Ceci n'est pas possible pour le Conseil des ministres de la Communauté. Nous pensons qu'au sein de la Communauté, il faut, sans rouvrir un débat vain sur les procédures de vote, permettre au Conseil, où se retrouvent les représentants des Etats et ceux de la Commission, de prendre les décisions qu'imposent les dispositions du Traité d'une part et les circonstances d'autre part. Que peut-on recommander ?

D'abord, le respect de principes généraux. Ensuite, une décision politique suivant laquelle, dès que les aspects techniques d'une question sont dégagés, le Conseil s'engage à pousser la discussion avec la volonté d'aboutir à une décision après l'avoir inscrite au maximum trois fois à son ordre du jour. La Belgique interrogera ses partenaires sur cette hypothèse. Ces longues discussions, si souvent byzantines, font sur nos opinions publiques la plus mauvaise impression. Il est en effet difficile d'y

trouver l'écho de ces débats fondamentaux qui, naguère, conditionnaient notre avenir et passionnaient l'opinion parce qu'elle voyait la maison sortir de terre. Il faut y revenir.

b) Sur le plan de notre programme de travail ensuite, nous devons veiller, comme l'a dit si justement le président Monnet, à inclure les secteurs et les disciplines qui conditionnent non seulement notre présent, mais notre avenir. N'est-il pas révélateur que la seule politique commune réalisée jusqu'à présent touche à l'agriculture. Elle a été réalisée à partir de 1961 malgré des difficultés techniques énormes et malgré de nombreuses hésitations sur l'opportunité des options prises. Les dernières suggestions de M. Mansholt proposent d'ailleurs des remises en question. Or, malgré ces doutes et ces difficultés, la politique agricole constitue sans doute le ciment le plus puissant de la Communauté.

Ce progrès substantiel réalisé malgré les difficultés de tous ordres est un témoignage de la volonté des Etats de trouver des solutions communes aux problèmes les plus fondamentaux. Est-ce toujours vrai en 1968 ? On peut poser la question puisque dans les domaines de pointe comme la technologie aucune base pour une politique commune n'a été établie. Et cela, malgré l'unanimité du diagnostic selon lequel cela constitue un élément essentiel pour l'avenir de l'Europe. Ce contraste est frappant.

Nous devons donc veiller à ce que notre programme de travail inclue des domaines garantissant la réalisation de l'union économique. C'est-à-dire des domaines propres à contribuer à la création d'un environnement propice à l'innovation et à assigner à la coopération entre les secteurs publics et privés de nos économies des objectifs concrets. Des domaines précis, répondant à ces impératifs, ont déjà été désignés par les Six dans la résolution qu'ils ont adoptée le 31 octobre 1967 à Luxembourg et qu'ils viennent de confirmer lors du Conseil de ministres du 10 décembre 1968. Ce sont, je vous le rappelle : l'informatique, les télécommunications, le développement de nouveaux moyens de transport, l'océanographie, la métallurgie, la météorologie et la pollution de l'air et de l'eau. Cette énumération n'est d'ailleurs pas limitative. Mais c'est dans cette direction qu'il va falloir orienter, maintenant, nos efforts.

c) Enfin, il n'est pas possible de réaliser une Communauté si une solidarité réelle ne lie pas les Etats membres. Nous ne visons, en effet, pas simplement à réaliser des actions techniques mutuellement avantageuses, mais bien à définir les normes d'une action commune, tenant compte des préoccupations légitimes de chacun. Dans cette perspective, le contenu de l'accord communautaire ne peut dépendre de la puissance relative des Etats membres. Sans cette notion de solidarité et de compréhension mutuelle, l'on en revient aux relations traditionnelles entre Etats, fondées sur la dé-

fense des intérêts nationaux et dépendantes des forces relatives en présence.

## 2. Les actions européennes de la Belgique

Pour lutter contre le doute, le gouvernement belge pense qu'il est indispensable de montrer qu'aujourd'hui autant qu'en 1955, la création de l'entité européenne demeure possible et nécessaire. Nous nous efforçons, sur chacun des plans que j'ai décrits tout à l'heure, de mener l'action, que nous croyons possible. C'est à ce moment que certaines voix s'élèvent pour recommander, dans les circonstances actuelles, l'absence de toute action susceptible d'augmenter les difficultés entre Etats, membres des Communautés. Attachant une juste importance au bon fonctionnement des Communautés européennes, ils craignent que toute initiative, extérieure même au domaine propre du traité de Rome, loin d'en améliorer le fonctionnement, augmente le malaise actuel. Nous partageons le souci de prudence et nous croyons qu'il ne faut pas, de manière inconsidérée, augmenter les difficultés qui existent déjà; mais nous croyons aussi qu'il faut être réaliste et que nous ne pouvons laisser subsister de doute sur l'orientation que nous voulons donner à la construction européenne.

### a. L'effort politique

Après consultation approfondie avec nos divers partenaires, nous avons formulé certaines réflexions pour relancer la coopération politique entre les Etats membres. Comme vous le savez, cette initiative n'a pas abouti dès la conférence de Rome, mais néanmoins; elle figure parmi nos préoccupations. Le gouvernement italien a bien voulu accorder ses bons offices pour préparer aussi soigneusement que possible la prochaine réunion de l'U.E.O., en février à Luxembourg. Je voudrais m'expliquer très clairement sur les motifs de notre action.

En 1961, à Bad Godesberg, les chefs d'Etat des six gouvernements avaient décidé de donner forme à la volonté politique déjà implicite dans les traités qui ont institué les Communautés européennes, et de tenir, à intervalles réguliers, des réunions qui auraient pour objet de confronter leurs vues, de concerter leurs politiques et de parvenir à des positions communes afin de favoriser l'union politique de l'Europe renforçant ainsi l'Alliance atlantique. Et ces deux décisions étaient accompagnées du ferme désir de voir: « l'adhésion aux Communautés européennes d'autres Etats européens, prêts à assumer dans tous les domaines les mêmes responsabilités et les mêmes obligations. »

Or, en 1968, tant la finalité politique du traité de Rome, que le principe même de la vocation des Communautés à l'élargissement sont contestés. D'autre part, les événements de 1968 témoignent de l'absence de l'Europe dans les crises mondiales. Le sentiment de son impuis-

sance après les événements de Prague, ses divisions sur des problèmes pourtant essentiels tels que les relations avec la Chine, le Traité de non-prolifération, le douloureux conflit du Nigéria, démontrent la nécessité de faire un effort réel d'harmonisation de nos positions. Pourrions-nous surmonter les grands problèmes techniques qui se posent à nous dans le domaine économique et assurer de manière définitive notre Communauté, s'il subsistait sur des questions essentielles de politique générale des divergences aussi accusées qu'aujourd'hui? Nous ne le croyons pas. Dès lors, pour nous obliger à parler de problèmes dont nous ne discutons plus entre nous, avons-nous suggéré la reprise du dialogue.

La Belgique demeurerait prête à s'associer immédiatement à un traité créant les Etats-Unis d'Europe, mais il n'en va pas de même pour tous nos partenaires. Ceci implique dès lors nécessairement une approche politique et pragmatique, et non juridique et institutionnelle. Dans ces conditions, nous avons proposé que les sept Etats de l'U.E.O. fassent entre eux une expérience renouvelable et perfectionnable d'année en année dans le domaine de la consultation politique. Je sais que l'on peut trouver dérisoire d'en revenir, après dix années de Communauté, à des notions de consultation politique, mais notre suggestion est plus riche qu'il n'y paraît. En effet, il s'agit pour les Etats de s'engager politiquement à ne plus prendre, dans les quelques matières qu'ils choisiraient, de position nationale sans obligatoirement prendre le sentiment de leurs partenaires. Il ne s'agit donc évidemment pas d'informations réciproques, ce qui n'a qu'un intérêt restreint, mais bien d'un engagement politique de chaque Etat de ne plus fixer sa position, sur certains sujets préalablement déterminés, uniquement en fonction des seuls arguments nationaux mais seulement après avoir entendu les partenaires.

Bien sûr, une telle consultation ne saurait être contraignante et les Etats doivent demeurer libres de prendre, ensuite, les décisions qu'ils jugent opportunes; mais sans consultation obligatoire il n'y aura jamais d'harmonisation des politiques extérieures, condition indispensable pour que l'Europe s'exprime finalement avec une seule voix forte et sûre. Alors, pourquoi avoir choisi l'U.E.O., une institution quelque peu assoupie, pour lancer cette initiative? Il y a à cela deux raisons fondamentales:

- 1<sup>o</sup>) parce que pour le moment, le seul traité dont nous disposons et qui précise nos obligations dans le domaine politique est celui de Bruxelles révisé, dont l'article 8 prévoit que:  
« En vue de poursuivre une politique de paix, de renforcer leur sécurité, d'encourager l'intégration progressive de l'Europe ainsi qu'une coopération plus étroite entre Elles et avec les autres organisations européennes, les Hautes

Parties Contractantes créeront un Conseil ... qui sera organisé de manière à pouvoir exercer ses fonctions en permanence. »

- 2<sup>o</sup>) parce qu'elle permettra de démontrer si la Grande-Bretagne, qui a postulé son admission au Marché commun, a également accompli dans le domaine politique la conversion que l'on attend et s'il est possible de définir avec elle les conditions d'une politique véritablement européenne.

Nous espérons avec force que le caractère mesuré mais néanmoins clair de cet effort de relance politique pourra être accepté. La Belgique, pour sa part, a la ferme volonté de s'organiser de manière à animer ces consultations et de manière à permettre que l'on puisse, dans un an, tirer les conclusions de cette expérience. Si celles-ci sont positives et si nos Communautés progressent sur le chemin de l'union économique, si elles peuvent également trouver des solutions aux problèmes qui les confrontent dans le domaine de leurs relations avec les pays tiers, qu'est-ce qui pourrait nous empêcher de recommencer à penser à cette union d'Etats, qui demeure la première priorité pour la Belgique?

Si l'on croit que toutes les questions s'interpénètrent par la force des choses, il est logique alors de mener dans toutes les directions les actions prudentes qui s'imposent. C'est l'expérience que nous voulons faire dans le domaine politique; c'est la voie que nous sommes décidés à suivre dans les domaines techniques.

En effet, puisqu'il n'est pas possible de nous mettre tous d'accord sur une conception générale et de partager la même vision à long terme, il faut bien se contenter de progresser d'une manière plus pragmatique. C'est en effet la seule méthode possible et réaliste, car il serait dérisoire de subordonner le progrès même partiel, mais le progrès quand même à la mise en place d'une construction plus parfaite mais actuellement contestée.

Encore, — et c'est sur ce point que je voudrais insister — ne faut-il pas se gargariser de mots et faut-il savoir exactement ce que l'on veut dire par là. Il est vrai que l'Europe n'est peut-être pas mûre pour avoir dès à présent, une vision globale de sa propre destinée; mais il est tout aussi vrai qu'une approche purement pragmatique, à trop courte vue, ne permet pas non plus de résoudre les problèmes. Car il existe une conception naïve du pragmatisme qui, ne voulant pas voir ses propres limites, fait apparaître les problèmes comme plus simples qu'ils ne le sont en réalité.

### b. L'effort au sein des Communautés

Cela dit, quels progrès croyons-nous possibles et nécessaires, au sein des Communautés européennes?

Quels progrès avons-nous demandés et sommes-nous résolus à appuyer? Je parlerai successivement du parachèvement des Communautés et de leur élargissement. Ce serait une affirmation simpliste — nous l'avons déjà dit — de présenter l'élargissement et le développement des Communautés comme des objectifs exclusifs l'un de l'autre, comme s'il s'agissait d'un dilemme devant lequel il faut choisir... Et l'attitude soi-disant « pragmatique et réaliste » consisterait dès lors à dire que, puisqu'un Etat membre s'oppose à l'ouverture des Communautés aux Etats qui ont posé leur candidature, il ne reste donc qu'à s'attaquer courageusement aux problèmes du développement interne des Communautés, sans plus se préoccuper des aspects de l'élargissement et plus généralement des problèmes que posent les relations extérieures. Permettez-moi de vous dire sans ambages que le gouvernement belge ne voit pas les choses de cette façon. Une telle optique ne correspond ni à la conviction politique qui est la nôtre, ni au contenu technique ou à la dimension réelle des problèmes que nous sommes appelés à résoudre. Qu'en est-il du parachèvement des Communautés? Qu'en est-il de leur politique extérieure?

### 1) Parachèvement des Communautés européennes

Les Communautés se trouvent maintenant au seuil d'une nouvelle phase: celle qui doit mener au-delà de l'union douanière à la création de l'union économique. Dès que l'on dépasse les problèmes stricts de l'union douanière et que l'on débouche sur ceux de l'union économique, d'une politique industrielle, énergétique, fiscale, monétaire, technologique, on se rend compte qu'il sera très difficile de progresser réellement sans aucun abandon de souveraineté et sans aucune délégation de pouvoirs. C'est en effet là le vrai problème et c'est dans ce domaine qu'un effort sérieux devrait être accompli par tous les Etats membres. Il est donc faux de dire que les Communautés ne progressent pas parce que s'est posé la question de l'élargissement.

La difficulté me paraît à la fois d'une autre nature et plus fondamentale encore: il s'agit de toucher à fond au problème de notre interdépendance économique et de ne pas limiter nos ambitions ou nos propositions à la recherche du plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire ne pas écarter systématiquement toutes propositions qu'on estime ne pas pouvoir être acceptées par tel ou tel autre Etat membre. Car enfin, ne serait-il pas à craindre, dans ces conditions, que dans les domaines essentiels tels que la politique industrielle, la politique monétaire et la technologie nous ne parvenions pas à réaliser les progrès nécessaires? C'est, sinon un des mérites, au moins une des caractéristiques du document de travail présenté par la délégation belge, le 15 novembre 1968, d'avoir clairement mis en lumière l'interconnexion entre les progrès économiques et les progrès institutionnels.

Sans préconiser des réformes institutionnelles révolutionnaires, la Belgique estime que les six Etats membres devraient au moins se mettre à l'étude des meilleures méthodes à adopter pour que le Conseil des ministres et la Commission puissent assumer réellement et efficacement des responsabilités que le Traité leur confie. Dans la même optique, le document belge du 15 novembre cherche à dégager les lignes prioritaires selon lesquelles les travaux des Communautés devraient assurer un véritable développement. Quelles sont ces lignes et comment leur choix se justifie-t-il ?

Etant donné le stade actuel en ce qui concerne l'union douanière, il s'impose d'effectuer des progrès décisifs dans la voie de l'union économique. Dans cet ordre d'idées, nous avons mis l'accent sur les actions suivantes :

- En premier lieu la libre circulation des marchandises qui est le principal objectif de l'union douanière risque d'être constamment contrariée à défaut de la mise en place d'une politique commerciale commune. A cet égard, le Conseil des ministres a récemment pris un ensemble de décisions dotant les Six d'un instrument de gestion de la politique commerciale future. Il s'agit maintenant, c'est-à-dire avant la date limite prévue par le Traité soit le 1<sup>er</sup> janvier 1970, de procéder à l'uniformisation des régimes d'importation existant dans les six pays.
- En deuxième lieu, il convient de donner à la Communauté les moyens permettant l'intégration de son appareil de production.

Ceci implique des mesures nécessairement combinées les unes avec les autres, dans divers domaines et notamment :

- l'élaboration du statut de la future société commerciale européenne ;
- l'harmonisation de la fiscalité sur les capitaux ;
- la mise sur pied d'un système de délivrance des brevets applicable en dehors du territoire des Etats membres ;
- le développement d'accords de coopération entre les entreprises des Etats membres tout en tenant compte des règles en matière de concurrence ;
- l'établissement d'un marché financier européen ;
- l'établissement des bases d'une politique technologique commune. Dans ce domaine, plus particulièrement en ce qui concerne les

brevets, la société européenne et la technologie, nous pouvons constater avec satisfaction que les travaux de la Communauté ont reçu récemment une impulsion nouvelle.

Mais il est évident qu'en exprimant ces priorités, le gouvernement belge n'entend émettre aucune exclusive et qu'il est prêt à prendre en considération les points exprimés par ses partenaires et la Commission sur la meilleure manière de faire progresser les travaux du Conseil. Depuis le dépôt de notre document de travail une autre tâche d'une très grande importance a pris des dimensions précises : quelles mesures peuvent être imaginées pour prévenir le retour de difficultés monétaires ?

## 2) Elargissement des Communautés

Aussi dans ce domaine, l'action que le gouvernement belge a menée ne part pas d'un souci d'amour-propre. Ce n'est pas pour des raisons subjectives ou arbitraires de préférence pour un Etat plutôt que pour un autre que la Belgique est favorable à une Communauté élargie. Autant qu'il serait erroné de dire que l'existence de problèmes sur le plan extérieur soit de nature à empêcher tout progrès réel sur le plan intérieur, autant me paraît-il illusoire de croire que le parachèvement interne puisse aboutir dans des conditions satisfaisantes sans que la Communauté ne devienne consciente de ses propres dimensions et des conséquences de son action sur les pays tiers. Dans le domaine de la monnaie, de la technologie, de l'énergie atomique, des brevets, pour ne citer que ceux-là, des solutions plus complètes seraient possibles si elles englobaient d'autres Etats que ceux de la Communauté européenne. Quelle a donc été notre action et comment concevons-nous, compte tenu de tout ce qui s'est passé, nos obligations en la matière ?

Dès que fut connue l'impossibilité où le Conseil des ministres se trouvait de commencer avant une date prévisible les négociations prévues en cas de demande d'adhésion par l'article 237, nous avons cherché des formules d'attente. C'est ainsi tout d'abord qu'en accord avec nos partenaires de Benelux, nous avons déposé le 19 janvier 1968 un mémorandum prévoyant notamment l'établissement d'une procédure de consultations en vue d'éviter l'accroissement des disparités entre les systèmes des Etats candidats et de la Communauté ainsi que des actions communes entre les Etats qui le souhaitent dans les domaines non couverts par le traité de Rome.

En second lieu et dans le même esprit, le gouvernement belge a soumis à ses partenaires le 29 février un aide-mémoire sur la technologie où l'accent était mis sur les secteurs qui se prêtent tout particulièrement à des actions communes avec les autres Etats européens. Au mois de juillet, ce fut encore le gouvernement belge qui déposa sur la table du Conseil une proposition

destinée à sortir de l'impasse les conversations entre les Six dans ce même domaine technologique.

Enfin, dans le mémorandum du 15 novembre 1968 dont je vous ai parlé plus haut, la délégation belge a souligné qu'il serait erroné de vouloir dissocier les progrès à réaliser sur le plan du développement interne, du problème des relations extérieures de la Communauté.

Nous estimons, en effet, que, surtout dans les matières nouvelles, où pour des raisons techniques, il n'est pas certain que la dimension géographique des Six soit suffisante pour trouver les meilleures solutions, il doit être possible de créer des liaisons souples et pragmatiques avec les Etats intéressés, et ce point de vue est aujourd'hui largement partagé au moins pour la coopération technologique et les brevets, puisque des décisions allant dans ce sens ont été prises lors du Conseil des 9 et 10 décembre. On peut par ailleurs se demander si ces méthodes ne pourraient pas s'avérer utiles aussi dans d'autres domaines dans lesquels l'action au sein de la Communauté en est à ses tout débuts : par exemple l'établissement du marché financier européen et — à la lumière des événements récents — les rapprochements nécessaires en matière monétaire.

Il va de soi qu'il ne s'agit pas, en procédant de la sorte, d'accorder aux Etats tiers un droit de contrôler les progrès de la Communauté. Il s'agit tout simplement d'assurer une meilleure information de part et d'autre et de veiller à ce qu'un dialogue puisse s'établir avec les pays intéressés avant que des décisions définitives ne soient prises. Si ce dialogue est bien mené, on a toute raison de croire que des perspectives d'actions communes ne manqueront pas de s'ouvrir.

D'autres propositions ont été faites par certains de nos partenaires, notamment celles que l'on est convenu d'appeler les arrangements commerciaux. En raison de la nature et du fonctionnement même de la Communauté, de l'objectif que l'on veut poursuivre et du caractère forcément régional qu'on veut lui conférer, un tel arrangement doit répondre à un certain nombre de critères qu'il n'est pas simple de réunir. En tout état de cause pareille solution devrait se situer dans la perspective d'une adhésion future, soit que son contenu l'indique clairement, soit que le contexte dans lequel elle s'inscrit permette de la situer dans une telle perspective.

De ce point de vue, la proposition faite par le gouvernement allemand en date du 19 septembre 1968 me paraissait une bonne base de discussion. Elle avait en effet le mérite, en prônant des actions parallèles dans le domaine commercial et dans ceux de la technologie et de la consultation générale, d'indiquer un mouvement, certes prudent, mais néanmoins clair dans le sens de l'adhésion. La discussion de cette affaire compliquée se

poursuit au sein de la Communauté et il me paraît difficile en ce moment de préjuger l'issue de ces travaux.

Toutes ces tentatives de rapprochement partiel et le plus ou moins grand succès qu'elles peuvent rencontrer dans un avenir immédiat ne doivent cependant pas nous faire perdre de vue l'objectif essentiel à la réalisation duquel le gouvernement belge demeure attaché : l'ouverture de négociations avec les pays ayant demandé leur adhésion, afin de déterminer en toute objectivité — cela veut dire sur base d'un examen contradictoire — les conditions et les modalités de l'accession éventuelle à la Communauté. Il est donc très souhaitable que l'on puisse déterminer le moment de l'ouverture des négociations, ou tout au moins se mettre d'accord sur la nature de l'événement qui, en se produisant, en provoquerait l'ouverture.

## IV. LES SITUATIONS CONFLICTUELLES ET LES EFFORTS POUR LA PAIX

Après vous avoir entretenu des trois grands thèmes sur lesquels s'est concentrée cette année notre action diplomatique, je pense répondre à l'attente du Sénat en évoquant brièvement notre position et nos efforts en vue du rétablissement de la paix dans les zones conflictuelles qui subsistent dans le monde.

Au Moyen-Orient, malgré tous les efforts déployés en vue du respect du cessez-le-feu et du rétablissement de la paix, l'escalade se poursuit. C'est avec angoisse que nous assistons à l'enchaînement fatidique de duels d'artillerie et d'actes de terrorisme suivis de mesures de rétorsion sous forme d'actions militaires préméditées. Depuis des mois nous n'avons cessé de plaider qu'il appartient avant tout au Conseil de sécurité d'utiliser entièrement les pouvoirs que lui confère le chapitre VII de la Charte. Aussi avons-nous accueilli avec satisfaction et réconfort la résolution du 22 novembre 1967. En dépit des efforts déployés notamment par le représentant spécial du secrétaire général des Nations unies, l'ambassadeur Jarring, cette résolution n'a été suivie jusqu'à présent d'aucun effet.

A la suite du raid contre l'aérodrome de Beyrouth consécutif à l'attaque perpétrée à Athènes par des terroristes palestiniens contre un avion de ligne israélien, le Conseil a adressé, le 31 décembre, un avertissement solennel à Israël. Nous voulons espérer que cet appel sera entendu par Israël, mais aussi que chacun s'abstiendra de recourir à la violence. En effet, malgré tous les atermoiements et les contretemps, nous restons convaincus que la seule voie vers la paix passe par le Conseil de sécurité qui seul possède le droit, l'autorité et les moyens nécessaires pour une action persévérante.

Nous disions le 27 septembre 1967 devant l'Assemblée générale des Nations unies, mais cela est encore plus

vrai aujourd'hui, que : « Dans les conditions où nous sommes, compter seulement sur le fruit d'une rencontre entre les parties intéressées, c'est compter sur rien et croire qu'une quelconque intervention aimable pourra, à elle seule, aboutir... c'est croire ce qui n'est pas. Seule, une action politique, opiniâtre et pressante, menée par le Conseil de sécurité, avec les Etats intéressés et avec l'appui de tous nos Etats, dans le cadre des principes qui sont les nôtres, empêchera un nouveau recours à la force armée ».

De façon plus large, les actions de la Belgique pour la paix dans les zones conflictuelles se concentrent autour de cinq sujets :

1) Ce serait trop simple — et finalement hasardeux — de s'en remettre aux seuls efforts des grands Etats, tandis que tous les autres resteraient spectateurs de ce qui nous concerne tous. Certes, nous l'avons dit bien des fois, les superpuissances et les autres Etats membres permanents du Conseil de sécurité ont une responsabilité également permanente à l'égard de la paix, mais c'est le Conseil de sécurité qui est comptable devant l'Assemblée de ses actes et de ses omissions ; c'est au sein du Conseil de sécurité que cette action des Grands doit être menée et pas en dehors.

2) On me dira que c'est bien difficile puisque là règne toujours la règle du veto ; celle-ci perdrait une part considérable de ses inconvénients si les détenteurs du droit de veto renonçaient à en faire usage lorsque, en raison de leurs actes, la souveraineté ou l'indépendance d'un Etat sont en cause devant le Conseil de sécurité. C'est pourquoi, lors de la dernière Assemblée encore, la Belgique s'est adressée aux membres permanents du Conseil de sécurité en demandant qu'ils examinent la possibilité de pareil engagement qui ajouterait à leur crédit.

3) Nous avons également suggéré à l'Assemblée générale des Nations unies que les grands Etats recherchent en commun et soumettent aussitôt que possible des plans d'urgence pour la reconstruction et le développement économique des régions conflictuelles de l'Asie du Sud-Est, du Moyen-Orient et du Nigéria. A nos yeux, ces programmes doivent être préparés dès avant l'achèvement des conflits, afin d'aider au contraire à leur solution. Nous faisons écho, à cet égard, à la proposition du président de votre Assemblée recommandant au Conseil de l'Europe une sorte de plan Marshall qui aiderait des millions de réfugiés du Moyen-Orient en y développant un programme d'irrigation et de fertilisation des terres. Dans notre conception, une telle initiative, loin d'entraver le retour des réfugiés dans leurs foyers, devrait au contraire le promouvoir tout en respectant le libre choix que leur laisse la résolution 194, votée le 11 décembre 1948 par l'Assemblée des Nations unies, de s'établir dans d'autres régions s'ils en expriment le désir.

4) Dans un autre domaine, et ceci est aujourd'hui aussi d'une actualité brûlante, la Belgique a proposé à la dernière Assemblée générale que les grands Etats proposent eux-mêmes et provoquent de la part des autres, par la voie du Conseil de sécurité, l'acceptation d'une limitation des fournitures d'armements conventionnels et de leurs vecteurs, autour des zones de conflit récent. Pour sa part, le Danemark a proposé à la même Assemblée de prier le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies de s'informer de la position des gouvernements membres en ce qui concerne :

- a) La possibilité de s'engager à enregistrer auprès du secrétaire général toutes les importations et exportations d'armes, de munitions et de matériel de guerre classiques ;
- b) la possibilité d'autoriser le secrétaire général à rassembler et à publier à des intervalles réguliers des renseignements sur les transferts d'armes, de munitions et de matériel de guerre classiques et, les mesures pratiques qui devraient être prises à cette fin.

Principalement sous la pression des Etats nouveaux, le Danemark n'a pas poursuivi son projet. Pourquoi ? Parce que la majorité de ces pays n'ont pas d'usines de fabrications militaires et recourent pour leurs équipements à des Etats qui en possèdent. Ces transactions ne sont pas toujours dominées par l'intérêt commercial : pour de très grands pays, la pénétration politique dans de nouvelles zones d'influence n'est pas toujours étrangère à ces décisions. Quoi qu'il en soit, les Etats nouveaux — et c'est une tradition — n'acceptent pas que soit rendu public, le niveau de leurs moyens militaires, tandis que les Etats auto-producteurs d'armes échapperaient, pour eux-mêmes, à cette contrainte.

A défaut de règlement international, la Belgique, par la loi du 19 juillet 1968 a donné au gouvernement le moyen d'autoriser, de refuser ou de limiter ces fournitures et je puis déclarer qu'au cours des derniers mois, nous avons écarté des commandes de fabrications militaires très importantes. Je regretterai longtemps encore qu'en un cas douloureux, les informations que j'ai spontanément données au Parlement aient été erronées, mais avancées par mon département et par moi, avec une entière bonne foi. Cette défaillance nous a amenés à restructurer entièrement les circuits du contrôle politique en cette matière, et comme je l'ai déclaré à la Chambre, je me suis réservé, personnellement, la décision de l'octroi et donc du refus ou du retrait des licences en vue de fournitures d'armes de guerre à des pays en guerre ou situés dans des régions de tension.

Un problème reste à résoudre : celui de l'information du Parlement sur ces sujets. Je viens de dire que la pra-

tique internationale et la volonté des Etats acheteurs empêchent de rendre publics les détails de ces transactions. Cependant, j'estime que le Parlement doit être informé régulièrement dans un Comité restreint et j'ai informé de ce désir, MM. les présidents des deux Assemblées.

5) Enfin, dernière démarche, pour le rétablissement de la paix dans les zones contestées, la Belgique a fait, en octobre dernier, à l'Assemblée des Nations unies — elle répétait ainsi une préoccupation que j'y avais déjà exprimée deux fois — une proposition au sujet des institutions consacrées à la recherche de la paix. Je proposais à l'Assemblée des Nations unies que le secrétaire général de l'Organisation soumette chaque année un rapport de synthèse sur les études des quatre-vingts centres scientifiques existant dans le monde et qui sont spécialisés dans les recherches sur la paix. Je souhaitais que les Nations unies donnent à ces institutions mission d'étudier des points d'un intérêt particulier. En un mot, la Belgique demandait que s'établisse un courant d'échanges entre ces centres de recherches théoriques et l'Organisation des Nations unies. Maintenant que l'Assemblée générale est clôturée, nous allons reprendre contact avec le secrétaire général, afin de faire avancer cette proposition.

En arrêtant ici, la description des efforts belges en faveur de la paix, je veux faire écho au message du pape Paul VI, publié le 1<sup>er</sup> janvier : « C'est justement parce que la paix est toujours en devenir, parce qu'elle est toujours incomplète, toujours fragile, toujours menacée, c'est parce qu'elle est toujours difficile que nous la proclamons comme un devoir inéluctable, universel et perpétuel », et qu'il convient dès lors que chaque Etat, qu'il soit grand, moyen ou petit, y apporte, loyalement sa contribution.

J'espère avoir concrètement décrit pourquoi un pays comme la Belgique peut et doit avoir une politique étrangère dynamique. Il n'est pas dérisoire et inutile pour un pays de notre dimension de se mêler aux affaires du monde. Qui nous autoriserait à laisser aux plus grands Etats le souci de porter le poids de leur puissance. Rien ne serait plus dangereux que de céder à cette tentation isolationniste quand nous portons la responsabilité partagée avec nos voisins, de réaliser l'Europe. On nous explique si souvent que la voix des Etats-Unis ou de l'U.R.S.S. porte trop haut. Mais qui peut s'en plaindre quand la voix de l'Europe ne se fait pas entendre ?

Si notre devoir est, au premier chef, européen, il ne peut valablement se concevoir que dans la mesure où nous contribuons à le faire, c'est-à-dire à tracer le rôle de cette Europe dans le monde. Cela seul imposerait déjà une action politique de la Belgique vers l'étranger ! Mais les besoins des pays moins riches nous imposent également une obligation qui, si l'on va au fond des choses, commande de remplacer les notions de puissance — qui n'est pas notre fait — et celle de la richesse — qui est notre privilège — par des notions de droit et de justice. Il ap-

partient aux nations moyennes, qui forment d'ailleurs les deux tiers de la communauté des nations de mener une action opiniâtre pour ce droit et cette justice.



Pierre Harmel (right) with UK Foreign Minister George Brown (left) at NATO HQ, Brussels. 14 December 1967  
Photos courtesy of the NATO Archives

## Les relations entre l'Europe et les Etats-Unis

Source : *Chronique De Politique Étrangère, XXVI.3, 1973, pp. 245-50.*

Chacun sait qu'il ne serait pas bon de remettre à plus tard, une définition de nouveaux rapports entre les Etats-Unis et l'Europe qui vont être associés ou rivaux dans trois négociations imminentes :

- Nixon Round commercial, qui se tiendra au Japon, en septembre prochain ;
- les négociations monétaires du groupe des Vingt ;
- la Conférence sur la sécurité européenne et les conversations relatives aux réductions équilibrées des armements en Europe.

Ainsi s'impose, pour clarifier ces débats, garantir l'entente entre alliés, et assurer au maximum une coopération nécessaire, un effort de sincérité et de compréhension mutuelle ; et si possible la définition de buts communs entre partenaires égaux.

La tâche, si elle est bien circonscrite, n'est ni rebutante, ni impossible ; ne s'inscrit dans un tissu serré de relations où la communauté des intérêts et l'interdépendance des actions est trop évidente. Pour mener cette tâche, nous pouvons aussi puiser dans un riche capital de relations amicales ; ne perdons pas non plus la mémoire des événements qui nous ont mis dans le danger et nous ont fait édifier, jour après jour, une paix européenne. Si nous avons aujourd'hui, des problèmes à résoudre entre nous, n'oublions jamais qu'ils dérivent de cette paix, construite en commun, depuis plus de trente ans.

La Belgique parle des relations Europe-Amérique avec cohérence :

- Peu de pays auront continûment et de longue date, fourni plus de preuves de leur volonté d'intégration européenne non seulement économique mais politique ;
- Peu de pays auront donné, aux moments de crise, des preuves plus tangibles de la nécessité, à leurs yeux, de l'Alliance atlantique et, dans notre cas, d'une organisation militaire intégrée du temps de paix ;
- Peu de pays de notre dimension auront mené une action aussi déterminée pour la détente

et, plus particulièrement, pour la réduction équilibrée des armements en Europe ;

- Peu de pays, enfin, se seront plus avancés pour demander l'Europe d'adopter une politique économique et commerciale, susceptible de provoquer le déclin d'une véritable croissance du tiers-monde.

Je rappelle la complémentarité de ces quatre actions : sans elles, la personnalité et la vocation originale de l'Europe ne sauraient apparaître, clairement, en tant qu'élément essentiel et positif du nouvel équilibre mondial, une Europe partenaire égale des autres grandes puissances. C'est dans la mesure où ces objectifs européens apparaissent résolument dans la réalité politique internationale, que les Etats-Unis, autant que nous, sont amenés à rechercher la définition de nouvelles relations avec l'entité européenne qui s'est définie dans ses principes d'action, au Sommet de Paris.

Tout le monde est conscient de cette nécessité que la croissance de l'Europe provoque. Il y a quelques semaines, la conférence non-gouvernementale d'Amsterdam y était consacrée ; elle fut un révélateur du climat régnant entre les deux rives atlantiques ; nombre d'idées, parfois dures, y ont été franchement et utilement échangées. Cet après-midi et demain, le Comité pour les Etats-Unis d'Europe, présidé par M. Jean Monnet débat des moyens à employer pour « que les discussions entre les Etats-Unis et la Communauté économique européenne aient lieu dans un climat changé et à égalité ». Bien d'autres cercles, aux Etats-Unis ou en Europe, s'assignent le même objectif. Mais il va de soi qu'il faut mettre à part et considérer avec une grande attention, le discours du 23 avril, prononcé sur le même sujet, au nom du président Nixon, par son conseiller spécial, M. Henri Kissinger. Ce discours n'est-il pas d'ailleurs, une suite logique des intentions exprimées, en décembre dernier, par le Sommet de Paris, d'ouvrir une discussion franche sur tous les problèmes de substance et de méthode, qui concernent les relations entre Amérique du Nord et Communauté européenne ?

A cet égard, l'intérêt des déclarations de M. Kissinger est quadruple :

- Elles décrivent les matières contentieuses entre les Etats-Unis et l'Europe ;
- Elles exposent les vues américaines sur des questions et des situations nouvelles ;
- Elles permettent de déceler, dans l'attitude américaine, plusieurs points forts très importants pour l'Europe, et d'autres plus discutables ;

- Enfin, un objectif, une méthode, un calendrier sont proposés ou esquissés la définition des nouveaux rapports américano-européens.

D'abord, les matières contentieuses : M. Kissinger et M. Ball à Amsterdam, les ont bien résumés : aux Etats-Unis, on pense que l'Europe sous-estime ses devoirs, en poursuivant trop unilatéralement une politique économique de ses intérêts ; que l'Europe n'assume pas sa part du fardeau de la défense commune ; que la discussion avec une Europe économiquement intégrée et politiquement divisée, est difficile. En Europe, par contre, note M. Kissinger, on se plaint de ce que les États-Unis veulent diviser l'Europe économique ; ou désertent l'Europe militairement ; ou court-circuiter la diplomatie européenne. En bref, les plus sourcilleux en Europe n'acceptent pas d'hégémonie américaine.

Deuxième aspect du discours : nous ne sommes pas seulement inextricablement liés dans les domaines monétaires, des courants commerciaux et de la défense atlantique ; d'autres thèmes non contentieux, mais qui peuvent le devenir, requièrent des examens communs. M. Kissinger en note deux : la répartition mondiale de ressources énergétiques et, plus généralement, les relations avec les pays détenteurs des produits de base ; la concertation triangulaire Etats-Unis / Europe / Japon, devenue nécessaire sur un grand nombre de sujets. Ces thèmes ne sont pas exclusifs ; il en est d'autres qui appellent aussi la concertation : ceux que, fort judicieusement, M. Ortoli citait, à la conférence d'Amsterdam : l'aide au pays en développement et les défis de la société industrielle et post-industrielle. Comment éviter l'évocation aussi des conséquences de la coopération économique entre Washington et Moscou, qui prend forme actuellement surtout dans le domaine de l'énergie et du crédit ; ce que M. Kissinger appela, naguère, « l'interdépendance pour la survie, qui relie désormais les deux grands responsables de l'équilibre du monde » ?

Troisième aspect. Le discours de M. Kissinger révèle au moins deux points forts importants pour l'Europe. D'abord, toute la philosophie du texte de M. Kissinger, comme d'ailleurs le communiqué final de la conférence d'Amsterdam place la Communauté européenne au centre du dialogue avec les Etats-Unis : non seulement la Communauté économique dans la mesure où elle est déjà intégrée, mais la Communauté en voie d'unification politique. D'aucuns, aux Etats-Unis, auraient pu tirer avantage de ce que M. Ball appelle « l'aspect paroissial de l'Europe politique ». On pouvait se demander si les Etats-Unis allaient profiter de cette dichotomie et mettre en question la Communauté économique elle-même. Certes, les neuf pays de la Communauté ne sont pas les seuls interlocuteurs des Etats-Unis, en Europe : dans le domaine militaire, d'autres pays européens et le Canada sont concernés à part égale ; de même pour la détente, pour les problèmes monétaires et ceux du commerce à h confé-

rence du G.A.T.T. Mais, sur la perspective générale et les fondements indissociables d'une solution de ces problèmes, la discussion avec l'entité européenne organisée apparaît dans le texte de M. Kissinger, comme un moyen de renforcement de l'Ouest.

Certes, un point du discours est moins clair et plus contestable pour les rapports d'avenir : l'affirmation que les Etats-Unis ont, dans le domaine économique et politique, des intérêts et des responsabilités globaux, c'est-à-dire mondiaux, tandis que l'Europe n'aurait à faire face qu'à des intérêts régionaux ; ce n'est tout-à-fait exact, à mes yeux, que pour l'influence résultant de la détention de la puissance nucléaire intercontinentale ; pour le reste, il ne tiendra qu'à l'Europe, dans son comportement et le dialogue avec l'Amérique, de démontrer que ses responsabilités et ses intérêts vis-à-vis du monde entier, sont égaux à ceux des Etats-Unis.

Le quatrième et dernier aspect que je voudrais souligner dans le texte de M. Kissinger, concerne l'objectif à atteindre et la méthode. C'est ici que l'on risque les équivoques. Il me paraît bien clair qu'il ne s'agit pas de substituer à trois ou quatre négociations autonomes, dans les domaines monétaire, commercial, politique ou militaire, dont le cadre et les procédures sont déjà fixés avec des partenaires chaque fois différents, une seule négociation où l'ensemble des relations Etats-Unis-Europe ferait l'objet d'un « package-deal » impossible et où des concessions dans le domaine économique seraient compensées, par exemple, par des engagements militaires.

D'aucuns ont cru aussi que M. Kissinger proposait de modifier les engagements du traité de Washington de 1949, et d'étendre les missions du Traité atlantique. Je ne pense pas qu'il soit encore possible d'ajouter aux responsabilités de l'Alliance atlantique comme les trois sages le proposèrent en 1956 ou comme le président Kennedy le suggéra en 1962, par l'addition d'un important chapitre de discussions économiques, monétaires ou commerciales. Ce serait revenir à une conception qui ne me paraît plus celle des Etats-Unis ni celle de l'Europe. Les objectifs de l'Alliance, tels qu'ils ont été décrits en 1967, dans le rapport sur son avenir, sont noués autour de la défense, de la détente et de la réduction équilibrée des forces en Europe : trois thèmes militaires et diplomatiques, avec leurs prolongements politiques qui constituent un seul tout, où chaque problème s'articule sur les autres : nous nous y trouvons à une croisée des chemins et il ne conviendrait pas d'en distraire l'attention de l'Alliance.

L'objectif proposé par M. Kissinger, fait, au contraire, référence à la Charte atlantique de 1941. C'est tout autre chose : signée en plein océan et en pleine guerre, par le président Roosevelt et Winston Churchill, elle ne contenait que des buts de paix et des principes généraux de coopération mondiale, qui furent d'ailleurs, propo-

sés à l'époque, à la signature de l'U.R.S.S. qui refusa. L'objectif de ce que M. Kissinger appelle, comme en 1941, « une Charte atlantique », n'est guère différent : fixer dans un document solennel, la perspective globale, les objectifs généraux et les principes d'égalité et de coopération, qui régiront, dans l'avenir, les relations de toute nature, entre les Etats-Unis, d'une part, et la Communauté européenne, d'autre part ; il s'agira de guider par-là les négociations spécifiques qui sont déjà annoncées et toutes celles qui s'imposeront dans l'avenir ; il s'agira aussi de fixer la méthode suivant laquelle seront traitées désormais, les questions pendantes entre les Etats-Unis et la Communauté européenne. Pareil objectif peut être parfaitement atteint. C'est également une bonne suggestion, que cette tâche soit entreprise au plus haut niveau, afin que l'éclairage de la discussion révèle une vision élevée des problèmes et serve de guide aux experts, pour chaque négociation spécifique.

Et maintenant, quelle va être la réponse de l'Europe ? D'abord voudra-t-elle répondre ? Pourrait-elle, si elle le fait, parler d'une seule voix ; et qu'allons-nous répondre ? L'Europe répondra-t-elle ? Je le souhaite pour l'Europe et pour le monde, sans quoi les relations américano-européennes pourraient, comme l'a dit G. Rostov, aller à la dérive. Comment d'ailleurs justifier une absence de réponse ? Pourrait-on prétexter de ce que l'Europe politique ne sera structurée qu'entre 1976 et 1980 ? Faut-il, en d'autres termes, attendre « l'Union européenne », pour dialoguer avec les Etats-Unis ? Ce serait oublier que la réalité politique précède toujours les institutions juridiques ? Au surplus, les neuf qui ont arrêté, à Helsinki, un projet d'agenda commun, pour les conversations sur les relations avec l'Est, en 1973, pourraient-ils refuser aux Etats-Unis, une discussion de leurs relations futures avec l'Europe ?

Pour ces raisons, il y a bon espoir que l'Europe veuille répondre. Il n'est que de retenir un propos tenu au correspondant du Times, en janvier dernier, par le président Pompidou : il s'y déclare « contre une Europe repliée sur elle-même, contre les forces protectionnistes en Europe, et pour une communauté regardant vers l'extérieur ». On peut également citer ce propos récent de M. Heath : « l'Europe doit s'imposer aux Etats-Unis, comme un partenaire valable, afin de renforcer les perspectives de paix et de prospérité dans le monde ».

Mais l'Europe pourrait-elle, pour répondre, parler d'une seule voix ? S'il s'agit de préparer un document unique, qui sera d'ailleurs rendu plus aisé par les conversations bilatérales au sommet, les neuf connaissent bien la méthode qui fut déjà employée pour la préparation des sommets de La Haye et de Paris : qu'ils chargent leurs ministres des Affaires étrangères de cette élaboration, et l'Europe disposera, à

temps, de ses propres idées sur les thèmes évoqués par M. Kissinger et ceux qu'elle estimera devoir ajouter.

Enfin, quel sera le contenu d'une réponse européenne ? Souhaitons que du dialogue avec les Etats-Unis, se dégage la décision de fonder d'abord les relations Europe-Amérique sur l'égalité et la volonté de compréhension de nos problèmes réciproques ; nous avons, chacun, nos problèmes, le rôle de l'Europe et celui des Etats-Unis ne sont pas identiques ; nous ne sommes pas situés à la même place ; nous n'avons pas le même passé ; pas, sans doute, le même type d'ambition. Mais les tâches de l'Europe vis-à-vis du reste du monde, ne sont pas plus limitées que celles des Etats-Unis.

Les vingt-cinq ans qui nous séparent encore du commencement du troisième millénaire de l'ère chrétienne, imposeront aux peuples fortement industrialisés et à haut niveau de vie, qui sont aussi les pays de régime démocratique, plus de devoirs que de satisfactions égoïstes ; ces devoirs vis-à-vis du monde entier ne sauraient s'accomplir dans l'incohérence et la contradiction. Au lieu de rivalités, nous aurons à mener bien des actions communes, et d'autres qui, devant être complémentaires, appelleront une concertation permanente, un partage équitable des fardeaux et la coopération.



Belgian Foreign Minister Pierre Harmel (left) with Dutch Foreign Minister Joseph Luns (right)  
at NATO HQ Brussels, 14 December 1967  
Photo courtesy of the NATO Archives

## Vers un élargissement du dialogue Est-Ouest

Source : *Studia Diplomatica*, XL.6, 1987, pp. 619-32.

Comme le chemin fut long à parcourir depuis la guerre « inéluctable », selon Lénine, en passant par le dégel de Khrouchtchev où « la guerre n'était plus inévitable », jusqu'à la déclaration commune du président Reagan et du secrétaire général Gorbatchev, les 19 et 21 novembre 1985 à Genève : « Aucune guerre nucléaire ne pourrait être victorieuse et ne doit jamais avoir lieu ! » Chez les dirigeants soviétiques, il y a eu évolution du langage, changement progressif vers un autre choix, passage de la guerre froide à l'acceptation de « coexistences » qui doivent repousser la fatalité des combats.

Cette évolution correspond à l'attitude et aux souhaits constants de l'Occident. Dès 1946, le président Eisenhower offrait à Staline une paix véritable. Le Conseil atlantique, aussitôt qu'il fut formé, s'est exprimé dans le même sens ; et de 1955 à 1964, le Conseil de l'Alliance ne s'est jamais réuni sans que les communiqués publiés au terme de ses sessions scrutent attentivement les causes de tensions et proposent des efforts adéquats pour les réduire. Certes, pendant cette première décennie, peu s'accomplit vraiment, qui put provoquer la détente, sinon une ouverture politique et la recherche croissante de contacts bilatéraux entre les Etats de l'Est et de l'Ouest européen.

Les dix années suivantes, de 1964 à 1975, ont été marquées par un enrichissement de ce processus. Ceci a amené le Ministre des Affaires étrangères de Pologne, M. Rapacki, à proposer en 1964 la réunion d'une « Conférence européenne sur la Sécurité ». L'Alliance, pour sa part, a pris officiellement acte en décembre 1965 et en décembre 1966, du développement des contacts et a marqué sa volonté d'établir avec l'Est de meilleures relations dans les domaines politique, économique, social, scientifique et culturel. En juin 1968, le Conseil atlantique réuni à Reykjavik décide de « donner la priorité à l'étude de la possibilité de réductions de forces, équilibrées entre l'Est et l'Ouest, particulièrement dans la partie centrale de l'Europe ».

C'est donc dans un mouvement continu que s'est inscrite, en décembre 1966, la décision de mener en commun une étude sur les futures tâches de l'Alliance, et que cet exercice, suggéré par le Gouvernement belge, fut aussitôt entrepris. Le rapport qui en découla aura vingt ans le 16 décembre prochain. Notre intention n'est pas de le commenter à nouveau. Je soulignerai plutôt qu'il n'était pas un tournant dans la politique

de l'Alliance mais une confirmation opportune, solennelle et unanime des deux axes toujours complémentaires de son action : la défense assurée solidairement par les Alliés, et la détente. Maintenant que vingt années se sont écoulées depuis ce rapport, permettez que je suive avec vous cinq pistes de réflexion.

1. La poursuite de la politique de l'Alliance articulée autour de ses deux axes, défense et détente, a connu depuis 1967 des moments forts, des crises profondes, puis une reprise marquante. J'évoquerai brièvement ces péripéties.

2. Il faudra ensuite reconnaître loyalement — et l'opinion publique doit y être sensibilisée — que des objectifs de détente ambitieux mettent à jour des problèmes complexes touchant en premier lieu l'équilibre entre les forces groupées au sein de l'Alliance et celles du Pacte de Varsovie, et concernant aussi un autre équilibre, celui des responsabilités de chacun des piliers de l'Alliance, des deux côtés de l'Atlantique.

3. Troisième composante des rapports Est-Ouest : en quarante années, les philosophies sont restées immuables, mais les sociétés ont changé, celles de l'Ouest comme celles de l'Est. Ce mouvement provoque l'évolution des comportements politiques et économiques à l'Est et à l'Ouest et il doit influencer les rapports entre groupes d'Etats à régimes différents.

4. Autre changement. Pendant les quarante dernières années, le débat Est-Ouest a été dominant, au moins dans l'hémisphère Nord. Il demeurera crucial dans l'avenir. Mais ailleurs, d'immenses masses humaines, des réserves innombrables de jeunesse se lèvent et luttent pour survivre. Des puissances montantes s'imposent, celles de nouveaux grands Etats, celles du nombre et du besoin, ou bien celles de passions mystiques ; elles ébranlent les équilibres fragiles d'un monde devenu multipolaire.

5. Comment le dialogue interne au sein de l'Alliance, et son dialogue externe avec les pays de l'Est ne seraient-ils pas influencés, transformés par ces composantes multiples de l'avenir ?

Telles sont les questions auxquelles je voudrais m'arrêter un instant sans y apporter, en un temps limité, les développements nuancés qu'elles appellent. Mais chacun de vous consacrez vos vies et vos réflexions

constantes à ces interrogations et je sais que vous complétez ma communication en y apportant les corrections qu'elle appelle.

## 1. DE 1967 A 1987: MOMENTS FORTS — CRISE PROFONDE — REPRISE MARQUANTE

Quand on survole les vingt années écoulées, il n'est pas aisé de tenter une appréciation globale de l'effort de réduction des tensions et il est périlleux de se résumer en trois phrases. Cependant...

- l'actif est plus important qu'on le croit généralement;
- le passif est pesant et il a conduit, aux années 1982-1983, jusqu'à une remise en question de la politique de détente;
- mais depuis 1985, le mouvement de reprise est d'un étonnant dynamisme.

Curieusement, le compte positif des actions de détente est rarement établi et nous ne sommes pas sûrs qu'à ce jour, il ait fait l'objet de publications rigoureusement scientifiques et complètes. Parmi les actes internationaux tendant à la limitation des armements, les plus considérables sont sans doute le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 1967, puis les accords sur la limitation des armements stratégiques (SALT I) (1972), le traité sur les systèmes antimissiles balistiques ABM (1972) et les accords SALT II (1979). Parmi les actes politiques de grande signification, la signature en 1970 du traité de la R.F.A. avec l'U.R.S.S. et avec la Pologne, la signature en juin 1972 de l'Accord quadripartite sur Berlin, la signature en décembre 1972 du Traité fondamental entre les deux Etats allemands, l'adoption en 1975 de l'Acte final de la Conférence d'Helsinki, et les importants documents de clôture des conférences de Madrid et de Stockholm. Enfin, dans les domaines économiques, commerciaux, scientifiques, culturels, les innombrables accords bilatéraux conclus entre Etats de régimes différents, les sommets, visites d'Etat, visites de travail qui ont intensifié le courant des rapports diplomatiques et intergouvernementaux, ainsi que les déclarations publiques qui les ont accompagnés. Je crois que la description juridique, l'analyse et la synthèse de tous ces actes, devraient être entreprises et menées à bien par une ou plusieurs équipes universitaires. Pareille étude serait utile, dans chaque Etat, à tous ceux qui doivent poursuivre les mêmes objectifs.

Mais dans le même temps de ces vingt années, les actions contraires à la détente se sont accumulées aussi. Dans les deux camps, la croissance des forces nucléaires n'a pas pu être maîtrisée. L'occupation militaire de la Tchécoslovaquie en 1968 par des armées du pacte de

Varsovie, les pressions exercées sur la Pologne en 1982, les actions menées par l'U.R.S.S. en Afghanistan, le soutien accordé en Afrique aux mouvements révolutionnaires ont accru les tensions. Dans le même temps se développait une crainte croissante au sein de l'Alliance, qui fut bien exprimée, en 1982, par le Ministre des Affaires étrangères de la R.F.A. M. Genscher: « Moins celle d'une attaque en Europe sous la forme d'une grande guerre, qu'un changement graduel de la balance du pouvoir dans le monde. La crainte que les démocraties occidentales soient subjuguées et soumise par l'Union soviétique qui, grâce à sa force militaire, contrôlerait les communications maritimes et les régions du tiers-monde qui sont d'une importance vitale pour les approvisionnements énergétiques et en matières premières de l'Occident ». Cette crainte était aussi la mienne.

Les tensions furent encore accrues dès 1977 par la multiplication des armes nucléaires de moyenne portée que l'U.R.S.S. braqua par centaines sur les objectifs de l'Europe de l'Ouest. Quand l'Alliance offrit en 1979-1980 de ne pas riposter par l'installation d'armes comparables, pourvu qu'un accord intervienne sur la suppression totale de ces engins dans les deux camps, la négociation sur ce sujet fut refusée par l'U.R.S.S. Tout cela conduisit, en 1983, au blocage du dialogue et des communications Est-Ouest et provoqua, dans l'Alliance, un scepticisme croissant à l'égard des possibilités d'accord véritable sur la limitation des armements.

A ce moment, la politique de réduction des tensions fut, en Occident, considérée par d'aucuns comme un échec. Ceux qui, dans les deux camps n'y avaient jamais cru, reprurent la parole. Et cependant, le Conseil atlantique réuni les 8 et 9 décembre 1983 parvint à dominer ses déceptions et il confirma sa double volonté de fermeté dans la défense, et d'ouverture au dialogue comme à la coopération. Le Ministre belge des Relations extérieures, Monsieur Tindemans, rendit alors, à mes yeux, un grand service en proposant au Conseil de procéder à une évaluation en commun visant à adapter aux circonstances du temps, les données du rapport de 1967 sur l'avenir de l'Alliance, en vue de dégager les moyens d'un dialogue Est-Ouest plus constructif. Six mois plus tard, les Représentants permanents avaient mené leur tâche à bien et le Conseil atlantique publia la déclaration de Washington du 31 mai 1984 qui renouvelait son adhésion à l'approche équilibrée du rapport de 1967: maintien de puissance militaire, solidarité politique des Alliés, recherche de relations plus stables entre pays de l'Est et de l'Ouest. La déclaration de Washington concluait: « Une exécution intégrale, cohérente, réaliste des deux tâches principales de l'Alliance reste nécessaire ».

Et on trouve aussi dans cette déclaration de 1984 des mots qui sonnent tous de façon positive en vue

d'un « dialogue plus constructif »: coopération, compréhension mutuelle, identification des intérêts communs, élargissement des terrains d'entente, élimination ou isolation des sujets de désaccord, échanges et coopération économiques. Pendant ce temps, de 1982 à 1985, quatre secrétaires généraux du parti communiste d'U.R.S.S. s'étaient succédé à Moscou: Leonid Brejnev mourait en novembre 1982, Youri Andropov en 1984. Constantin Tchernenko en mars 1985, Michael Gorbatchev gouverne depuis lors.

Bientôt, après six longues années d'interruption, les contacts au sommet purent reprendre entre MM. Reagan et Gorbatchev. La première rencontre eut lieu à Genève du 19 au 21 novembre 1985 et chacun en loua les conclusions qui redéfinirent les thèmes des dialogues possibles et ceux des échanges à améliorer. Dès le 15 janvier 1986, le nouveau secrétaire général Gorbatchev proposa l'élimination de toutes les armes nucléaires avant l'an 2000. On connaît la suite de ces dialogues, le sommet soudain de Reykjavik en octobre 1986, les accords et désaccords qui s'y exprimèrent, et aujourd'hui la prochaine signature à Washington, par les deux chefs d'Etat, du traité sur la suppression contrôlée des armes nucléaires intermédiaires. Le témoin que je suis est frappé par l'audace des projets envisagés au cours des deux dernières années, par l'extrême créativité qui succède à une longue aphasie, mais aussi par la prudence d'approche au moment des accords concrets.

## 2. DES PROBLEMES DE DETENTE DE PLUS EN PLUS COMPLEXES

Si on s'interdit toute rhétorique, on constate que depuis deux ans, dans les deux camps de l'Est et de l'Ouest, personne ne s'autorise à réclamer un désarmement total, personne n'est prêt à un désarmement unilatéral. Cependant, les objectifs déclarés indiquent un but commun: ne pas diminuer la sécurité, l'établir à un moindre niveau, sur base coopérative, avec une recherche constante d'équilibre. L'Alliance atlantique ne peut cesser de répéter sa volonté de défense en assurant la sécurité de chaque territoire allié, par un appareil suffisant et équilibré qui soit toujours dissuasif.

Le pacte de Varsovie, pour sa part, qui vient de prolonger son existence pour trente ans a exprimé en termes de défense, en 1987, sa propre doctrine militaire « ... l'obligation du maintien de leurs forces armées, dans un état et à un niveau tels qu'ils leur permettent de contrer toute attaque de l'extérieur contre tout pays membre du Traité ». Sur ces bases claires, on doit se réjouir des recherches de désescalade et des premières étapes proposées à la fois dans les deux camps:

- la suppression des armes nucléaires intermédiaires qui sera sans doute acquise dans peu de jours;

- une réduction ultérieure de 50 % des forces nucléaires stratégiques de chaque camp;

- la proposition limitée mais significative faite par les Etats atlantiques à Vienne le 5 décembre 1985, consacrée à des réductions, plus que symboliques, des forces armées conventionnelles situées en Europe. Le pacte de Varsovie y a répondu par une contre-proposition le 11 janvier 1986. Depuis lors, les membres des deux Alliances ont entrepris de mettre au point un mandat pour de nouvelles négociations, plus larges dans leur portée géographique et matérielle, et visant particulièrement la réduction des capacités offensives des armées se faisant face en Europe.

Ces trois types de projets, qui amorcent le mouvement de réduction des armements, ont l'avantage de ne pas mettre en question la stratégie générale de l'Alliance — sécurité et dissuasion — sans quoi elles n'auraient pu être formulées ! Plus avant, c'est-à-dire pour des étapes ultérieures, il importera d'expliquer et de faire comprendre à l'opinion, dans chacun de nos pays, les liens qui existent actuellement dans une stratégie unique entre les armes nucléaires et conventionnelles. La poursuite de réduction de l'un ou l'autre de ces systèmes de défense imposera, dans les deux camps, une réponse préalable à une série de questions concernant successivement trois types d'armements.

Sur les armements chimiques, si odieux, la Conférence du désarmement de Genève poursuit le but de leur interdiction générale, mais il y faudra un traité mondial du type: non-prolifération des armes atomiques. Sur l'élimination totale des armements nucléaires envisagée par les très grandes puissances, il conviendra d'indiquer à plus de cent Etats signataires du Traité sur la non-prolifération des armes atomiques, comment ils seront défendus dans cette hypothèse par les super puissances garantes, contre une menace ou une attaque nucléaire venant d'un Etat signataire infidèle aux engagements du Traité, ou d'un Etat non signataire, ou d'une force sauvage et anonyme. Il faudra aussi, pour que ce projet se réalise, que les cinq Etats nucléaires, tous membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies, puissent adhérer à un projet de dénucléarisation unanime. Il faudra enfin que l'ensemble des Etats membres des pactes Atlantique et de Varsovie, dans chaque camp, adhèrent à un projet qui, sans les armes nucléaires stratégiques ou rapprochées, procure la même sécurité dissuasive que celle des quarante dernières années.

On peut observer d'autre part que la réduction des armements conventionnels destinés à la défense de la zone Atlantique posera d'autant plus de questions qu'on comptera moins sur des armes nucléaires. Quel

type et quel niveau d'armement défensif d'ordre conventionnel faudra-t-il maintenir ou instaurer pour que sur mer, sur terre et dans les airs, un dispositif aussi modéré que possible, mais également dissuasif, mette nos peuples à l'abri d'aventures guerrières ? Sur quelles bases l'équilibre entre les deux camps pourrait-il être établi compte tenu de conditions géopolitiques très différentes à l'Ouest et à l'Est ? Monsieur Tindemans a eu raison de proposer il y a un an, au mois de mai 1986, une réflexion de l'Alliance sur la problématique d'ensemble d'un désarmement conventionnel. Et la réunion ministérielle de l'Alliance à Halifax a opportunément constitué alors un groupe de travail de haut niveau sur la maîtrise des armements conventionnels. Le Conseil atlantique a précisé à ce groupe, les 11 et 12 juin 1987 à Reykjavik, qu'il s'agissait « d'obtenir un équilibre global et stable des forces classiques, se situant à un niveau moins élevé et vérifiable ».

Sans doute considérera-t-on, en regard, comme encourageante, la position adoptée le 29 mai 1987 à Berlin, par la Conférence au sommet du Comité politique consultatif de l'Organisation du traité de Varsovie, lorsqu'elle déclare :

« Le processus de réduction de la confrontation militaire en Europe doit être continu. Il doit garantir, à chaque étape, l'équilibre à un niveau le plus bas possible. Compte tenu de l'asymétrie des forces armées des deux parties en Europe, résultant de facteurs historiques, géographiques et autres, la Conférence se dit prête à supprimer, au cours de réductions, les inégalités de tels ou tels éléments en égalisant les niveaux par le bas ».

Quelles que soient ces convergences de départ, dont il faut se réjouir, on ne peut pas cacher à nos opinions qu'il s'agit là d'un grand travail complexe et ardu. Il ne peut être mené à bien qu'à force d'ouverture et de « transparence » et aussi d'imagination. Il ne pourra aboutir également qu'en conservant clairement à l'esprit la nécessité d'une cohésion encore accrue au sein de l'Alliance, pour que le partage équilibré des tâches et l'unité de vues sur les buts à atteindre soient maintenus entre tous les Alliés.

### 3. IMMUTABILITE DES DOCTRINES ET CHANGEMENTS DE SOCIETE

Une troisième composante actuelle des rapports Est-Ouest est la moins facile à exprimer en peu de mots. En quoi les changements de société intervenus depuis 40 ans peuvent-ils faire évoluer les régimes politiques et influencer les relations entre pays dont les doctrines sont contradictoires ? Pour aborder ce thème de réflexion, je voudrais me référer à un texte illustre, puis évoquer un souvenir. Le texte est celui que le pape Jean

XXIII publia en avril 1963 et qui s'intitule « Pacem in terris ». On y lit ce qui suit : « Une fois fixées, les doctrines philosophiques ne changent plus, tandis que les mouvements historiques fondés sur ces doctrines, dans un but économique, social, culturel ou politique, ont pour objet les conditions concrètes et changeantes de la vie. De tels mouvements peuvent être largement influencés par cette évolution. Dès lors, certaines rencontres entre les tenants de philosophies différentes peuvent présenter, au plan des réalisations pratiques, des avantages réels ou en promettre pour l'avenir ! »

### 4. L'ELARGISSEMENT DU DEBAT

Une autre composante actuelle des rapports Est-Ouest doit sans doute être rapprochée de la précédente. Les changements ne concernent pas seulement l'hémisphère Nord ni les pays hautement industrialisés. Des mutations considérables se sont accomplies ailleurs, au cours des vingt dernières années ; elles affectent déjà le présent et l'avenir des sociétés très développées dans leurs rapports avec celles qu'on appelle encore le tiers monde. Les faits les plus considérables me paraissent être les suivants.

- Deux immenses pays qui totaliseront bientôt à eux seuls 40 % de la population actuelle de la terre, la Chine communiste et l'Inde avec son statut de démocratie pluraliste ont, dans un effort courageux et une ardente recherche bio-végétale, dominé les problèmes d'alimentation de base de leurs populations : en accroissant la productivité agricole, ils sont devenus auto-suffisants, et l'Inde est exportatrice de riz.
- Ces deux pays et beaucoup d'autres, particulièrement dans le Sud-Est asiatique dont les capacités marchandes sont notoires, possèdent tous des réserves immenses de jeunesse, parmi lesquelles ils puisent et sélectionnent des élites scientifiques et techniques qui les font émerger rapidement.
- Au fur et à mesure que les zones du monde les plus peuplées combleront d'abord leurs propres besoins alimentaires de base et deviendront exportatrices de produits agricoles et industriels, les producteurs traditionnels perdront leur « rente de situation » déjà compromise.
- Pendant ce temps, un autre tiers de l'humanité ne cesse de croître en nombre dans des pays encore désolés. Les uns sont livrés à des désespoirs tragiques, d'autres à des passions mystiques aux développements incontrôlables. Et bientôt, l'ancien monde industrialisé et pri-

vilégié, Est et Ouest compris, ne comptera plus qu'un sixième de la population mondiale.

- Enfin, plus personne qui soit responsable dans quelque coin du monde n'ignore ces événements en marche, car, depuis moins de trente ans, la stratosphère est habitée par les inventions des hommes, celles de la communication et de l'observation pour ne parler que de celles-là. L'espace sous contrôle humain a doublé autour de la terre. L'informatisation, les banques de données, les télécommunications tissent autour de la planète un réseau de transmission immédiate des idées et des faits si vastes, si dense que l'interpénétration culturelle et politique est désormais irrépressible. Comme l'a noté récemment M. l'Ambassadeur Cassiers, la « noosphère » de Teilhard de Chardin, une communauté mondiale de l'esprit deviennent la réalité. Personne, aucun régime politique ne pourra plus demeurer isolé et fermé.

On aura noté avec joie que des récents discours et propos de M. Shultz et d'autres de M. Gorbatchev prennent, les uns et les autres, en compte cette unification et cette multi-polarisation du monde. Ce nouveau regard pourrait conférer bientôt aux débats politiques au sommet, une ampleur qui engloberait encore mais dépasserait largement les aspects techniques et principalement militaires des relations Est-Ouest. Ils toucheraient aux nouveaux équilibres du monde. Dans l'idéal, les dialogues entre deux superpuissances évolueraient vers des concertations plus larges et le besoin d'un nouvel ordre économique et social inspirerait la recherche d'un commencement d'autorité mondiale.

Je n'ai jamais oublié, pour ma part, un propos du grand journaliste suisse René Payot publié en 1947, il y a quarante années. Traitant de l'antagonisme entre Alliés de cette époque, il concluait comme ceci « donner des thèmes nouveaux au dialogue russo-américain... c'est cela qui déterminera la pacification de l'Univers ». Nous sommes en 1987, et peut-être l'heure de ce nouveau dialogue sonne-t-elle ? C'est ainsi que les recommandations du Conseil atlantique, dans sa déclaration de Washington en 1984 que j'ai déjà citée, acquerraient toute leur valeur. « Identification des intérêts communs », « coopération », « élargissement des terrains d'entente » y deviendraient des conseils lourds de sens.

### 5. LA SOLIDARITE DANS L'ALLIANCE

Il serait paradoxal qu'un large effort de réduction des tensions s'accomplisse si, dans le même temps, nos opinions publiques se désintéressaient de la sauvegarde permanente des intérêts communs entre l'Amérique du Nord et l'Europe, et du maintien d'une solidarité

privé entre les pays alliés des deux rives de l'océan. Ces convergences sont plus indispensables que jamais en une période de turbulence économique, monétaire, commerciale, d'autant plus nécessaires en un temps où l'achèvement de l'union politique de la Communauté Européenne s'impose, d'autant plus impérieuses quand l'Union de l'Europe occidentale entend développer une « identité plus cohérente de défense européenne ».

Je veux croire qu'une brève évocation de nos comportements réciproques depuis les origines de l'Alliance aidera au renforcement de nos liens d'avenir. Il faut se souvenir alors de ce qu'aucune étape initiale de la construction européenne n'a été détachée des problèmes de sa défense ; que chacun de ces actes majeurs fut accompli avec l'appui et l'encouragement des gouvernements américains et alliés. On ne peut oublier que le premier effort de défense commune, après la guerre, fut accompli par la France et la Grande-Bretagne qui signèrent en 1947 le traité de Dunkerque ; qu'un an plus tard les trois pays du Benelux nouaient avec ces deux alliés le pacte de Bruxelles du 17 mars 1948 qui s'intitula : « Traité de collaboration en matière économique, sociale et culturelle, et de légitime défense collective ». L'ambassadeur André de Staercke, présent le jour de cette signature, a rappelé qu'à ce moment, dans le bureau de P.H. Spaak, le téléphone sonna. Le président des Etats-Unis Truman appelait le ministre belge des Affaires étrangères. Il le félicitait et il lui disait : « Maintenant que cinq pays européens se sont unis pour leur défense, les Etats-Unis vont pouvoir à leur tour s'associer à cette initiative ». Ainsi vint, le 4 avril 1949, le Traité de l'Atlantique Nord dont les origines naquirent à quelques pas d'ici. On doit se souvenir aussi du discours prononcé à Strasbourg le 11 août 1950 par Winston Churchill. Nous étions tout au début de l'Alliance, et il recommandait la constitution en son sein d'une armée européenne. Ce discours reçut l'appui immédiat du secrétaire d'Etat Dean Acheson.

Il faut retenir encore que dès la naissance de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, en 1952, les ministres des Affaires étrangères des pays membres de la C.E.C.A. chargèrent une commission ad hoc de la rédaction d'un traité de communauté politique européenne destiné à couvrir le traité de la Communauté européenne de Défense signé le 27 mai 1952. Paul van Zeeland, alors ministre des Affaires étrangères de Belgique, fut touché à ce moment par Dean Acheson se félicitant du soutien apporté par notre pays à la Communauté européenne de Défense. Quand celle-ci échoua en août 1954 et qu'on étendit le traité de Bruxelles pour intégrer la République fédérale d'Allemagne dans un système défensif commun, l'Union européenne destinée à souder la construction de l'Europe fut encore appuyée par les Etats-Unis. Il est

bon de rappeler enfin que la proposition d'équilibrer progressivement l'Alliance en l'établissant sur deux piliers — dont le pilier européen restait à construire — a été formulée dès 1961 par le président Kennedy, et qu'elle a suscité une réponse positive du président de la Commission européenne de l'époque, M. Hallstein.

Tous ces souvenirs acquièrent une grande signification quand, il y a quelques jours, le 27 octobre, les ministres de la Défense nationale des sept pays de l'Union de l'Europe occidentale ont publié à La Haye une plate-forme sur la sécurité européenne afin de renforcer un pilier européen de l'Alliance et d'apporter à celle-ci « une contribution plus forte, au bénéfice de la sécurité occidentale dans son ensemble ». La réponse du président Reagan ne se fit pas attendre. Le 4 novembre, il exprima son soutien à un *partnership*. « Des relations égales, a-t-il dit, ne diminueront pas nos liens, mais les renforceront. Elles n'affaibliront pas nos potentialités, mais elles les étendront ».

Les événements récents confirment bien la logique de notre histoire commune. Ils englobent toujours les problèmes de défense, mais ils vont bien au-delà. Ils feront progresser nos solidarités, celle de l'Europe et celle de l'Alliance, pourvu que les Etats-Unis, le Canada et l'ensemble des autres membres européens de l'O.T.A.N. soient assurés que les efforts entrepris dans un cercle plus restreint s'inscrivent bien dans le cadre de notre sécurité collective et celui de notre union fondamentale d'approche dans le dialogue avec les pays de l'Est. Que les Etats-Unis, le Canada, les sept pays de l'U.E.O. et l'Espagne, le Portugal, la Turquie, la Grèce et les pays nordiques soient chacun attentifs à leur situation particulière, qu'ils aient à résoudre des problèmes qui leur sont propres, ne devra jamais nous surprendre et nous devons à chacun notre compréhensive amitié. Mais tous et toujours placeront en regard des intérêts domestiques, ceux de notre collectivité atlantique. Si de nouveaux équilibres mondiaux sont la condition de la sécurité et de la paix futures, celles-ci passeront de plus en plus par la cohésion de l'Alliance.

Nous venons de regarder l'Alliance, dans sa durée, comme un mouvement continu vers un ordre de paix. Probablement traverse-t-elle un moment prometteur et par là même délicat ? Ce sont les heures où comptent les grands caractères. Permettez, Monsieur le Secrétaire Général, Lord Carrington, que je me réjouisse publiquement de vous avoir vu apporter à l'Alliance la tradition diplomatique incomparable de votre grand pays enrichi de vos propres talents. Chaque Chef d'État ou de gouvernement, chaque Ministre des Relations extérieures et de la Défense, chaque Représentant Permanent des 16 pays alliés trouve en vous un conseiller et un guide précieux. Et les pays de l'Est doivent ressentir à votre égard le même respect qui vous entoure ici. Dans le jeu subtil des relations internationales, tout

le monde sait que vous apportez une vision supérieure des intérêts communs ; vous ramenez tout à l'essentiel, en dénouant quand il le faut les nœuds qui entravent la marche. Si l'horizon des relations Est-Ouest s'est un peu éclairci, vous êtes une part de cette lumière. Le simple citoyen qui vous parlait aujourd'hui tenait à vous en dire merci.



Belgian Foreign Minister Pierre Harmel (right) with Dutch Foreign Minister Joseph Luns (centre) at NATO HQ Brussels, 14 December 1967  
Photo courtesy of the NATO Archives

# De l'indépendance à l'interdépendance

Source : *Studia Diplomatica*, XLIV.4, 1991, pp. 13-19.

Au moment où nous sommes, il y a très exactement cinquante ans que la Belgique donna les premiers signes d'une volte-face de sa politique. Elle avait, depuis la proclamation de son indépendance en 1830, maintenu pendant cent et dix ans une attitude de neutralité que les alliances de la Première Guerre mondiale avaient seulement interrompue. Mais pendant la Deuxième Guerre, en novembre 1943, à Londres, le secrétaire général du département belge des Affaires étrangères, l'ambassadeur van Langenhove, amorçait le changement en écrivant : « Au principe de l'indépendance des nations on oppose celui de leur interdépendance ; à la formule de la nation souveraine, celle du groupement ou de la fédération d'Etats, au processus de désintégration activé par la Première Guerre mondiale, il apparaît nécessaire de substituer un processus d'intégration ». Aux mêmes dates, en novembre 1941, le ministre des Affaires étrangères de Belgique, Paul-Henri Spaak, écrivait de Londres : « L'Europe occidentale, unie ou fédérée, doit être le noyau de la politique et de la reconstruction d'après-guerre ».

Toute notre politique extérieure des cinquante dernières années a été dictée par cette nouvelle pensée, et la Belgique, avec ses partenaires du Benelux naissant, fut, dès la fin des combats, une ardente protagoniste et un membre fondateur de chacun des dix nouveaux cercles de l'interdépendance des Etats dont la naissance s'échelonna de 1945 à 1957.

Ainsi, de 1945 à 1960, la Belgique aura, en toute souveraineté et avec résolution, cédé des parts de son indépendance à des organes supranationaux, chaque fois qu'elle avait la conviction de mieux protéger ainsi trois biens supérieurs :

- la restauration des libertés pour l'union des démocraties pluralistes ;
- le progrès économique et social au sein d'une communauté créatrice de marchés sans cesse plus vastes et plus prospères ;
- la paix par l'emmêlement des destinées de peuples européens réconciliés et par la sécurité collective au sein de l'Alliance atlantique.

Lorsqu'aux années 1960, l'espoir d'une détente Est-Ouest put être conçu, une autre entreprise commune commença, à laquelle la Belgique apporta sa contribution. Avec les partenaires de l'Alliance atlantique, elle

proposa, en 1967, aux peuples de l'Europe totale, de dépasser la détente. « Le relâchement des tensions », écrivit le rapport sur l'avenir de l'Alliance, « n'est pas l'objectif final. Le but politique ultime de l'Alliance est de parvenir à un ordre pacifique juste et durable en Europe, accompagné de garanties de sécurité appropriées ».

Quand on jette un regard global sur ces presque cinquante années de politique internationale européenne, c'est vrai, nos Etats ont cédé chacun des parts d'indépendance, mais ces mises en commun ont rapporté à tous des dividendes précieux.

Rien n'était promis à l'Europe en 1945 : ni le déploiement des libertés démocratiques, ni la prospérité, ni le maintien de la paix. Or qui mettrait en doute aujourd'hui que, pour chacun de ces trois chantiers, les résultats atteints, parfois inespérés, n'eussent pas été possible sans les solidarités tissées par les mille liens de l'interdépendance ?

Les Etats initiateurs de l'Union européenne l'ont fondée sur une première exigence intransigeante : le respect par chaque Etat associé, des libertés individuelles, politiques, économiques, sociales, dans le cadre de la démocratie pluraliste. Elle fut d'abord garantie au sein du Conseil de l'Europe par la croissance continue du nombre de ses membres et par le rôle protecteur des droits de l'Homme de la Cour européenne de Strasbourg.

L'Histoire démontrera aussi que la rupture si récente avec le système communiste dans la presque totalité des Etats d'Europe centrale et de l'Est aura été aidée par le dialogue qui marqua le déroulement des conférences intermédiaires de la C.S.C.E. depuis Helsinki en 1975 jusqu'à la réunion des 34 à Paris en novembre 1990. L'action commune des pays atlantiques et de la Communauté européenne y fut un secours puissant.

Quant au succès européen de l'économie de marché, chacun reconnaît ce qu'il doit aux méthodes d'intégration de la Communauté européenne. Pourquoi, sinon, tant de pays seraient-ils candidats à l'adhésion ? Et il en est de même pour la paix. Qui aurait pu, aux heures de péril externe des années 1948 à 1953, plusieurs fois renouvelés par la suite, promettre cinquante ans de paix, sans la solidarité de la défense atlantique et ses appels à des meilleurs rapports avec l'Est ?

Rappeler ainsi les bénéfices de l'interdépendance n'est pas une manifestation d'autosatisfaction. L'œuvre est encore inachevée. Mais il est bon de souligner, pour les peuples européens en mouvement, que ce fut un long chemin, tracé avec patience et obstination, et qui doit être sans cesse pavé de nouvelles actions.

Nous voici, en 1991, après des mutations bouleversantes, dans une Europe plus que jamais en chantier. Et aucun d'entre nous ne doute que les prochaines années seront décisives. Jusqu'à la fin du siècle, le temps est court.

D'abord pour fortifier et unir le système de la démocratie des libertés. Toutes celles que l'Europe centrale et de l'Est a découvertes ou retrouvées vont multiplier les initiatives de toute nature, pas seulement des activités marchandes, mais toutes les manifestations des libertés de penser, circuler, s'exprimer, se réunir, s'associer. Ces libertés, qui sont fécondes, vont intensifier - il faut le savoir et le vouloir - les courants qui s'entrecroisent et peuvent s'opposer. Ainsi se créent des tensions, bonnes en soi, si elles conduisent rapidement à la constitution d'un nombre limité de partis politiques pour exprimer et grouper les principales options. Alors seulement le système du suffrage universel dégage, dans les Parlements élus, des majorités aptes à assumer le pouvoir législatif. C'est indispensable car lui seul, au nom du peuple, peut organiser l'Etat, protéger les minorités, arrêter dans quelle mesure les libertés doivent être mesurées afin de les garantir à tous.

Que nos démocraties soient anciennes ou récentes, elles doivent s'unir pour privilégier partout, dans la gestion publique ou privée des affaires courantes, dans les secteurs marchands ou non marchands, le recours au consensus, à des formes de cogestion associant toutes les parties prenantes à la préparation des décisions, et en tendant au développement de la coresponsabilité. Ces pratiques qui tournent le dos aux autoritarismes, au racisme, aux nationalismes, à toutes les intransigeances et en tout cas à la violence, ne sont pas facile à vivre et nos démocraties anciennes ne les observent pas toujours de façon exemplaire. Il faut reconnaître, par exemple, que nos pays d'Europe occidentale ; lors qu'ils géraient de vastes empires coloniaux avaient tendance à gommer, dans leurs métropoles, les particularismes internes, ethniques ou linguistiques afin de proposer aux colonies un modèle à la fois simple et imposant. C'est sans doute pourquoi la fin des empires coloniaux s'est accompagnée en Europe d'une meilleure « décontraction », une meilleure reconnaissance des entités historiques ou culturelles qui composent les Etats. Partout ou presque, on a voulu rendre aux communautés ou régions une autonomie. Il ne faut donc pas s'étonner si la destruction soudaine de l'empire soviétique et de son emprise communiste sur les Etats voisins qu'il contrôlait engendre le même phénomène et des pressions indépendantistes.

Mais nous devons expliquer, et prouver aux peuples qui s'engagent sur cette voie, que le mouvement centrifuge par lequel ils commencent doit être compensé rapidement par la naissance de liens fédératifs dont ils aperçoivent déjà la nécessité.

Fasse le ciel que les gouvernements de la Communauté européenne, lorsqu'ils se réunirent à Maastricht dans peu de semaines, trouvent les accords d'union politique dont la communauté a besoin, mais ambitionnent par là de proposer aux peuples de l'Europe centrale et de l'Est, un « modèle » de liens fédératifs. Jusqu'à quel degré d'intégration pousserons-nous la concertation de nos politiques extérieures ? Comment partager le pouvoir entre d'une part le Conseil de Ministres et le Conseil européen, et d'autre part, la Commission et le Parlement européens ? Les décisions qu'il faut prendre retentiront bien au-delà des frontières actuelles de la Communauté ; elles doivent trouver un écho dans l'Europe entière.

De même, la démocratie politique de la nouvelle Europe serait menacée de tumultes, voire d'anarchies locales, si les engagements pris le 21 novembre 1990 à Paris dans la Charte des 34 Etats signataires ne se concrétisaient pas sans délai. Promettant d'édifier et d'affermir la démocratie, comme seul système de gouvernement, ils ont décidé — je cite — « de protéger l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales en veillant à ce que chacune jouisse de recours effectifs sur le plan national ou international ». Les 34 Etats se sont déclarés résolus à « prévenir les conflits qui menaceraient d'éclater en recherchant les méthodes applicables au règlement pacifique des différends y compris l'intervention obligatoire d'une tierce partie ».

Des événements bouleversants et douloureux ne cessent pas de conférer à l'urgente exécution de ces projets, une nécessité à mes yeux prioritaires. La proposition faite le 21 juin dernier par le Président du Conseil Constitutionnel de France, Monsieur Badinter, de créer pour l'Europe totale une Cour de conciliation et d'arbitrage, irait dans ce sens. Et André Fontaine suggère que le Conseil de l'Europe et la Cour européenne de Strasbourg servent de cadre à cette nouvelle responsabilité. Ainsi, à tous les degrés, celui des Etats, de la Communauté et de l'Europe totale la démocratie politique, celle de la solidarité et de l'interdépendance doit progresser si l'on veut faire face à de grands dangers.

Permettez que je sois concis sur le deuxième sujet capital, celui du déploiement et du perfectionnement de l'économie de marché. On sait que plusieurs modèles différents sont devant nous. Il suffit, pour les comparer, de lire le nouveau livre éclairant que Monsieur Michel Albert vient de publier. Qu'il s'agisse de la recherche de la rentabilité et du profit immédiat, ou de la poursuite d'une croissance continue s'étendant à tous les groupes sociaux, vous débattrez de ce sujet avec une autre science que la mienne. Mais vous recommanderez, j'en suis sûr, non seulement ce qui convient le mieux à nos pays, mais aussi à nos partenaires d'Europe centrale et de l'Est. Car aucun modèle d'économie de marché ne

peut se clore sur les limites étroites de n'importe lequel de nos pays. Et les membres de la Communauté européenne doivent rappeler que la multiplication bénéfique des liens d'interdépendance économique, monétaire, sociale a d'abord eu pour but de tisser entre des pays ex-ennemis des relations si serrées que l'idée même ne naisse plus jamais chez aucun d'entre-eux de s'opposer dans des guerres. Le Conseil européen de Maastricht a certes les objectifs techniques et économiques que l'on connaît, mais le but politique profond — et l'exemple à donner — demeurent de porter l'union à un degré tel que, dans une Communauté qui s'étendra encore, l'état de paix exemplaire que nous y connaissons soit durablement garanti.

Dans un troisième domaine, indissociable des précédents, celui de la sécurité et de l'interdépendance militaire des Etats. Permettez-moi seulement une réflexion d'avenir. Pour le court terme, c'est-à-dire les dix prochaines années, les devoirs d'adaptation de l'Alliance atlantique aux nouvelles circonstances — malgré leurs zones d'ombre — permettront certes de poursuivre et de réaliser d'importantes réductions de forces militaires et d'armements, avec les vastes problèmes de reconversion professionnelle et industrielle que cela pose à l'Ouest comme à l'Est. Pendant ces dix années, la cohésion et la solidarité dans l'Alliance resteront indispensables pour déterminer avec prudence ce qui doit demeurer de l'appareil militaire et ce qui peut être abandonné.

Imaginons alors qu'au tournant du siècle, les rapports entre tous les Etats de l'Europe totale soient aussi pacifiés que ceux qui existent entre les douze pays actuels de la Communauté. Même alors, croyez-vous qu'un seul membre de l'Alliance actuelle pourra renoncer à des instruments de défense pour se protéger contre des risques qui, à chaque instant, pourront surgir de n'importe quel point de la planète? Dans dix ans, comme aujourd'hui, la sécurité de la mer et celle des peuples qui bordent l'océan ne resteront atteignables que par une défense commune basée sur les deux rives de l'Atlantique. Une organisation qui sera sans doute autrement et moins armée, et qui devra compter sur le soutien des instruments politiques de sécurité collective, nés des Traités de la conférence d'Helsinki, où se retrouvent à la fois l'ensemble des pays européens, les Etats-Unis et le Canada.

Allons plus loin. J'y suis encouragé par la lecture du livre si riche d'expérience, de réflexion et de talent que vient de publier le Baron Jacques Groothaert, lorsqu'il écrit: « Pour l'Europe... le monde du Pacifique apparaissait comme quelque chose de lointain...au-delà de notre horizon. Voici à présent qu'il se profile comme une réalité considérable, un défi, un nouvel élément pour un équilibre nouveau et difficile dans un monde en pleine évolution ». Oui,

l'hémisphère nord se partage en deux zones que trace la géopolitique: celle de l'Atlantique et celle du Pacifique. Si nous voulons une vraie paix, ces deux zones peuvent devenir complémentaires.

Ce n'est pas le moindre mérite de Monsieur Chevarnadze, quand il était ministre des Affaires étrangères de l'U.R.S.S., d'avoir proposé à l'été 1990 une réflexion commune et la préparation, pour la zone de l'océan Pacifique, d'une conférence de la sécurité et de la coopération, comparable à celle qu'engendra Helsinki. Et il proposait de la tenir à Vladivostok à l'été 1993. Certes, pareil projet sera reporté jusqu'à ce qu'en Russie, une autre union soit scellée entre les principales républiques que groupe l'U.R.S.S.

Mais l'édification d'instruments politiques de sécurité collective pour la zone Pacifique n'est pas plus utopique que ceux qui sont nés à Paris en 1990 pour la zone Atlantique. Si cela s'accomplissait, l'Oural deviendrait une ligne de partage et d'appui entre deux zones de sécurité; elles ne seraient pas dos à dos, mais complémentaires puisqu'en tout cas on devrait retrouver, dans les instruments politiques de ces deux institutions, les mêmes partenaires d'Amérique du Nord et de Russie. Nous ne connaissons pas l'avenir politique de Monsieur Chevarnadze, mais son projet propose une extension de l'interdépendance, en lui donnant des horizons supplémentaires. Ils seraient certes tissés de difficultés, mais les atouts dont nous disposions il y a vingt-cinq ans pour progresser sur le chemin de l'Europe étaient-ils plus crédibles?

L'Europe totale a besoin de perspectives. La stabilisation de la démocratie pluraliste, là où elle est déjà décidée, l'accès à la prospérité pour la moitié orientale de l'Europe, la réduction des armements, la pacification et l'interdépendance qui en résulteraient, et peut-être une extension de la sécurité collective pour l'ensemble de l'Hémisphère nord devraient permettre de concevoir en commun dans deux organes de sécurité atlantique et du pacifique un avenir moins sombre et plus juste pour l'Hémisphère sud. Sinon les déséquilibres démographiques, la pauvreté croissante de peuples affamés ne permettraient plus d'endiguer les flots migratoires. C'est chez eux, et avec eux qu'un Hémisphère nord pacifié porterait l'espoir, en commençant par celui de l'autosuffisance alimentaire que déjà la Chine et l'Inde, moitié de la population humaine ont introduite chez eux. Les liens d'interdépendance iront ainsi en s'étendant de proche en proche.



Belgian Foreign Minister Pierre Harmel (left) with Belgian Permanent Representative André de Staercke (centre) at NATO HQ Brussels, 14 December 1967  
Photo courtesy of the NATO Archives

## Biographies

### **William Alberque**

Mr. Alberque has worked on arms control, non-proliferation, and safeguards issues since 1994. One of his earliest assignments was to improve the security of Russian nuclear weapons-related facilities as part of the Nunn-Lugar Program. He joined DTRA in 2000, focusing on arms control inspections, strategic planning, and Small Arms/Light Weapons, and then served as the DoD Treaty Manager for Arms Control, before moving to the State Department to support the 2010 NPT RevCon. He returned to the Pentagon in 2011 to direct European arms control policy, and worked on the BTWC, CTBT, and IAEA safeguards.

He began serving at NATO Headquarters in 2012, and currently serves as the Director of the Arms Control, Disarmament, and WMD Non-Proliferation Centre (ACDC). His recent publications include “The NPT and the Origins of NATO’s Nuclear Sharing Arrangements,” *Proliferation Papers*, No. 57, Ifri, February 2017, and “Substantial Combat Forces in the Context of NATO-Russia Relations,” *Research Paper*, No. 131, NATO Defense.

### **Sven Biscop**

Prof. Dr. Sven Biscop (born in Willebroek, Belgium in 1976) read political sciences at Ghent University, where he also obtained his PhD, and where today he is a Professor, teaching strategy and the foreign policies of Belgium and the EU.

In addition, he is the Director of the Europe in the World Programme at the Egmont — Royal Institute for International Relations in Brussels, the think-tank associated with the Belgian Ministry of Foreign Affairs. In 2015, on the occasion of its tenth anniversary, he was made an Honorary Fellow of the European Security and Defence College (ESDC), an agency of the European Union where he lectures for diplomats, military and officials from all EU Member States.

He is also a regular speaker at the Royal Military Academy in Brussels and at various staff colleges in Europe and America, as well as at the People’s University of China in Beijing, where he is a Senior Research Associate. He further serves as a Senior Research Fellow of the Austrian Institute for European and Security Policy and of the Baltic Defence College. He chairs the jury of the annual Global Strategy PhD Prize, awarded by Egmont, the ESDC, and the EU Institute for Security Studies. In 2017 he was awarded the order of merit of the Republic of Austria (Grosses Ehrenzeichen für Verdienste). Sven lives in Brussels with his husband Aberu, amidst a great many books, military paraphernalia, and chinoiserie. Unfortunately they travel too often to keep a cat.

### **Tom Casier**

Tom Casier is Reader in International Relations and holds a Jean Monnet Chair. He was Academic Director of the Brussels School of International Studies (BSIS) from 2014 to 2017. He is Deputy Director of the University of Kent’s Global Europe Centre and Visiting Professor at the University of Leuven (KU Leuven).

Tom Casier obtained his PhD in Political Science from the KU Leuven. Before joining BSIS he was affiliated with KU Leuven, (as PhD Fellow of the National Fund for Scientific Research and Post-doctoral Researcher), EIPA (European Institute of Public Administration), EHSAL and the University of Maastricht.

His research interests are in Russian foreign policy and EU-Russia relations, including energy (see research section for details).

### **Rik Coolsaet**

Rik Coolsaet is Professor of International Relations at Ghent University (Belgium). He is Chair of the Department of Political Science at Ghent University and Senior Associate Fellow at the Egmont Institute (Royal Institute for International Relations) in Brussels. He was invited to join the original European Commission Expert Group on Violent Radicalisation (established 2006) and is member of the European Network of Experts on Radicalisation (ENER).

From 2002 to 2009 he served as Director of the ‘Security & Global Governance’ Program at Egmont—Royal Institute for International Relations (Brussels). He has held several high-ranking official positions, such as deputy chief of the Cabinet of the Belgian Minister of Defence (1988—1992) and deputy chief of the Cabinet of the Minister of Foreign Affairs (1992—1995).

He published the first comprehensive study on the history of Belgian foreign policy (Belgium and its foreign policy 1830-2000, 4rd revised edition, 2003, in Dutch and partly in French). He has also written extensively on terrorism and international relations. His latest book publications are: *A History of Tomorrow’s World* (De geschiedenis van de wereld morgen, 2008, in Dutch) and *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge*. *European and American Experiences* (Ashgate, October 2011). His history of the Belgian Ministry of Foreign Affairs (written with Claude Roosens and Vincent Dujardin) will be published in early 2014.

## Vincent Dujardin

Vincent Dujardin is Professor of contemporary history at the Université catholique de Louvain, where, from 2008 until 2017, he has been President of the Institute of European Studies. He is also a visiting professor at the University of Strasbourg, the Taras Shevchenko National University of Kyiv, and the University of Szeged (Hungary). His publications include, notably, a biography of Pierre Harmel. He is currently in charge of a consortium of 43 European researchers working on a history of the European Commission (1986-2000).

## Paul Huynen

Ambassador Paul Huynen is Permanent Representative of Belgium to the OSCE since August 2016. He has a law degree from the Catholic University of Leuven in Belgium and a Diploma of Advanced European Studies from the College of Europe in Bruges as well as a Master in International Relations from the London School of Economics.

He started his career at the Ministry of Foreign Affairs in 1988 and since then has been appointed to diplomatic posts in Vienna (CSCE), Helsinki (CSCE), Brussels NATO and Rome. Back in Brussels, he worked as Head of Desk Non-proliferation and Disarmament of the MFA, before taking his functions in Paris as Minister Plenipotentiary/Deputy Chief of Mission. After five years he returned to the Ministry in Brussels as Security Policy Director in the period 2011 - 2016.

## Alexander Mattelaer

Prof Dr Alexander Mattelaer is the director of the European Affairs programme at Egmont — the Royal Institute for International Relations — and an assistant professor at the Vrije Universiteit Brussel.

His research interests include the politics of European integration, the Brexit negotiation process, defence policy and NATO, and the ongoing redefinition of state sovereignty. He is also a visiting professor at the College of Europe in Bruges and a senior editor of the online magazine European Geostrategy. Earlier he was the Assistant Director at the Institute for European Studies as well as a Fulbright Schuman fellow at Harvard University and at the National Defense University.

He sits on the scientific committee of the Belgian Royal Higher Institute for Defence and on the board of the United Nations Association Flanders/Belgium.

His teaching portfolio includes courses on the European Union, international security, and defence policy

## Sten Rynning

Sten Rynning is Professor of international relations at the Department of Political Science, University of Southern Denmark where he also heads the Center for War Studies.

Sten Rynning was a member of the official Norwegian Afghanistan Commission, 2015-2016 as well as the advisory group to ambassador Peter Taksøe-Jensen's official review of Danish Foreign Policy, 2015-2016. He sits on the board of the Danish Atlantic Treaty Association, the advisory board of the Danish Defence College, and the editorial board of the European Journal of International Security, International Affairs, as well as the Journal of Strategic Studies. He was a visiting fellow at NATO's Defence College, Rome, in 2012, and president of the Nordic International Studies Association, 2011-2015. In the spring of 2017 he was a scholar in residence at American University's School of International Service where his research was funded by the Fulbright Commission and the Danish Research Council.

Sten Rynning is the author of numerous books and articles, including *NATO in Afghanistan: The Liberal Disconnect* (Stanford University Press 2012), co-author (with Theo Farrell and Terry Terriff) of *Transforming Military Power since the Cold War: Britain, France, and the United States, 1991-2012* (Cambridge University Press 2013), and "The false promise of continental concert: Russia, the West, and the necessary balance of power," *International Affairs* (issue 91/3, 2015, pp. 539-552). His article "The divide: France, Germany and political NATO," appeared in *International Affairs* (issue 93/2, 2017, pp. 267-289), and his edited book, *South Asia and the Great Powers: International Relations and Regional Security*, was published by IB Tauris in February 2017.

## Johan Verbeke

### Education

Degrees in Law and Philosophy obtained in Belgium (J.D., MA, Ghent University), France (D.E.S., Université de Nancy) and the United States (LL.M., Yale Law School)

### Career

- *Assistant Professor of European Law at Ghent University (1975-1977)*
- *Junior Associate with law firm Cleary Gottlieb Steen & Hamilton (New York and Brussels, 1978-1991)*

- *Entered diplomatic service in 1981*
- *Posted in Beirut (1983-85), Amman (Chargé d'Affaires, 1985), Bujumbura (1985-88) and Santiago de Chile (Chargé d'Affaires, 1988-90)*
- *Chief Spokesperson of the Ministry of Foreign Affairs (1990-92)*
- *"Antici" in the Permanent Representation of the European Union (1992-94, Belgian EU presidency)*
- *Deputy Chief of Mission in Washington (1994-98)*
- *Deputy Director General of Political Affairs (1998-99)*
- *Director General of European Affairs (1999-2000)*
- *Chef de Cabinet to the State Secretary for European Affairs (2000-02, Belgian EU Presidency)*
- *Chef de Cabinet to the Minister of Foreign Affairs (2002-04)*
- *Ambassador, Permanent Representative to the UN in New York (2004-08, Member of the Security Council)*
- *Special Coordinator of the UN Secretary General in Lebanon (with rank of Under Secretary General) (2008)*
- *Special Representative of the UN Secretary General in Georgia and Head of UNOMIG (2008-9)*
- *Ambassador to the UK (2010-13)*
- *Ambassador to the USA (2014-16)*
- *Visiting Professor KUL (Leuven) and VUB (Brussels) (2016-17)*
- *Director General of the Egmont Institute (2017 - )*

# Colofon

Publication of the Belgian Federal Public Service Foreign Affairs,  
Foreign Trade and Development Cooperation

Published by:

Dirk Achten

President of the Steering Board

Editors:

Directorate General Multilateral Affairs and Globalisation

Security Policy — M1

Egmont Institute — Royal Institute for International Relations

Printed by:

FPS Foreign Affairs — Press and Communication

15 Rue des Petits Carmes

1000 Brussels

Tel +32 2 501 81 11

diplomatie.belgium.be

Cover image:

Pierre Harmel prepares to enter the North Atlantic Council meeting  
of Foreign Ministers at NATO HQ, Brussels. 14 December 1967,  
Photos courtesy of the NATO Archives

All photos courtesy of the NATO Archives

Graphic design: Iris Van Robays

Photographic materials may not be reused.

This publication is issued for information purposes only and is not  
legally binding on the publisher.

Legal deposit:

November 2017