

P.A. CHRONO

N A T O ———— O T A N

SERVICE DE PRESSE

PRESS SERVICE

OTAN/NATO, 1110 Bruxelles ■ Telephones: 241 00 40 - 241 44 00 - 241 44 90 TELEX: 23-867

EMBARGOED SUMMARY - CHECK AGAINST DELIVERY EXPECTED
ABOUT 1.30 p.m., GENEVA TIME, 12 SEPTEMBER 1986

LORD CARRINGTON ON EAST-WEST SUMMITS

GENEVA, Switzerland - North Atlantic Treaty Organization (NATO) Secretary General Lord Carrington Friday challenged apparent assertions by Moscow that there could be no Reagan-Gorbachev summit meeting "unless there was something to sign."

Giving his view of East-West relations during a speech at a Swiss-American Chamber of Commerce lunch at Geneva's Intercontinental Hotel, Lord Carrington said there should be proper preparation for summit meetings. "But there would be questions to be asked if 'proper preparation' became a codeword for not meeting unless there was something to sign - and some of the noises that have been coming out of Moscow over the last few months have sounded a bit like that."

Lord Carrington said that the concept of a strategic dialogue made sense and was in the interests of both sides. Since no such dialogue was likely to get very far without the personal involvement of Secretary Gorbachev and President Reagan, "to make meetings at this level too dependent on the signing of formal agreements would be to risk attaching too much importance to the production of pieces of paper, and too little to the development of understanding between the key figures on each side," he said.

NATO's most senior official advised caution in answering the rhetorical question: "Could we now reasonably afford to do a little less by way of defence, or a little more by way of détente?" It was not possible to prove what would be the most appropriate rules for successful coexistence "and the quality of public debate about East-West relations might be improved if some of its most vociferous participants were more ready to acknowledge this, and to take into account the possibility that they might be wrong."

He added that "as things stand, it is one of the ironies of the situation that each end of the spectrum accuses the other of putting stability at risk by advocating radical and unilateral departures from the status quo; that each end is sufficiently confident of its own very different choice of direction to advocate precisely such departures; and that, while each regards the other as extreme hawks or extreme doves, they come together to see the creatures in between as chickens - either spineless or feather-brained enough to cling to the position as they find it."

.../...

REGISTRY P.A.
BUREAU I.270

SEP 86

INTER/BRUXL.
• 2-SPEN 2-SPFR

32469
920700

Lord Carrington said that any action "intended or likely to influence East-West relations - and more especially to influence the strategic balance - should be taken in concert with the Soviet Union wherever that is appropriate and feasible; and, where not, after the fullest explanation that circumstances will allow of what we are proposing to do and why." There must, however, be "no question of a Soviet veto on what we consider necessary for our security; and neither should we accord to Moscow an influence over our decision-making process that the Soviet leaders would be the first to reject in the other direction."

He emphasized that regional issues, human rights and technical and economic co-operation were all important in their own right as well as the arms control issue, and "what happens to confidence in one area will have its influence also on others, without any need for artificial linkages." We should be wary of "losing the opportunity to make worthwhile progress in one admittedly desirable direction because the going may be rougher in another."

He listed the disarmament ideas being promoted by the West as: radical reductions of strategic nuclear weapons; the complete elimination of longer-range intermediate systems; a global ban on the production, storage and use of chemical weapons; the reduction to common ceilings of conventional forces in Central Europe; and the development of a regime of confidence-building measures to reduce and eventually to eliminate the risk of surprise attack.

He said that "Mr. Gorbachev has done more than his predecessors to indicate a willingness to address himself sensibly to these issues" but it remained to be seen "whether he is willing and able to add radical action to radical words." Gorbachev would not sign an agreement against Soviet interests, nor would he worry too much about Western interests "if we do not define them clearly and make equally clear our determination to defend them effectively."

This was what he expected East-West relations to be about in the "next year or so."

Lord Carrington said the prize "is a great one, and the prospects are brighter than they have been for some time."

EMBARGOED SUMMARY - CHECK AGAINST DELIVERY EXPECTED
ABOUT 1.30 p.m., GENEVA TIME, 12 SEPTEMBER 1986

Full text of Lord Carrington's speech follows:

N A T O ————  ———— O T A N

SERVICE DE PRESSE

PRESS SERVICE

OTAN/NATO, 1110 Bruxelles ■ Telephones: 241 00 40 - 241 44 00 - 241 44 90 TELEX: 23-867

CHECK AGAINST DELIVERY

"A VIEW OF EAST-WEST RELATIONS"

SPEECH BY THE SECRETARY GENERAL OF NATO
THE RT. HON. THE LORD CARRINGTON

TO THE

SWISS-AMERICAN CHAMBER OF COMMERCE
GENEVA

FRIDAY 12TH SEPTEMBER 1986

CHECK AGAINST DELIVERY

EMBARGOED UNTIL: 1.30 P.M. APPROX, 12TH SEPTEMBER.

A cynic once claimed that the Secretary General of NATO was condemned to have sixteen views of East-West relations, not counting his own. As a measure of the diversity within the Alliance, that is a gross exaggeration. But as a reminder that diversity exists, and will continue to exist while sixteen sovereign nations work together in democratic partnership, it serves a useful purpose.

And so, in shorthand, does the use of the indefinite article in the title of my remarks today. If I were in a position to give you "the NATO view" about all the elements that combine to create and to change the pattern of East-West relations, I would know that we had lost something very important about the way the Alliance works. On the other hand, I wouldn't be here today if the sixteen governments I serve had fundamentally different views about everything.

There would, no doubt, be some compensation in that. For you, because you would be left to digest your lunch in peace. And for me, because talking about East-West relations in Geneva has at least one thing in common with talking about the nature of God in Rome: a strong sense that it has all been said before, and rather better.

And so, of course, it has: in the case of Geneva, before, during and after summits; and in the periods in between. The spirit of Geneva was first conjured up many years ago; and that same combination of the hopes and fears of ordinary men and women, and of the needs of the headline writers, has brought it back many times since - alone, or with more recent additions to the ghostly family, like the spirit of Helsinki. If problems remain, it is certainly not through any lack of talking about them or writing about them.

If the spirit of Geneva is indeed a ghost, condemned to haunt what the summiteers have left behind, it would have some excuse to take a gloomy view. Not so much of some great romantic ruin, in the sense that there was once a great building that succeeding generations failed to maintain; but of the remains of false starts, where men had tried at different times and in different styles to build something worthwhile on common ground.

It would be hard to deny that the history of post-war diplomacy between East and West was capable of that sort of gloomy interpretation. Those so inclined will find ample confirmation in the unparalleled accumulation of destructive power in the arsenals of the two sides; many of them will go on to claim that the world is but a short step from disaster; and some will select, from a quarry of intellectually more pretentious versions of Murphy's Law, arguments to suggest that the line will inevitably be crossed.

At the risk of sounding simple-minded, I must confess to taking a much more optimistic view. Not because I think that Pangloss would have got the last forty years about right: we are all too obviously far short of the best of all possible worlds. But because I don't think Murphy would have got them right either: there are equally obviously a lot of things that could have gone wrong, and haven't.

Thank goodness for that, you may say. And I would agree. But I don't agree with those whose ideas about what to do next seem to assume that the peace, freedom and prosperity that the Western democracies have enjoyed over the last four decades have been no more than the fortunate outcome of policies much more likely to achieve the opposite.

That may strike you as something of a caricature of the views of many sober-minded people, who are worried about East-West relations in general and nuclear weapons in particular. It is certainly not meant to be dismissive of the serious questions that are asked about both the political and military aspects of NATO strategy. But the record of the post-war years should not lightly be dismissed either; and it seems to me sufficiently persuasive to place the burden of proof squarely on those who advocate radical change to the policies that have been followed so far - and I would say with success - by democratic governments of right, left and centre.

At the heart of these policies, has been broad agreement that the Western approach to East-West relations should combine what is militarily necessary by way of defence with what is politically possible by way of constructive dialogue with the Soviet Union and the countries of Eastern Europe. Hence "defence and détente"; and the metaphors of the two pillars and the interwoven strands.

All that may now seem strikingly unoriginal; but that is not to say that the underlying concept has lost its validity. And nor will it, unless it can be shown either that a military stand-off is a sustainable and desirable objective in itself; or that we could negotiate more successfully with the Soviet Union if we were less strong than we are now.

In other words, I continue to believe that what has become the traditional allied approach to East-West relations is firmly rooted in common sense. It will not surprise you to hear me say so. And saying so will not answer what to my mind is the more interesting and the more difficult question: could we now reasonably afford to do a little less by way of defence, or a little more by way of détente?

I have put the question in the singular and in shorthand, to save time. Fair enough, I hope, for a lunch-time speech. But certainly not fair enough as a way of finding the answers, which policy-makers must continue to look for in the plural, and in considerable detail.

To give you one example: how much is enough by way of military hardware can be far from easy to decide even when the question is limited to technical requirements. But should not policy-makers also consider the possible effects of such decisions on the perceptions of a potential adversary? And, if so, how are they to calculate how "provocative" it may be to move from a greater to a lesser degree of numerical inferiority; or how "dangerous" it may be to move from a greater to a lesser degree of ability to make the rubble bounce?

Or take the question of verification. To what extent can you precisely calculate the probability of militarily significant cheating in any particular circumstances? And what is militarily significant? And how significant is that, when you weigh it against the possible costs of not having an agreement at all?

It would be easy enough to multiply examples, but I hope that the basic point is clear. And we should perhaps accept that we are in a world of peculiar logic, where it makes sense to say that the imponderables have great weight; and where some of the things we would most like to prove may not be susceptible of proof until it is too late.

Among the things that cannot be proved are the most appropriate rules for successful co-existence in such a world; and the quality of public debate about East-West relations might be improved if some of its most vociferous participants were more ready to acknowledge this, and to take into account the possibility that they might be wrong.

As things stand, it is one of the ironies of the situation that each end of the spectrum accuses the other of putting stability at risk by advocating radical and unilateral departures from the status quo; that each end is sufficiently confident of its own very different choice of direction to advocate precisely such departures; and that, while each regards the other as extreme hawks or extreme doves, they come together to see the creatures in between as chickens - either spineless or feather-brained enough to cling to the position as they find it.

There must be room also for owls in the strategic aviary, if we are to give proper weight both to the dangers of the status quo and to those that may accompany even the best-intentioned of departures from it.

It seems to me pretty clear, for example, that there are far too many nuclear weapons in the world; I find it perfectly understandable that people should wish to do away with them; and, for that matter, I find it perfectly understandable that people should wish to defend themselves against them. Putting the two thoughts together in this way will strike some as unfair; but sauce for the goose is sauce for the gander, and it is true in both cases that we need to assess, not only the objectives, but also the full implications of measures designed to attain them.

And, by full implications, I would certainly include the likely Soviet reactions to what may be said or done on our side; and what we may have to do to take account of those reactions - and so on. Dynamic analysis of that kind is not easy, and it is far from being a precise science. But it is nonetheless necessary, because the strategic world is an inter-active one; and because nothing is more likely to be wrong than the assumption that one can safely act in disregard of what the other fellow may do in response.

All that may sound like a prescription for immobilism; but it is certainly not my intention to argue against all action, or even against all unilateral action. What I would argue is that there is a strong presumption that action intended or likely to influence East-West relations - and more especially to influence the strategic balance - should be taken in concert with the Soviet Union wherever that is appropriate and feasible; and, where not, after the fullest explanation that circumstances will allow of what we are proposing to do and why.

There must be no question of a Soviet veto on what we consider necessary for our security; and neither should we accord to Moscow an influence over our decision-making process that the Soviet leaders would be the first to reject in the other direction. But, subject to these important provisos, the concept of a strategic dialogue makes sense, and is in the interests of both sides.

To say that is to say no more than is orthodox and obvious. And is equally orthodox and obvious to say that summits must be properly prepared, and that arms control must not be asked to carry the whole of the weight of the East-West relationship. But there is a danger that, in repeating these orthodoxies and restating the obvious, we shall lose sight of what we are really trying - or ought really to be trying - to do.

If what we are trying to do is to sustain and to develop a strategic dialogue - to a large extent, but by no means only, between the two super-powers - then we should perhaps be more inclined to say "yes, but" than "amen", when we hear people talk about the proper preparation of summits and the dangers of over-loading the arms control circuit.

To take the summits first, I can think of nothing more likely to be counter-productive than a highly-publicised meeting, which the principals entered into with fundamentally different views of the likely outcome, or with the intention of confronting the other with some major surprise. To that extent, I have not the slightest doubt about need for proper preparation. But there would be questions to be asked if "proper preparation" became a codeword for not meeting unless there was something to sign; and some of the noises that have been coming out of Moscow over the last few months have sounded a bit like that.

In a sense, it is all a matter of degree. Both sides have recognised that there are agreements well worth working for; there is no doubt that the prospect of a summit can do a lot to concentrate the minds of the negotiating teams; no one would want to exclude the possibility of benign pressure of this kind; and we are all realistic enough to expect a certain amount of tactical to-ing and fro-ing about when and where to meet. On the other hand, it seems to me difficult to argue both that the strategic dialogue is of fundamental importance and that Mr. Gorbachev can't be expected to meet President Reagan again unless something concrete - for which read something ready to sign - can be guaranteed.

There are arguments against having too many summits as well as against having too few, but I would suggest two factors that might usefully be taken into account in deciding where to strike the balance. First, that it is in the nature of the Soviet political system as we know it that no strategic dialogue is likely to get very far without the personal involvement of the General Secretary and the President of the United States. And second, that to make meetings at this level too dependent on the signing of formal agreements would be to risk attaching too much importance to the production of pieces of paper, and too little to the development of understanding between the key figures on each side.

The question of the weight that arms control should bear within the overall East-West relationship is another where the conventional wisdom suggests a line that is sensible, but that we should be careful not to extend too far. The basic point is that the agenda of East-West relations is much wider than arms control; that regional issues, human rights and various kinds of economic and technical co-operation are important in their own right; that confidence can be built up or undermined in all these fields, just as it can in the field of arms control and disarmament; and that what happens to confidence in one area will have its influence also on others, without any need for artificial linkages.

Linkage, in other words, is a natural phenomenon, to the extent that the degree of confidence that prevails overall will inevitably influence perceptions of what business can safely and usefully be done in specific fields, including that of arms control and disarmament. The risk of over-extension comes if governments seek to go beyond that, by artificially stimulating or constraining business in one field in order to encourage favourable developments in another.

To some extent, of course, that is fair game, and one that we all try to play. But Western leaders should be careful not to get carried away too far by the metaphors of carrot and stick and fine-tuning. Partly because there aren't all that many carrots and sticks anyway; and partly because fine-tuning would require a battery of switches and levers that democratic governments don't have, and probably shouldn't want.

A more practical, if conceptually less intriguing, approach may be to accept that we can do our best to develop relations with the Soviet Union in each of a number of fields to the limit of what is safe and useful; but that the relative weight of the arms control sector is a residual that we can do little to influence directly. And that we probably shouldn't worry too much about influencing directly, if by that is meant deciding to do less business than is safe and useful in one field - or more than is safe and useful in another.

All that may sound rather artificial, but such artificialities have been and may still be of practical consequence for the conduct of East-West relations.

One example is the question I have already touched upon, of how far we should seek to develop a strategic dialogue at the top level even where there are no formal agreements to be reached. But answering that question in general terms is not enough; because policy-makers, in deciding on the desirability of a specific meeting, will surely need to take into account also whatever else may be happening to influence East-West relations. The Soviet action against Mr. Daniloff is very much a case in point.

Another example is topical as we approach the next in the series of CSCE follow-up meetings. The conventional wisdom has it that, as we want to see the Helsinki Final Act implemented in all its parts, we should be careful to maintain the balance that it represents. And so we should. But balance, like linkage, is a concept that we should be careful not to over-formalise - especially where it might lead to our losing the opportunity to make worthwhile progress in one admittedly desirable direction because the going may be rougher in another.

Here again, the right general approach - though there may on occasion be over-riding reasons to make exceptions - would seem to me to be that of doing the business that is safe and useful. But there will be no harm at all in making it clear to Mr. Gorbachev that we shall be cautious in our assessment of what is safe, and hard-headed in our assessment of what is useful to us; and we shall be wise to assume that he will be at least as tough.

One point too often lost sight of by Western public opinion is that it is our agenda that we are proposing to do business on. The Helsinki Final Act, and the principles and undertakings it embodies, reflect Western views of what détente should be all about; we have every reason to maintain it as the agenda for East-West relations outside the traditional field of arms control and disarmament; and the forthcoming CSCE follow-up meeting in Vienna will give us a further opportunity to carry forward this important process.

And similarly within the disarmament field, we have every reason to keep the spotlight on the ideas that we were the first to put forward: radical reductions of strategic nuclear weapons; the complete elimination of longer range intermediate systems; a global ban on the production, storage and use of chemical weapons; the reduction to common ceilings of conventional forces in Central Europe; and the development of a regime of confidence-building measures to reduce and eventually to eliminate the risk of surprise attack.

We all know that there is a lot that has not changed about the Soviet Union. But it is true also that Mr. Gorbachev has done more than his predecessors to indicate a willingness to address himself sensibly to these issues, and that is encouraging as far as it goes. What remains to be seen is whether he is willing and able to add radical action to radical words, more particularly where the necessary provisions for verification are concerned; and the answer may depend to a considerable extent on our own approach to the key questions.

We should not expect Mr. Gorbachev, or any other Soviet leader, to sign an agreement that he does not believe to be in the interests of the Soviet Union; or to pay a penny more for it than he has to. And nor should we expect him to worry very much about what is in our interests, if we do not define them clearly and make equally clear our determination to defend them effectively. But to be realistic in our expectations is not to exclude the possibility of progress: I would see it on the contrary as the necessary condition of achieving something that really is progress.

That, in my view, is what East-West relations is going to be about over the next year or so; it is very important indeed that we in the Western democracies should get it right; and to do so will require a sustained effort both on the political and on the military side. Neither will be easy; but the prize is a great one, and the prospects are brighter than they have been for some time. And, as I said earlier, I am inclined to be optimistic.

N A T O ————  ———— O T A N

SERVICE DE PRESSE

PRESS SERVICE

OTAN/NATO, 1110 Bruxelles ■ Telephones: 241 00 40 - 241 44 00 - 241 44 90 TELEX: 23-867
RESUME SOUS EMBARGO - VERIFIER LA CONFORMITE DU TEXTE PAR RAPPORT
AU DISCOURS QUI SERA PRONONCE LE 12 SEPTEMBRE 1986
VERS 13h30 (HEURE DE GENEVE)

LORD CARRINGTON EXPOSE SA CONCEPTION DES SOMMETS EST-OUEST

GENEVE - Dans un discours prononcé vendredi, Lord Carrington, Secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), a contesté le principe, apparemment soutenu par Moscou, selon lequel le Président Reagan et M. Gorbatchev ne peuvent se rencontrer dans le cadre d'une réunion au sommet "qu'à condition d'avoir quelque chose à signer".

Exposant sa conception des relations Est-Ouest lors d'un déjeuner organisé à l'Hôtel Intercontinental de Genève par la Chambre de commerce américano-helvétique, Lord Carrington a indiqué que les réunions au sommet doivent faire l'objet d'une préparation appropriée. "Mais j'aurais des doutes si cette "préparation appropriée" impliquait que l'on ne peut se réunir qu'à condition d'avoir quelque chose à signer - et certaines des rumeurs qui nous sont venues de Moscou au cours de ces derniers mois ont été un peu dans ce sens-là".

Lord Carrington a déclaré que le concept d'un dialogue stratégique est un concept valide, qui répond à l'intérêt des deux parties. Etant donné qu'un tel dialogue n'a guère de chances d'aller très loin sans l'intervention personnelle de M. Gorbatchev et du Président Reagan, "si l'organisation de réunions à ce niveau était trop largement subordonnée à la signature d'accords officiels, on risquerait d'attacher trop d'importance à l'établissement de documents en tant que tel, et pas assez au développement d'une entente entre les principaux responsables de part et d'autre".

Le plus haut responsable de l'OTAN a recommandé la prudence quand il s'agit de répondre à la question rhétorique "Pouvons-nous nous permettre maintenant d'en faire un peu moins en matière de défense, ou un peu plus en matière de détente?" Il n'est pas possible de prouver quels seraient les meilleurs principes à appliquer pour assurer la réussite de la coexistence, "et le débat public sur les relations Est-Ouest gagnerait peut-être en qualité si certains de ses participants les plus bruyants étaient davantage disposés à le reconnaître, et à concevoir qu'ils puissent se tromper." Il a ajouté qu'"en l'état actuel des

choses, il est assez paradoxal que chaque extrême accuse l'autre de mettre la stabilité en danger en préconisant des évolutions radicales et unilatérales; que chaque extrême soit suffisamment sûr de la justesse de ses propres orientations, très différentes, pour préconiser précisément de telles évolutions; et que, si chacun voit en l'autre un faucon ou une colombe de l'espèce la plus extrême, les deux se rejoignent pour considérer qu'il n'y a entre eux que des créatures dépourvues de volonté ou incapables de réflexion au point de s'accrocher à la situation telle qu'elle se présente."

Lord Carrington a dit encore que toute action "destinée à influencer les relations Est-Ouest ou susceptible d'avoir un tel effet - plus particulièrement sur l'équilibre stratégique - doit être menée de concert avec l'Union soviétique chaque fois que c'est souhaitable et possible; sinon, elle doit être précédée de l'explication la plus détaillée possible de ce que nous proposons de faire, et des raisons qui nous y poussent". Cependant, "il ne saurait être question d'un veto soviétique contre notre appréciation des besoins inhérents à notre sécurité; de même, nous ne pouvons laisser Moscou exercer sur notre processus de décision une influence que les dirigeants soviétiques seraient les premiers à rejeter si elles devait s'exercer dans l'autre sens."

Il a souligné que les questions régionales, les droits de l'homme et la coopération économique et technique sont tout aussi importants que la maîtrise des armements, et que "tout développement affectant le degré de confiance dans un domaine fait aussi sentir ses effets dans d'autres domaines, sans qu'il soit nécessaire d'établir des liens artificiels." Nous devons éviter de "perdre une occasion d'accomplir un réel progrès dans un domaine où c'est jugé souhaitable, parce que l'évolution serait moins favorable dans un autre domaine."

Il a énuméré les idées mises en avant par l'Ouest en matière de désarmement : réductions radicales des armements nucléaires stratégiques; élimination totale des systèmes intermédiaires à longue portée; interdiction, à l'échelle mondiale, de la production, du stockage et de l'utilisation d'armes chimiques; réduction, jusqu'à des plafonds communs, des forces classiques dans la région centrale de l'Europe; et développement d'un régime de mesures de confiance pour réduire et, finalement, éliminer le risque d'attaque surprise.

Il a observé que "M. Gorbatchev a été plus loin que ses prédécesseurs quand il s'est agi de se montrer prêt à étudier ces questions dans un esprit rationnel", mais il reste à voir "s'il a la volonté et la capacité d'ajouter des actions radicales à des paroles radicales". M. Gorbatchev ne signera aucun accord contraire aux intérêts de l'Union soviétique, et il ne se préoccupera pas trop de savoir quels sont les intérêts occidentaux "si nous ne les définissons pas clairement et si nous ne manifestons pas tout aussi clairement notre détermination de les défendre efficacement."

Telles étaient, selon lui, les questions qui allaient se poser à propos des relations Est-Ouest dans les quelque douze mois à venir.

Lord Carrington a déclaré en conclusion que "l'enjeu est d'importance, et les perspectives sont meilleures qu'elles ne l'ont été depuis pas mal de temps."

RESUME SOUS EMBARGO - VERIFIER LA CONFORMITE DU TEXTE PAR RAPPORT
AU DISCOURS QUI SERA PRONONCE LE 12 SEPTEMBRE 1986
VERS 13h30 (HEURE DE GENEVE)

Le texte intégral du discours de Lord Carrington est donné ci-après :

N A T O ————  ———— O T A N

SERVICE DE PRESSE

PRESS SERVICE

OTAN/NATO, 1110 Bruxelles ■ Telephones: 241 00 40 - 241 44 00 - 241 44 90 TELEEX: 23-867

VERIFIER LA CONFORMITE DU TEXTE AVEC LE DISCOURS PRONONCE

DECLARATION DE LORD CARRINGTON, SECRETAIRE GENERAL
DE L'ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD,
A LA CHAMBRE DE COMMERCE
AMERICANO-SUISSE
GENEVE

VENDREDI 12 SEPTEMBRE 1986

VERIFIER LA CONFORMITE DU TEXTE AVEC LE DISCOURS PRONONCE

A NE PAS PUBLIER AVANT VENDREDI 12 SEPTEMBRE 1986 A 13H30
(HEURE LOCALE)

GENEVE - "UNE CONCEPTION DES RELATIONS EST-OUEST"

Un cynique a dit un jour que le Secrétaire général de l'OTAN était condamné à avoir seize conceptions des relations Est-Ouest, sans compter son propre point de vue en la matière. Une telle affirmation, si elle est censée refléter la diversité qui règne au sein de l'Alliance, paraît nettement exagérée. Mais si elle est destinée à rappeler que cette diversité existe, et qu'elle continuera d'exister aussi longtemps que seize nations souveraines uniront leurs efforts dans le cadre d'une association démocratique, elle me semble tout à fait pertinente.

Car c'est aussi ce que j'ai voulu rappeler, très brièvement, en employant l'article indéfini dans le titre de cette allocution. Si j'étais en mesure de vous donner "la conception OTAN" de tous les éléments qui se conjugent pour former et modifier la structure des relations Est-Ouest, j'y verrais la preuve que nous avons perdu quelque chose de très important quant à la manière dont fonctionne notre Alliance. Mais d'autre part, je ne serais pas ici aujourd'hui si les seize gouvernements que je sers avaient des conceptions fondamentalement différentes sur tous les sujets.

Il y aurait évidemment quelques compensations. Pour vous, parce qu'on vous laisserait digérer votre déjeuner en paix. Et pour moi, parce qu'un discours sur les relations Est-Ouest à Genève a au moins un point en commun avec un discours sur la nature de Dieu à Rome : il donne nettement l'impression que tout a déjà été dit, et plutôt mieux.

Et, bien sûr, c'est effectivement le cas : à Genève, tout a déjà été dit avant, pendant et après les sommets; et même entre les sommets. L'esprit de Genève a été

invoqué pour la première fois il y a bien des années ; et c'est encore la conjugaison des espoirs et des craintes de nos concitoyens et de nos concitoyennes, auxquels s'ajoutent les besoins d'une certaine presse, qui a fait réapparaître cet esprit bien souvent depuis lors - seul ou avec d'autres éléments plus récents tels que l'esprit d'Helsinki. Si des problèmes subsistent, ce n'est certainement pas faute d'avoir été débattus, que ce soit verbalement ou par écrit.

Si l'esprit de Genève est réellement devenu un fantôme condamné à errer parmi les vestiges des différents sommets, on peut l'excuser de montrer un certain pessimisme. Non pas tellement devant quelque grande ruine romantique, au sens où se serait érigée jadis une grande bâtisse que les générations successives n'auraient pas su entretenir ; mais devant les restes d'entreprises avortées, où les hommes ont essayé, à différentes reprises et de différentes façons, de réaliser une oeuvre de valeur sur un terrain où tous pouvaient se retrouver.

Il n'est guère contestable que l'histoire de la diplomatie Est-Ouest de l'après-guerre autorise une vision aussi pessimiste. Et ceux qui tendent à l'adopter la trouveront amplement justifiée par l'accumulation sans précédent de puissance destructive à laquelle se livrent les deux camps ; beaucoup iront jusqu'à soutenir que le monde est au bord de la catastrophe ; et certains trouveront dans des versions intellectuellement plus prétentieuses de la Loi de Murphy des arguments leur permettant d'affirmer que le pas sera inévitablement franchi.

Au risque de vous paraître naïf, je m'avouerai beaucoup plus optimiste. Non pas parce que je crois que Pangloss aurait eu raison au sujet des quarante dernières années : il n'est que trop évident que nous sommes tous bien loin du meilleur des mondes possibles. Mais parce que je ne crois pas non plus que Murphy aurait eu raison : il est tout aussi évident que beaucoup de choses qui auraient pu mal se passer n'ont pas pris une telle tournure.

Comme vous, je m'en félicite. Mais, en revanche, je ne suis pas d'accord avec ceux dont les idées sur la conduite à tenir à l'avenir semblent impliquer que la paix, la liberté et la prospérité dont les démocraties occidentales jouissent depuis une quarantaine d'années ne seraient que le résultat heureux de la mise en oeuvre de politiques qui risquaient surtout d'avoir l'effet contraire.

Voilà, me direz-vous peut-être, une présentation bien caricaturale de ce que pensent beaucoup d'esprits lucides, préoccupés par le problème des relations Est-Ouest en général et par celui des armes nucléaires en particulier. Je n'entends nullement écarter les graves questions qui se posent concernant les aspects tant politiques que militaires de la stratégie de l'OTAN. Mais il ne faut pas non plus écarter à la légère l'histoire des années de l'après-guerre, qui me paraît suffisamment convaincante pour que l'on impose sans hésiter la charge de la preuve à ceux qui préconisent une modification radicale des politiques qui ont été suivies jusqu'ici - et, je dirai, avec succès - par des gouvernements démocratiques de droite, de gauche et du centre.

L'élément central de ces politiques a été une large adhésion au principe selon lequel l'approche occidentale des relations Est-Ouest doit combiner ce qui est militairement nécessaire en matière de défense avec ce qui est politiquement possible en matière de dialogue constructif avec l'Union soviétique et les pays d'Europe de l'Est. D'où le concept de "défense et détente" ; et l'image des deux piliers et des fils entrelacés.

Tout ceci peut sembler aujourd'hui singulièrement dénué d'originalité ; mais qu'on n'en déduise pas que le concept de base a perdu sa validité. Et, d'ailleurs, ce ne sera jamais le cas, à moins qu'il ne puisse être démontré qu'arriver à un "match nul" sur le plan militaire constitue un objectif viable et souhaitable en soi ; ou que nous pourrions négocier plus efficacement avec l'Union soviétique si nous étions moins forts que nous ne le sommes actuellement.

Autrement dit, je reste persuadé que l'approche traditionnelle des Alliés vis-à-vis des relations Est-Ouest est marquée au coin du bon sens. Cela ne vous surprendra pas. Et ce n'est pas une réponse à ce qui constitue, selon moi, la question la plus intéressante et la plus difficile : pouvons-nous nous permettre maintenant d'en faire un peu moins en matière de défense, ou un peu plus en matière de détente ?

Pour gagner du temps, j'ai mis la question au singulier, et sous une forme très résumée. Voilà qui convient bien, je pense, à un discours prononcé à l'heure du déjeuner - mais qui convient beaucoup moins quand il s'agit de trouver les réponses, que les responsables politiques doivent continuer de rechercher en les envisageant au pluriel, et dans tous leurs détails.

Par exemple, savoir où s'arrêter en termes de matériels militaires peut se révéler très difficile déjà lorsque la question se limite aux impératifs techniques. Mais les responsables politiques ne doivent-ils pas considérer, en plus, les effets que de telles décisions peuvent avoir sur les conceptions d'un adversaire potentiel ? Et, dans l'affirmative, comment vont-ils déterminer combien il peut être "provoquant" de réduire notre infériorité numérique ; ou combien il peut être "dangereux" de réduire notre capacité de surdestruction ?

Autre exemple, la question de la vérification. Avec quelle précision peut-on calculer la probabilité de tricherie militairement significative dans telle ou telle circonstance ? Et que faut-il considérer comme militairement significatif ? Et jusqu'à quel point cela est-il important, étant donné ce qu'il peut en coûter de ne conclure aucun accord du tout ?

Il serait assez facile de multiplier les exemples, mais j'espère que l'essentiel est assez clair. Et peut-être devons-nous accepter le fait que nous vivons dans un monde régi par une logique particulière, où il n'est pas absurde d'affirmer que les impondérables pèsent d'un grand poids ; et où certaines des choses que nous tenons le plus à prouver sont peut-être impossibles à prouver jusqu'à ce qu'il soit trop tard.

L'un de ces points qui échappent à la démonstration est celui de savoir quels sont les meilleurs principes à suivre pour assurer la réussite de la coexistence dans un monde pareil ; et le débat public sur les relations Est-Ouest gagnerait peut-être en qualité si certains de ses participants les plus bruyants étaient davantage disposés à le reconnaître, et à concevoir qu'ils puissent se tromper.

En l'état actuel des choses, il est assez paradoxal que chaque extrême accuse l'autre de mettre la stabilité en danger en préconisant des évolutions radicales et unilatérales ; que chaque extrême soit suffisamment sûr de la justesse de ses propres orientations, très différentes, pour préconiser précisément de telles évolutions ; et que, si chacun voit en l'autre un faucon ou une colombe de l'espèce la plus extrême, les deux se rejoignent pour considérer qu'il n'y a entre eux que des créatures dépourvues de volonté ou incapables de réflexion au point de s'accrocher à la situation telle qu'elle se présente.

Parmi les oiseaux qui font ainsi partie du paysage stratégique, il doit y avoir place aussi pour les hiboux, si nous voulons attribuer leur juste poids à la fois aux dangers de la situation existante et à ceux qui peuvent accompagner toute modification de cette situation, fût-elle dictée par les meilleures intentions.

Il me semble assez évident, par exemple, qu'il y a dans le monde beaucoup trop d'armes nucléaires ; je trouve parfaitement compréhensible que l'on veuille les supprimer ; comme je trouve parfaitement compréhensible que l'on veuille se défendre contre elles. Certains objecteront qu'il n'est pas juste d'associer ainsi les deux idées ; mais ce qui vaut pour l'une vaut pour l'autre, et il est vrai dans les deux cas que nous devons évaluer non seulement les objectifs, mais aussi toutes les incidences des mesures destinées à réaliser ces objectifs.

Et dans ces incidences, j'inclus, bien entendu, les réactions probables de l'Union soviétique à ce qui peut être dit ou fait de notre côté ; et ce que nous pouvons avoir à faire pour tenir compte de ces réactions - et ainsi de suite. Une telle analyse dynamique n'est guère aisée, et elle est loin de représenter une science précise. Mais elle est néanmoins nécessaire, parce que le monde stratégique est un monde interactif ; et parce que rien n'est plus téméraire que de penser que l'on peut agir au mépris des réactions éventuelles des autres.

Tout ceci peut vous donner l'impression que je prône l'immobilisme ; or, je n'entends nullement m'opposer à toutes les actions, même unilatérales. Ce que je veux dire, c'est que toute action destinée à influencer les relations Est-Ouest ou susceptible d'avoir un tel effet - plus particulièrement sur l'équilibre stratégique - doit sans doute être prise de concert avec l'Union soviétique chaque fois que c'est souhaitable et possible ; sinon, elle doit être précédée de l'explication la plus détaillée possible de ce que nous nous proposons de faire et des raisons qui nous y poussent.

Il ne saurait être question d'un veto soviétique contre notre appréciation des besoins inhérents à notre sécurité ; de même, nous ne pouvons laisser Moscou exercer, sur notre processus de décision, une influence que les dirigeants soviétiques seraient les premiers à rejeter si elle devait s'exercer dans l'autre sens. Mais, ces importantes restrictions étant posées, le concept d'un dialogue stratégique est un concept valide, qui répond à l'intérêt des deux camps.

Une telle réflexion n'a rien que de très orthodoxe et de très évident. Et il est tout aussi orthodoxe et évident de dire que les sommets doivent être convenablement préparés, et qu'il ne faut pas demander à la maîtrise des armements de supporter tout le poids des relations Est-Ouest. Cependant, à force de réitérer ces réflexions orthodoxes et de réaffirmer l'évident, nous risquons de perdre de vue ce que nous essayons réellement - ou devrions essayer réellement - de réaliser.

Si ce que nous essayons de réaliser, c'est entretenir et développer un dialogue stratégique - entre les deux superpuissances surtout, mais certainement pas de façon exclusive - alors nous devrions peut-être nous montrer plus enclins à dire "oui, mais" au lieu de "amen" lorsque l'on nous tient des discours sur la bonne manière de préparer les sommets, et sur les dangers d'une "surcharge du circuit" de la maîtrise des armements.

En ce qui concerne, tout d'abord, les sommets, rien n'est plus contraire à l'efficacité qu'une réunion entourée d'une large publicité, que les principaux participants abordent avec des conceptions fondamentalement différentes quant à l'issue probable, ou avec l'intention de mettre l'autre en face d'une grande surprise. De ce

point de vue, la nécessité d'une préparation appropriée ne fait pas pour moi le moindre doute. En revanche, j'aurais des doutes si cette "préparation appropriée" impliquait que l'on ne peut se réunir qu'à condition d'avoir quelque chose à signer ; et certaines des rumeurs qui nous sont venues de Moscou au cours de ces derniers mois ont été un peu dans ce sens-là.

D'une certaine manière, tout est ici question de degré. Les deux parties ont reconnu qu'il y a des accords qui méritent bien d'être recherchés ; il n'est pas douteux que la perspective d'un sommet peut constituer un important encouragement pour les équipes de négociateurs ; nul ne voudra s'opposer à ce que s'exerce une pression d'un caractère aussi bénin ; et nous sommes tous suffisamment réalistes pour nous attendre à quelque gesticulation tactique sur le lieu et la date de la réunion. D'autre part, il me semble difficile de soutenir à la fois que le dialogue stratégique est fondamental et qu'il n'est pas question que M. Gorbatchev rencontre à nouveau le Président Reagan sans la garantie d'un résultat concret - entendez par là la signature d'un document.

Certes, les réunions au sommet ne doivent être ni trop rares ni trop fréquentes, mais il y a deux facteurs que je préconise de prendre en compte afin de situer le juste milieu. Premièrement, le système politique de l'URSS tel que nous le connaissons est ainsi fait qu'aucun dialogue stratégique ne peut aller très loin sans l'intervention personnelle du Secrétaire général du PC soviétique et du Président des Etats-Unis. Deuxièmement, si l'organisation de réunions à ce niveau était trop largement subordonnée à la signature d'accords officiels, on risquerait d'attacher trop d'importance à l'établissement de documents en tant que tel, et pas assez au développement d'une entente entre les principaux responsables de part et d'autre.

S'agissant du poids qu'il faut donner à la maîtrise des armements dans les relations Est-Ouest en général, c'est là une autre question à propos de laquelle la simple sagesse veut qu'on adopte une ligne raisonnable, et qu'on se garde d'aller trop loin. Ce qui est essentiel, ici, c'est que les relations Est-Ouest englobent bien d'autres domaines que la maîtrise des armements ; que les questions régionales, les droits de l'homme et les diverses formes de coopération économique et technique ont leur propre importance ; que la confiance peut être renforcée ou compromise dans ces domaines-là tout comme dans celui de la maîtrise des armements et du désarmement ; et que tout développement affectant le degré de confiance dans un domaine fait aussi sentir ses effets dans d'autres domaines, sans qu'il soit nécessaire d'établir des liens artificiels.

Autrement dit, les liens s'établissent naturellement, au point que le degré de confiance global influence inévitablement les jugements quant aux actions qui peuvent être menées utilement et sans risque dans des domaines spécifiques, y compris celui de la maîtrise des armements et du désarmement. Le risque d'aller trop loin apparaît lorsque des gouvernements cherchent à forcer ce processus, en stimulant ou en restreignant artificiellement l'activité dans un domaine afin d'encourager une évolution favorable dans un autre.

Nul doute que, dans une certaine mesure, c'est de bonne guerre, et que c'est une tactique que nous essayons tous d'appliquer. Mais les dirigeants occidentaux doivent veiller à ne pas se laisser mener trop loin par les métaphores du bâton et de la carotte, et du réglage fin. Parce que, de toute façon, il n'y a pas tant de carottes et de bâtons que cela ; et parce que, pour faire un réglage fin, il faut avoir une série de boutons et de manettes que les gouvernements démocratiques ne possèdent pas, et qu'ils ne doivent pas vouloir posséder.

Une approche plus pratique, encore que conceptuellement moins séduisante, pourrait consister à admettre que nous pouvons faire de notre mieux pour développer les relations avec l'Union soviétique dans un certain nombre de domaines pour autant que c'est utile et que cela ne comporte aucun risque ; mais que le poids relatif du domaine de la maîtrise des armements est un facteur que nous ne pouvons guère influencer directement. Et que, sans doute, nous ne devons pas trop essayer d'influencer directement, s'il s'agit par là de décider d'en faire moins qu'il n'est sûr et utile dans un domaine - ou plus qu'il n'est sûr et utile dans un autre.

Tout ceci peut vous paraître assez artificiel, mais de telles considérations ont eu, et pourraient bien continuer d'avoir, des conséquences pratiques pour la conduite des relations Est-Ouest.

Je citerai comme exemple une question que j'ai déjà évoquée : savoir jusqu'à quel point nous devons essayer de développer un dialogue stratégique au plus haut niveau même là où il n'y a aucun accord officiel à conclure. Mais il ne suffit pas de donner à cette question une réponse générale ; car les responsables politiques, lorsqu'ils se prononcent sur l'opportunité de telle ou telle réunion, doivent manifestement prendre en compte également tous les autres éléments qui peuvent avoir une incidence sur les relations Est-Ouest. L'action lancée par l'Union soviétique contre M. Daniloff en fournit une excellente illustration.

Et voici un autre exemple, qui est tout à fait d'actualité puisque la prochaine réunion sur les suites de la CSCE doit se tenir sous peu. Il est généralement admis que, dans notre souci de voir appliquer l'Acte final d'Helsinki sous tous ses aspects, nous devons veiller à maintenir l'équilibre qu'il représente. Et c'est bien vrai.

Mais le concept de l'équilibre, comme celui du lien, est un concept auquel nous devons nous garder de donner un caractère trop formel, surtout quand nous risquerions ainsi de perdre une occasion d'accomplir un réel progrès dans un domaine où c'est jugé souhaitable, parce que l'évolution serait moins favorable dans un autre domaine.

Là encore, la bonne approche générale - bien qu'il puisse y avoir, à l'occasion, des raisons impérieuses de faire des exceptions - consisterait selon moi à mener toutes les actions utiles et ne comportant aucun risque. Mais il n'y aura aucun mal à faire clairement savoir à M. Gorbatchev que nous serons prudents dans notre évaluation de ce qui ne comporte aucun risque, et strictement pragmatiques dans notre évaluation de ce qui nous est utile ; et nous ferions bien de considérer que M. Gorbatchev sera au moins aussi intransigent.

L'opinion publique occidentale oublie trop souvent que ce sont les domaines choisis par nous que nous proposons comme domaines d'action. L'Acte final d'Helsinki, avec les principes et les engagements qu'il incarne, reflète la conception occidentale de la détente ; nous avons toutes raisons de continuer d'en faire le document de référence sur les relations Est-Ouest, en dehors du domaine traditionnel de la maîtrise des armements et du désarmement ; et la réunion qui se tiendra prochainement à Vienne dans le cadre des suites de la CSCE nous donnera une nouvelle occasion de mener plus avant cet important processus.

De même, dans le domaine du désarmement, nous avons toutes raisons de continuer de mettre en évidence les idées que nous avons été les premiers à avancer : réductions radicales des armements nucléaires stratégique ;

élimination totale des systèmes intermédiaires à longue portée ; interdiction à l'échelle mondiale de la production, du stockage et de l'utilisation d'armes chimiques ; réduction, jusqu'à des plafonds communs, des forces classiques dans la région centrale de l'Europe ; et développement d'un régime de mesures de confiance pour réduire et, finalement, éliminer le risque d'attaque surprise.

Nous savons tous que beaucoup de choses n'ont pas changé dans l'attitude de l'Union soviétique. Mais il est vrai aussi que M. Gorbatchev en a fait plus que ses prédécesseurs pour se montrer prêt à étudier ces questions dans un esprit rationnel, et on peut y trouver un certain motif d'encouragement. Reste à voir s'il a la volonté et la capacité d'ajouter des actions radicales à des paroles radicales, plus particulièrement en ce qui concerne les dispositions à adopter en matière de vérification ; et la réponse pourrait dépendre dans une très large mesure de notre propre approche des questions clés.

N'attendons pas de M. Gorbatchev, ou de tout autre dirigeant soviétique, qu'il signe un accord qui ne lui semblerait pas absolument conforme aux intérêts de l'Union soviétique ; ou que, pour obtenir un accord, il paie un centime de plus qu'il ne serait nécessaire. Et n'attendons pas non plus de lui qu'il se préoccupe beaucoup de savoir quels sont nos propres intérêts, si nous ne les définissons pas clairement et si nous ne manifestons pas tout aussi clairement notre détermination de les défendre efficacement. Mais, se montrer réaliste ne signifie pas exclure toute possibilité de progrès : j'y vois, au contraire, la condition d'un progrès véritable.

Voilà, selon moi, de quoi seront faites les relations Est-Ouest dans les quelques douze mois à venir ; il est réellement primordial que les démocraties occidentales adoptent la bonne approche ; cela exigera un effort soutenu,

à la fois sur le plan politique et sur le plan militaire. Dans un cas comme dans l'autre, ce ne sera pas facile ; mais l'enjeu est d'importance, et les perspectives sont meilleures qu'elles ne l'ont été depuis pas mal de temps. Et, comme je l'ai déjà dit, je suis d'un naturel optimiste.