

p.B.72.9.15.1(19) - JH/SCHä/GF

Vienne, le 22 octobre 1991

Confidentiel

Rapport de la délégation suisse aux
négociations sur les mesures de con-
fiance et de sécurité (NMDCS), Vienne

12ème session du 2 septembre au 18 octobre 1991

a
/
n

Va à :D F A E

- M. le Conseiller fédéral Felber
- M. le Secrétaire d'Etat Jacobi
- M. l'Ambassadeur F. Staehelin
- M. l'Ambassadeur Keusch
- M. l'Ambassadeur Krafft
- M. l'Ambassadeur Manz
- M. le Secrétaire général Schaller
- M. l'Ambassadeur Simonin
- M. l'Ambassadeur J. Staehelin
- Mme l'Ambassadeur von Grünigen
- M. l'Ambassadeur Ducrey
- M. l'Ambassadeur von Salis
- M. le Ministre Lautenberg
- M. le Ministre Godet
- M. Cameroni
- Secrétariat BRF
- Service du Conseil de l'Europe
- Service CSCE
- M. Widmer

D M F

- M. le Conseiller fédéral Villiger
- GEMG, M. le Cdt de corps Häsler
- M. le Brigadier Schärli

D F E P

- M. le Secrétaire d'Etat Blankart

Aux représentations diplomatiques à :

| | | | |
|------------|------------|-----------|------------|
| Bruxelles | Dublin | Vienne | Ankara |
| Sofia | Rome | Varsovie | Budapest |
| Copenhague | Belgrade | Lisbonne | Moscou |
| Bonn | Ottawa | Bucarest | Londres |
| Helsinki | Luxembourg | Stockholm | Washington |
| Paris | La Haye | Madrid | Nicosie |
| Athènes | Oslo | Prague | |

- Représentation permanente de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe, Strasbourg
- Mission suisse auprès des Communautés européennes, Bruxelles
- Mission permanente de la Suisse près les Organisations internationales, Genève
- Mission permanente d'observation de la Suisse auprès des Nations Unies, New York
- Délégation suisse aux NMDCS, Vienne

Rapport de la délégation suisse aux
Négociations sur les mesures de con-
fiance et de sécurité, Vienne

12ème session du 2 septembre au 18 octobre 1991

1. Vue d'ensemble

Cette 12ème session s'est ouverte moins de quinze jours après le coup d'Etat manqué en URSS. Elle s'est en outre déroulée avec, en toile de fond permanente, la guerre en Yougoslavie, et le risque de voir s'embraser d'autres foyers de tension entre les Balkans et l'ancien empire soviétique.

Les négociations sur les MDCS n'ont pratiquement subi aucune retombée de ces événements; la délégation soviétique elle-même n'a connu que peu de changements dans sa composition: tout au plus a-t-elle été dégraissée. Les progrès des négociations peuvent être qualifiés de modestes.

En revanche, les premiers échanges de vues sur l'avenir du CPC (un rapport doit être rédigé à ce sujet pour la prochaine réunion des MAE à Prague en janvier) ont été imprégnés par la situation nouvelle qui apparaît à la fois prometteuse et potentiellement explosive.

Conformément à la décision des MAE à Berlin, les consultations informelles sur le futur mandat relatif au désarmement et à la confiance et à la sécurité ont commencé. Le moins que l'on puisse en dire est qu'elles n'ont guère avancé, la plupart des délégations, à commencer par les 16 de l'OTAN, n'ayant pas encore de vues précises sur le sujet.

La session a été raccourcie du fait que les deux dernières

semaines furent consacrées entièrement au 2ème séminaire sur les doctrines militaires. Bien que tous les Chefs EM des participants n'aient pas été présents, le séminaire a permis d'utiles rencontres bilatérales. Les exposés ex cathedra, pour intéressants que certains aient été, n'ont presque pas ouvert la voie à des échanges de vues improvisés. C'est sans doute cet aspect qui devrait retenir le plus l'attention lorsqu'il sera question d'organiser un autre de ces séminaires.

La collaboration entre les neutres et les non-alignés a été gelée en raison de la guerre en Yougoslavie. Il devenait en effet difficile de concevoir un travail en commun avec des représentants d'un Etat et d'une armée fédéraux dont la représentativité était problématique. Une tentative de coopérer entre les quatre neutres, notamment au sujet de l'avenir du CPC, a échoué en raison de positions inconciliables entre l'Autriche et les trois autres, et aussi, au moment crucial, de la chute du gouvernement suédois. Il faudra sans doute désormais s'habituer à travailler au sein de constellations ponctuelles très fluides.

Il faut enfin mentionner qu'après leur admission à l'occasion de l'ouverture de la troisième réunion de la CDH à Moscou, des places ont été prévues autour de la table dès le 11 septembre pour les trois Etats baltes. La Lituanie a envoyé un délégué le 25 septembre, l'Estonie le 2 octobre et la Lettonie n'est toujours pas représentée.

La prochaine session débutera le 4 novembre 1991.

2. VSBM-Verhandlungen

Im Vordergrund der Beratungen stehen
- der polnische Vorschlag WV.20

- das Problem der Evaluation temporär aktivierter Einheiten
- die Frage der Verbesserung der Inspektionsmodalitäten.

2.1 Erweiterter Umfang des Austausches militärischer Information (Polen, WV.20)

Das polnische Papier sieht eine Ergänzung und Ausdehnung des im WD 90 vereinbarten Info Austausches wie folgt vor:

- Info Austausch über technische Daten von Hauptwaffensystemen und Grossgerät (Kampfpanzer, Hubschrauber und noch zu bestimmende Materialkategorien und Informationselemente),
- Notifikation der Indienststellung neuer Hauptwaffensysteme und neuen Grossgeräts (wahrscheinlich einjährige Frist vor operationeller Indienststellung bei der Truppe), mit Demonstration der Kampffähigkeit dieser Systeme/ Grossgeräte
- Bekanntgabe der während eines vorausgegangenen Kalenderjahres durchgeführten Verkäufe und Weitergabe obiger Systeme/Geräte mit noch zu bestimmenden Detailangaben.

2.2 Die Evaluation temporär aktivierter Einheiten (TAU)

Eine informelle Arbeitsgruppe hat damit begonnen, den sehr schwierigen und konfliktträchtigen Stoff nach folgenden Verfahrensschritten zu gliedern:

- Definition der Aktivierung (Mobilmachung vs jeden anderen call up of reservists ausserhalb der Krisenreaktion), mit Dauer, Schwellenwerten, Zweck,
- Information über Aktivierung (erforderlich oder nicht?; Fristen, Start- und Enddaten, Friedensstandorte oder Aktivierungszone, Ausrüstung etc),

- Evaluationsverfahren für temporäre Aktivierungen

- Temporäre Aktivierungen ohne Notifikation

Dieser sehr heikle Ansatz ist konzeptionell vor allem von den Neutralen bestritten werden, da er - im Zusammenhang mit dem von der NATO verweigerten Zweck der routine training activities - die Krisenreaktionsfähigkeit nur von dem Kriterium der "Aktivierung ohne Vorankündigung" abhängig macht und damit die Mobilmachung meint. Hier würde ein neuer die Neutralen diskriminierender Ansatz geschaffen, weil der Alert-Begriff der Aktivitäten auf die temporäre Aktivierung angewendet würde, welche damit evaluierbar würde (= Notifikation, Beobachtung und Inspektion potentiell einer Mobilmachung, während der Alert als Uebungsablauf nicht inspizierbar, nicht notifizierbar, nicht observabel ist).

Das Problem der temporären Aktivierung dürfte die Verhandlungen als Ganze an einen kritischen Punkt führen, falls den Interessen der Neutralen (vor allem A, SF, CH) nicht entgegengekommen wird. Schliesslich haben die Neutralen das Konzept der TAU als Konzession an die NATO entwickelt; diese benutzt es nun als Vehikel, um ihre Forderungen durchzusetzen, ohne die Neutralenkonzession zu honorieren.

2.3 Verbesserungen der Inspektionsbestimmungen

Die NATO besteht auf einer Erhöhung der passiven Inspektionsquote auf 6, auf einer Ausdehnung der Inspektionsdauer von 48 auf 60 Stunden mit zusätzlichem 4-stündigem Ueberflug und sie schlägt multinationale Inspektionsteams vor (Teamchef als Vertreter des inspizierenden Staates, 5 zu bestimmen durch inspizierten Staat). Die Schweiz ist an der multinationalen Zusammensetzung unter gewissen Bedingungen interessiert, sieht aber

keinen militärisch signifikanten Grund, die Inspektionsmodalitäten, welche sich in Spannungszeiten bewährt haben, nun in einer Zeit militärischer Entspannung zu verschärfen. Wir haben vor allem einen Verzicht auf das der Inspektion zugrundeliegende Konzept der "doubts" und die Einführung eines Routine-Inspektionssystems verlangt.

Im Zuge der Intensivierung der Arbeiten hat die Unsitte eingerissen, dass sog. "Friends of (Information/Verifikation/temporary activation)"-Grüppchen einberufen werden, geladen durch einen Vertreter eines Sponsorstaates des betr. Vorschlages. Damit wird die herkömmliche Funktion der neutralen Koordinatoren unterlaufen und den Beratungen eine klar die Sponsoren begünstigende Richtung ermöglicht. Diesem Unfug wird Abhilfe geschaffen werden müssen.

2.4 Le réseau de communication

Dès la première Plénière, la délégation soviétique fit savoir qu'elle acceptait le principe selon lequel les communications transitant par le réseau doivent être payées, du point de départ aux multiples points d'arrivée, par l'expéditeur.

L'application de ce principe ne pose pas de problème depuis la station terminale jusqu'au centre de messagerie (CMS) situé à La Haye puisque les PTT locaux enverront les factures à l'expéditeur. En revanche, les PTT des Pays-Bas adresseront tous les deux mois au CMS une facture globale qu'il s'agira de répartir entre tous en fonction de l'usage de chacun. Ceci ne posera pas de problème technique, le CMS étant équipé pour cela, mais les Néerlandais ne voulaient ni avancer d'argent pour régler la facture, ni se charger des démarches administratives auprès de chacun des utilisateurs. Par ailleurs, plusieurs délégations (GB en tête) tenaient à s'assurer que les "bons payeurs" ne seraient jamais amenés à devoir financer les "mauvais payeurs".

Nous avons ainsi dû mettre au point un système assez complexe selon lequel le Secrétariat du CPC payera les factures des PTT néerlandais en faisant usage de fonds placés à l'avance sur un compte particulier par chacun des usagers. Si l'un de ceux-ci ne devait plus avoir une réserve suffisante, il pourrait se voir interdire d'émettre des messages par le réseau. Ce système a finalement été accepté et adopté le 2 octobre.

A la même date, les formulaires destinés à simplifier la rédaction et la compréhension des messages (38 au total) ont été acceptés, mettant un point "provisoirement final" (car des améliorations sont toujours possibles) à ce fastidieux travail.

Le réseau devrait être opérationnel au début novembre tout au moins entre ceux des pays équipés d'une station terminale (quatre le sont déjà au moment de la rédaction de ce rapport).

3. Le Comité Consultatif du CPC

Dès le début de la session, il est apparu qu'il serait vain d'attendre le moindre progrès sur les questions relatives à l'annuaire et à la banque de données. Les 16 de l'OTAN ont bloqué tout débat à ce sujet afin d'exercer la pression la plus forte possible sur l'URSS dans l'espoir que ce pays corrigerait l'information tronquée qu'il a fournie en avril dernier ou, au moins, que l'information du 15 décembre prochain soit plus conforme à la réalité.

Autre sujet relevant du CC: les mini-séminaires de deux ou trois jours sur différents aspects politico-militaires. Rien n'a pu être décidé à ce stade, non que l'on manque de sujets (il y a pléthore au contraire) mais parce que la plupart de ceux qui ont été proposés ne présentent qu'un intérêt

médiocre.

Ainsi le CC a pu consacrer la plus grande partie de son temps au rapport qui lui a été demandé par les MAE pour le mois de janvier prochain, rapport qui doit contenir des propositions visant à renforcer le CPC.

Rarement l'éventail des positions respectives n'a été aussi large. Il va des Etats-Unis qui, à ce stade, disent ne pouvoir accepter d'accroître les compétences du CPC que d'une modeste mission d'enquête dans le cas d'activité militaire inhabituelle, aux Autrichiens, Polonais et Hongrois qui, en simplifiant quelque peu, voudraient voir l'essentiel des activités de la CSCE concentrées au sein du CPC à Vienne. Entre ces deux extrêmes, toutes les tendances sont représentées, y compris celle présentée par la Finlande et par la Suisse qui pourrait peut-être servir de base à un compromis. Cette proposition prévoit trois fonctions principales pour le CPC:

- Enceinte d'un dialogue permanent sur tous les aspects de la sécurité en Europe (cette notion de dialogue permanent et qui est soutenue par toutes les délégations est parfaitement vague mais l'essentiel est que cela existe à toutes fins utiles).
- Prévention des conflits et gestion des crises en faisant usage d'instruments tels que l'enquête, les rapporteurs, les missions d'observation, les bons offices et même des opérations de maintien de la paix. Le contenu exact et la procédure de mise en oeuvre de chacun de ces instruments restent à négocier.
- Contrôle de l'application des accords et engagements agréés, y compris sous une forme à déterminer des accords CFE et Open Skies (cette fonction pourrait d'ailleurs être rattachée au dialogue permanent puisque la qualité de l'application d'un engagement représente un assez bon thermomètre de la stabilité et de la sécurité).

La proposition ne se prononce pas directement sur la question du rapport entre le Comité des hauts fonctionnaires et le CPC car ce n'est pas à ce dernier à se prononcer à ce sujet et elle est complétée par des détails pratiques ainsi que par l'indication que, le cas échéant, le Secrétariat du CPC devrait être adapté aux tâches nouvelles.

Présentée en même temps que d'autres le 7 octobre, cette proposition n'a pas encore fait l'objet de commentaires en séance. Dans les couloirs, elle n'a pas été mal accueillie.

4. Mandatkonsultationen

Die bisher durchgeführten 3 Sitzungen (unter deutschem Vorsitz) dienten der Darstellung nationaler Grundsatzzpositionen, der Diskussion vorwiegend von Rahmen-
erfordernissen, möglichen Zielsetzungen und Massnahmen-
bereichen. Von wesentlichem Belang und Einfluss auf die
Arbeiten ist der Umstand, dass die NATO bisher keine
geschlossene Position entwickeln konnte (Frankreich!). Somit
ist auch keine starke Grundströmung entstanden, welche die
Herausbildung verfestigter Tendenzen erkennen lässt.

Immerhin kann von folgendem ausgegangen werden:

- Divergenzen bestehen hinsichtlich des Rahmens (im oder ausserhalb der KVZ, unabhängige Konferenz, Dialogforum oder was sonst),
- "wieviel Dialog" ist umstritten. Auf künftige Massnahmen-
erarbeitung gerichteter Dialog, implementierungsbezogener
Dialog und Dialog um des zeitgewinnenden und damit
abrüstungsverschiebenden Dialogierens willen (kategorische
Opposition Deutschlands; positivere Neigungen bei UK und
anderen, vom KSE-Vertrag gerupften Staaten)
- In Bezug auf die eigentlichen Massnahmenbereiche zeichnen

sich übereinstimmende, überlappende Gebiete schon jetzt ab.

Die Schweiz hat als erster Staat ihre nationale Position (der völligen Flexibilität) dargelegt. Wir haben als Massnahmenbereiche erwähnt:

- Harmonisierung
- Force Control
- activity control
- Proliferationskontrolle.

Die nachfolgenden nationalen Statements anderer TNS zeigen in dieser Hinsicht weitgehende Interessenkoïnzidenz.

Ungarn, Estland und Polen haben mit ihrem Entwurf eines Mandats als Arbeitsgrundlage wohl zur künftigen Pragmatisierung der Diskussion beigetragen.

Als Zielsetzungen einer Anfangsphase werden genannt:

- Harmonisierung VSBM/KSE insbeso im Bereich des Info Austausches und der Verifikation,
- Bestimmungen zum Ausbau der Transparenz besonders im Bereich Waffenproduktion und -transfer
- Massnahme zur Einrichtung regionaler Rahmen, innerhalb derer die mil Lage in verschiedenen Regionen Europas stabilisiert werden sollte.

Zu realisieren wären diese Zwecke

- durch gezielte Informations-, Evaluations- und Beschränkungsmassnahmen auf den stehenden Verbänden in Kampfbereitschaft,
- durch die Begrenzung weiterer Kategorien von Ausrüstung und konventioneller Waffen, zusätzlich zu den in CFE

bereits vereinbarten

- Info Austausch über Rüstungsexportpolitik, Erarbeitung gemeinsamer Prinzipien und Richtlinien über Waffenexporte.

Erste Reaktionen waren generell positiv, förderten aber Einzelfragen - zB hinsichtlich der "Zielsetzungen einer Anfangsphase" und der Vermischung derselben mit möglichen Inhalten - dennoch Unterschiede zutage.

5. Zum Seminar über Militärdoktrinen

Das Seminar lief routinehaft ab. Eine Fülle von nationalen Darstellungen eröffnete eine Unmenge von Informationen und Informationsquellen; die Diskussion kam jedoch zu kurz - weil das Mandat im wesentlichen nur die Präsentationen begünstigte. Die Schweiz, einer der wenigen durch den Generalstabschef vertretenen Staaten, legte das Schwergewicht ihrer Darstellungen auf die Doktrin-, Struktur- und Ausbildungsanpassungen der Armee der Neunzigerjahre.

Die Schweiz hat auch zu zweien Malen eine Diskussion in Gang zu bringen sich bemüht: mit bescheidenem Erfolg, jedoch mit grossem informellem Beifall. Wir waren auch die einzigen, die zum wochenlangen Feilschen um das Repräsentationsniveau sowie zum Affront der USA, Deutschlands und der USSR sich geäußert haben: ausgerechnet Vertreter jener Staaten, die sich am lautesten für Repräsentation auf Stellvertreterstufe eingesetzt hatten, trafen einander in Wien ausserhalb des Seminarrahmens, was beträchtliche Irritationen unter den NN und innerhalb der NATO auslöste.

Sachlich wäre etwa folgendes festzuhalten:

- Doktrinen- und Strukturanpassungen stecken vielenorts noch in der Konzeptphase. Der materielle Trend geht in Richtung abgesenkter Bereitschaft bei wachsenden Mobilmachungs- und Reservistenbeständen, gleichzeitig aber Schaffung extrem mobiler, feuerstarker und einsatzbeweglicher Kernverbände stehender Truppen - eine Entwicklung, die insbesondere von den mit überwiegend nichtaktiven Truppen dotierten Neutralen nicht mitvollzogen werden kann. Ein Teilaspekt dieser Umstrukturierung ist der Einsatz technologisch modernster Waffensysteme, die eingeleitete Doktrin- oder Strukturanpassungen schneller ein- und überholen, als sie je wirksam werden können.
- Die Schweiz muss zur Kenntnis nehmen, dass einerseits die Sicherheit unteilbar ist, aber die Zahl der sicherheitspolitischen Akteure (und Seiltänzer) wächst, andererseits sie selbst bei vorausgesetztem Gelingen der demokratischen Reformen auf nicht absehbare Zeit hinaus sich auf den Zwang zur vermehrten Einbindung ihrer nationalen in die europäische Sicherheitspolitik einrichten muss.
- Der Generalstabschef führte eine Anzahl bilateraler Gespräche. Insbesondere Vertreter der neuen Demokratien zeigten Interesse an Ausbildungshilfe sowie an schweizerischer Unterstützung im Aufbau demokratischer Wehrstrukturen.

Le Chef de la délégation suisse
aux Négociations MDCS



Pictet