

NOTE AU PRESIDENT DE LA CONFEDERATION ET AU
CHEF DU DEPARTEMENT FEDERAL DES AFFAIRES ETRANGERES

La rencontre Reagan-Gorbatchev
des 19 et 20 novembre 1985, à Genève

1. Le contexte global

On admet généralement que les relations Est-Ouest, la contradiction dominante de notre temps, ont été ces dernières années au plus bas depuis la période de la guerre froide. La dégradation, qui s'est manifestée à partir de 1977 avec le déploiement par l'URSS des SS-20, nouveaux missiles de moyenne portée, a surtout été sensible depuis 1979, avec l'invasion soviétique en Afghanistan; elle s'est encore accentuée par la suite avec les événements en Pologne et la destruction en vol d'un avion de ligne sud-coréen, notamment. Dans le même temps, la constellation formée, dans les quatre principaux pays occidentaux, par l'arrivée au pouvoir de Mme Thatcher, MM. Reagan et Mitterrand, puis M. Kohl, faisait preuve d'une fermeté nouvelle, dans le ton et dans la volonté de défense, face à l'URSS.

Il n'est donc guère surprenant de voir les rouages du dialogue Est-Ouest se gripper durant cette période. Les discussions américano-soviétiques sur le contrôle des armements finissent pas capoter en novembre 1983 à la suite du retrait de l'URSS des pourparlers START (Strategic Arms Reduction Talks) et INF (Intermediate-Range Nuclear Forces). Moscou entend réagir ainsi à l'implantation en Europe des premières armes nucléaires américaines à moyenne portée (répliques aux SS-20), implantation annoncée très à l'avance et en ménageant de surcroît à l'URSS, qui ne la saisit pas, l'option d'une négociation sur l'arrêt de la course entamée par Moscou dans le secteur des euro-missiles (décision double de l'OTAN de 1979). Le dialogue Est-Ouest se poursuit certes au sein d'organismes multilatéraux, comme la Conférence CSCE de Madrid et la Conférence de Stockholm (CDE), ainsi qu'aux discussions MBFR (Mutual and balanced force reduction), à Vienne, et à la "Conférence du désarmement" (CD), à l'ONU (Genève). Les résultats sont toutefois bien limités.

L'URSS met environ un an pour sortir de la paralysie dans laquelle l'avaient placée les successions répétées à la tête de l'Etat. Il lui faut également du temps pour réaliser que son intransigeance et les activités des mouvements pacifistes occidentaux ne parviennent à ébranler l'OTAN, ni dans sa

décision de passer au déploiement des armes destinées à faire face aux SS-20, ni dans sa volonté de négocier. Elle se décide enfin à revenir à la table de négociations sur le désarmement, intéressée qu'elle est à limiter au maximum le programme américain SDI sur les armes spatiales. C'est ainsi qu'en novembre 1984, Moscou et Washington annoncent l'ouverture prochaine de nouvelles négociations et une rencontre Shultz/Gromyko à Genève, en janvier 1985, pour les préparer.

Le démarrage des nouvelles discussions américano-soviétiques sur les armes nucléaires et spatiales, en mars 1985, le début du second mandat présidentiel de M. Reagan, en janvier dernier, et, deux mois plus tard, l'avènement au pouvoir en URSS de M. Gorbatchev, leader d'une nouvelle génération, constituent alors la base d'une relance du dialogue Est-Ouest, américano-soviétique, en particulier. C'est dans ce cadre que vient s'inscrire la décision de mettre sur pied une rencontre au plus haut niveau entre MM. Reagan et Gorbatchev. Contrairement à de précédents sommets tels que ceux de MM. Brejnev et Nixon (1972) ou Ford et Brejnev (1974), il ne s'agit pas cette fois-ci d'une rencontre venant clôturer un processus de négociations, mais plutôt d'une réunion de nature atmosphérique et programmatrice destinée à donner de nouvelles impulsions à des discussions susceptibles autrement de s'éterniser.

2. Les objets du sommet

En principe, la rencontre Reagan-Gorbatchev sera l'occasion pour les deux parties de présenter leurs vues sur l'ensemble du contentieux, même si Moscou et Washington ne s'entendent pas sur l'importance à attribuer aux différents points prévus à l'ordre du jour : contrôle des armements, conflits et crises régionales, droits de l'homme, questions plus directement bilatérales.

La question des armements a toujours été au centre des négociations entre l'URSS et les USA. On relèvera toutefois qu'à côté des problèmes qu'engendre l'évolution rapide des nouvelles technologies, c'est surtout la détérioration du climat politique qui fait obstacle aux tentatives de limiter la course aux armements. Il est bien connu qu'à la base ce ne sont pas les armements en tant que tels qui engendrent les tensions, mais, au contraire, ces derniers qui suscitent des sentiments d'insécurité et donc le besoin ressenti d'accroître l'armement. On constate ainsi que les grands accords américano-soviétiques en matière de contrôle des armements, comme l'accord

SALT I en 1972 et le Traité ABM (1972 et 1974), ont été conclus pendant la période dite de détente, tandis que l'accord SALT II, négocié pendant la même période, n'a pas été ratifié en 1979, notamment en raison de l'invasion de l'Afghanistan.

Il y a donc lieu que les deux superpuissances ne se préoccupent pas seulement des symptômes des tensions Est-Ouest, mais aussi de leurs causes. Il apparaît pour cela souhaitable qu'elles engagent des négociations parallèles sur les sujets politiques qui les divisent. En effet, sans une meilleure compréhension mutuelle dans ces domaines, sans un certain degré de prévisibilité dans le comportement, voire l'élaboration d'un code de conduite, d'éventuels arrangements dans le domaine des armements, même signés, s'avèreraient aléatoires. Le moment paraît bien venu avec cette rencontre au sommet de définir les termes, mais peut-être aussi les limites, d'un nouveau type de relations qui soient à l'avantage du monde entier.

Une des principales sources de tension entre l'URSS et les USA réside dans l'affrontement des intérêts nationaux des deux puissances et leurs luttes d'influence au travers des différentes zones de conflits ou de crises sur le globe. C'est pourquoi, sans faire de lien entre l'établissement d'accords dans les différents points du contentieux Est-Ouest, il importe d'adopter une approche globale d'où la diminution des tensions dans les crises régionales ne saurait être absente. A cet égard, il y a lieu de se féliciter des premiers entretiens qu'Américains et Soviétiques ont eus ces derniers mois à propos de plusieurs de ces conflits, en espérant que l'ensemble de ces problèmes, - Proche-Orient, Amérique centrale, Afrique australe, Corne de l'Afrique, Asie du Sud-Est, Afghanistan - seront également débattus lors de la rencontre Reagan-Gorbatchev.

L'une des causes les plus profondes de la méfiance et des tensions Est-Ouest, notamment sur le continent européen, a pour objet les conceptions fondamentalement divergentes quant au type de société adopté et quant à des valeurs premières comme celles des droits de l'homme. Le respect de tous les engagements pris en la matière (p. ex. libertés fondamentales, droits religieux et syndicaux, contacts humains, réunification de familles etc...) par tous les pays qui ont signé l'Acte final d'Helsinki fournirait à n'en pas douter une importante contribution à la paix et à la sécurité. Le fait de ne pas renoncer à proclamer sa conviction en sa propre conception des droits de l'homme et de leur respect, ne doit cependant pas faire oublier qu'en de nombreuses occasions, notamment lorsque l'on vise des résultats immédiats, il

vaut souvent mieux, pour faire avancer les choses, avoir recours à des interventions discrètes. Ce principe semble devoir s'appliquer à tous les échelons des relations étatiques, et donc également lors d'une rencontre au sommet.

Finalement, les questions plus directement bilatérales constitueront peut-être la corbeille la plus susceptible de produire certains accords concrets (p. ex. réouvertures de consulats, problèmes de sécurité aérienne dans le Pacifique Nord). Plusieurs négociations bilatérales, suspendues entre 1979 et 1983 avaient pu être réactivées l'année dernière déjà, notamment en matière d'échanges divers dans les domaines culturel, scientifique et technique. En mai dernier, la Commission économique mixte, créée en 1974 du temps de la détente, s'est réunie pour la première fois depuis l'invasion de l'Afghanistan. En raison de l'incapacité de l'URSS à écouler des produits de qualité suffisante en Occident et vu les restrictions américaines aux exportations de produits de technologie avancée, les transactions commerciales américano-soviétiques sont principalement dues aux achats de céréales par l'URSS et donc soumises aux fluctuations des récoltes soviétiques.

3. Questions des armements (fait l'objet d'un paragraphe séparé en raison de l'ampleur du sujet)

Il est difficile de savoir si le sommet parviendra à débloquent les discussions américano-soviétiques de Genève sur les armes nucléaires et spatiales. En revanche, on peut d'ores et déjà dire que l'imminence de cette rencontre a au moins permis qu'elles démarrent dans leur substance. Lors de la dernière session avant le sommet, l'URSS a en effet abandonné sa position consistant à refuser de discuter des armes nucléaires avant que ne soit élaboré un arrangement sur le bannissement des armes spatiales. Elle a pour la première fois formulé une contre-proposition globale concrète aux premières propositions américaines. La récente réponse américaine au texte soviétique pourrait signifier le début de la phase de "give and take".

Mise à part la question des vérifications, ce sont trois problèmes principaux qui sont soulevés. Le premier a trait à ce qu'il faut entendre par armes "stratégiques". En appliquant ce terme à tous les armements capables d'atteindre le territoire des deux superpuissances, l'URSS exclut ses propres SS-20 de la réduction de 50 % des vecteurs qu'elle propose, mais inclut les armes américaines équivalentes à ces SS-20, de même que les bombardiers américains

basés en Europe et en Asie pour la défense des alliés des Etats-Unis. De la sorte, ces derniers se verraient contraints de réduire leurs forces qui font face en Europe aux SS-20, ou alors de réduire de plus de 50 % leurs armements véritablement stratégiques (missiles intercontinentaux sur terre et sur sous-marins, bombardiers stratégiques); dans cette deuxième hypothèse, la vulnérabilité des USA face à une attaque soviétique de première frappe serait d'autant accrue.

Le deuxième problème a trait aux termes d'un accord sur les euromissiles. Les deux parties adoptent ici des positions qui rappellent leurs propositions INF. Pour les USA, il s'agit d'éliminer complètement cette catégorie d'armes ou, au moins, d'arriver à l'équilibre le plus bas possible. L'URSS préconise quant à elle le retrait des euromissiles américains d'Europe et la réduction de ses propres euromissiles à un nombre égal à celui des systèmes nucléaires français et britannique. On retrouve là une idée favorite de Moscou qui vise, au niveau des euromissiles, à "découpler" l'Europe occidentale des USA. Il n'est cependant pas impossible que l'URSS finisse par accepter un certain nombre d'euromissiles américains, notamment des Cruise Missiles, moins dangereux que les Pershing II.

Le troisième problème concerne la définition des travaux de recherches sur les armes spatiales et de ce qu'autorise le Traité ABM (anti-ballistic missile) en la matière (interprétation, extensive de la part des USA, restrictive de la part de l'URSS). Moscou, qui subordonne toujours tout accord sur les armes nucléaires (tout au moins en ce qui concerne les armes stratégiques) à un arrêt du programme américain SDI sur les armes spatiales, estime, tout en se montrant très discrète sur son propre programme, que la SDI a déjà dépassé le stade des recherches tel qu'elle le définit. La position adoptée jusqu'à maintenant par les USA ne permet pas de supposer que d'importantes réductions en matière de recherches effectuées dans le cadre du programme SDI soient négociables. En effet, une limitation des recherches pose un problème de vérification; de plus, un des objectifs futurs des USA pourrait bien être de négocier non pas la recherche elle-même, mais précisément ses résultats.

Les négociations sur d'autres questions liées au désarmement se poursuivent également dans d'autres enceintes. A la Conférence de Stockholm sur les Mesures de Confiance et de Sécurité et sur le Désarmement en Europe (CDE), la Suisse, comme elle le fait toujours dans le cadre de la CSCE, a, dans un premier temps, présenté ses propres idées, en l'occurrence sur les questions relevant des mesures de confiance, puis dans un deuxième temps, a collaboré avec les autres Etats neutres ainsi qu'avec les pays non-alignés à la rédac-

tion, maintenant achevée, d'un projet de document final. Ce dernier comprend, d'une part, un préambule contenant le principe du non-recours à la force ainsi que les autres principes fondamentaux contenus dans l'Acte final d'Hel-sinki et, d'autre part, une partie opérationnelle ayant trait aux mesures de confiance. Ce document, qui va servir de base à la négociation finale, doit être présenté ces tous prochains jours à Stockholm. On ajoutera que dans le cadre de la CSCE se tient présentement à Budapest un forum sur les relations culturelles, et qu'à Berne, au printemps prochain, aura lieu une réunion d'experts sur les contacts humains. Les résultats de la rencontre Reagan-Gorbatchev ne devraient pas manquer d'influencer l'avancement des travaux de la CDE. Une constatation semblable pourrait être aussi valable pour certains des nombreux domaines traités par la "Conférence du désarmement" à l'ONU (Genève), organisme siégeant depuis quelque 23 ans. Etat non-membre, la Suisse participe depuis un an aux travaux portant sur toutes les questions de fond et non plus seulement sur celles relatives aux seules armes chimiques. Sans sous-estimer les obstacles qui restent encore à surmonter, notamment sur le point des vérifications, on peut relever que certains accords pourraient éventuellement être conclus dans un avenir pas trop éloigné; il s'agit d'une interdiction générale des armes chimiques, sujet auquel la Suisse est très intéressée, et d'un arrêt des essais sur les armes nucléaires. On signalera enfin qu'à Vienne, dans le cadre des négociations MBFR (Mutual and balanced force reduction), l'OTAN et le Pacte de Varsovie discutent depuis 12 ans sur une réduction en Europe centrale de leurs troupes et de leurs armements conventionnels, sans qu'aucun progrès décisif n'ait été accompli jusqu'à maintenant.