

Berne, le 14 janvier 1982

20 janvier 1982

Note au Conseil fédéralRéunion de Madrid dans le cadre des suites de la CSCE

Département des affaires étrangères. Note du 14 janvier 1982

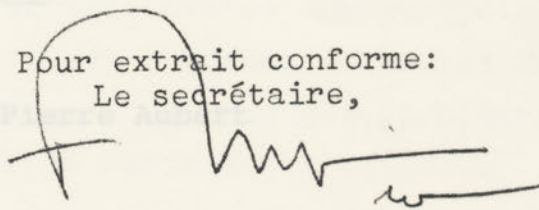
Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

vous voudrez bien tr d é c i d e : un rapport intermédiaire

Il est pris acte de la note du département des affaires étrangères concernant la réunion de Madrid dans le cadre des suites de la CSCE.

Extrait du procès-verbal (sans annexe à la proposition):
- EDA 8 pour exécution

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

Ann. sent.

Berne, le 14 janvier 1982

Note au Conseil fédéral

Réunion de Madrid dans le
cadre des suites de la CSCE

Vous voudrez bien trouver ci-joint un rapport intermédiaire sur l'état des travaux de la Réunion de Madrid dans le cadre des suites de la CSCE au moment de son interruption pour sept semaines, le 18 décembre 1981.



Pierre Aubert

Ann. ment.

parvenir à un accord au sujet de la zone. De leur côté, les Neutres prenaient l'initiative d'organiser des contacts séparés

Réunion CSCE de Madrid - Etat des travaux

Réunis depuis le 27 octobre dernier à Madrid pour une nouvelle étape - la quatrième depuis le 11 novembre 1980 - de la réunion dans le cadre des suites de la CSCE, les représentants des 35 Etats participants ont décidé d'interrompre leurs travaux le vendredi 18 décembre 1981 pour les reprendre le mardi 9 février 1982.

Au début de cette nouvelle étape, les représentants des Etats participants n'avaient pas la tâche facile. Certes ils disposaient déjà d'un texte écrit représentant près de 80 % du futur document final de Madrid; cependant ils avaient encore à résoudre les problèmes essentiels que nous rappelions dans notre précédent rapport, à savoir celui de la définition de la zone d'application des mesures de confiance et de sécurité (CSBM), dont l'élaboration est prévue lors de la première phase de la conférence sur le désarmement en Europe (CDE) et celui de la dimension humaine du document; à cet égard, des formulations satisfaisantes sur des points aussi controversés que les droits de l'homme, y compris les questions des libertés religieuses ainsi que des problèmes de la circulation de l'information restaient à trouver.

Les travaux reprenaient dans un climat tendu : au cours des séances plénières, des polémiques assez vives s'engageaient sur les problèmes du respect des droits de l'homme et du réarmement soviétique; l'incident du sous-marin échoué sur les côtes suédoises était également évoqué; de plus, le spectre d'une intervention soviétique en Pologne continuait de planer sur la conférence. De l'autre côté, l'URSS et ses alliés essayaient d'exploiter les manifestations pacifistes en Europe occidentale. En dépit de ce contexte défavorable, des efforts en vue de résoudre les problèmes encore en suspens étaient déployés dans deux directions. Les Soviétiques et les Américains reprenaient leurs négociations directes afin de

- 2 -

parvenir à un accord au sujet de la zone. De leur côté, les Neutres prenaient l'initiative d'organiser des contacts séparés avec d'une part les Occidentaux et de l'autre les pays de l'Est afin d'obtenir une idée plus précise des positions réelles des deux parties, et de pouvoir ainsi déterminer s'il existait un terrain d'entente suffisant pour entreprendre la rédaction des derniers points litigieux.

Après cinq semaines de travail, la conférence n'était toujours pas sortie de l'impasse. Les négociations directes entre les deux Grands ne donnaient rien et l'initiative des Neutres rencontrait certaines difficultés. Certes elle allait permettre par la suite de jeter les bases d'un accord assez large, bien que pas encore écrit, sur de nombreux points qui restaient encore en suspens en ce qui concerne notamment le respect des droits de l'homme et l'information, mais elle n'aboutissait à rien dans le domaine militaire.

En fait, si la conférence se trouvait toujours dans une impasse à ce moment-là, c'était en raison d'un seul et unique problème qui était toutefois essentiel et que nous mentionnions plus haut. Il s'agissait de savoir de quelle façon allaient être couvertes par les futures CSBM de la première phase de la CDE les zones maritimes et aériennes adjacentes à l'Europe. Pour les Soviétiques et leurs alliés, il s'agissait d'obtenir ici à Madrid en contrepartie de la concession sur l'Oural et les autres critères une zone géographique bien délimitée dans l'Atlantique, la Mer du Nord et la Méditerranée, à l'intérieur de laquelle des mouvements navals et aériens seraient soumis aux CSBM. Pour les Américains et leurs alliés, ce concept était totalement inacceptable et ils n'étaient prêts à soumettre aux CSBM que les mouvements et manoeuvres navals et aériens dans cette zone qui formeraient une partie intégrante d'une manoeuvre ou d'un mouvement terrestre lui-même notifiable. Derrière ces positions - et cela expliquait le blocage de la négociation - se cachait le problème suivant : les Soviétiques cherchaient à avoir prise sur les "forward based systems"

américains ainsi que sur les "outgoing and ingoing forces" d'Europe. Les Américains ne voulaient naturellement pas soumettre ces éléments à une quelconque contrainte des CSBM, car ils appartiennent à leurs yeux au dispositif stratégique global américain.

Points de vues irréconciliables ? Il le semble. Pour tenter une nouvelle fois de débloquer la situation, les pays neutres et non-alignés (N+N) - sauf Malte - se réunissaient fin novembre à Zurich. Ils décidaient d'examiner la possibilité de proposer aux autres Etats participant à la réunion de Madrid une solution de procédure qui mettrait en place une conférence préparatoire pour la CDE à qui on renverrait les problèmes non résolus. Cette solution aurait eu l'avantage de permettre l'adoption d'un document positif à Madrid au moins sur toutes les autres questions. Ils décidaient également de ne pas écarter d'emblée toute solution de substance au problème de la zone que pourrait élaborer un des pays N+N lors de négociations bilatérales avec les deux Grands (la Finlande notamment s'était déjà lancée dans cet exercice, suivie peu après par l'Autriche). Quant à la Suisse, parfaitement consciente que seul un "package deal" des N+N pouvait sauver la face des Soviétiques et leur faire notamment adopter un texte sur la zone acceptable par les Occidentaux, elle indiqua clairement à ce stade qu'elle ne se prêterait pas à une opération des autres pays N+N consistant à présenter un texte à prendre ou à laisser sans avoir au préalable recueilli des deux côtés un minimum de réactions concordantes et positives; sans cette précaution, nous aurions en effet couru le risque d'endosser une part de responsabilité en cas d'échec.

Dans les premiers jours de décembre, les événements allaient se précipiter et la situation s'éclaircir. Tout d'abord, les N+N se rendaient rapidement compte que la solution de procédure à laquelle ils avaient songé à Zurich n'était pas susceptible de réunir un consensus. Les Occidentaux notamment ne voulaient pas prendre l'engagement, même sans date précise, d'avoir une CDE si le mandat de cette dernière n'était pas établi clai-

rement à Madrid. Ensuite, les contacts bilatéraux sur la zone entre la Finlande et les deux Grands ne donnaient rien; la formule présentée par la délégation finlandaise était jugée inacceptable par les Soviétiques. Finalement c'était une formule autrichienne, présentée également lors de contacts bilatéraux séparés avec les deux Grands, qui recevait de part et d'autre des réactions suffisamment positives pour permettre aux N+N de penser qu'un accord dans ce domaine était désormais possible. Cette formule s'inspirait nettement des thèses occidentales en adoptant pour l'essentiel l'approche fonctionnelle. Toutefois, par le choix et l'emploi des mots, elle permettait également de sauver la face à l'Union Soviétique. La dernière pièce du puzzle étant maintenant disponible, il ne restait aux N+N plus qu'à mettre en place un projet complet de document final qui offre donc des solutions aux problèmes encore ouverts : droits de l'homme, information, "follow-up" et surtout définition de la zone des CSBM.

Le 11 décembre, le texte définitif était prêt et les N+N décidaient de le présenter officiellement, avec la participation éventuelle de leurs ministres des AE, lors de la séance plénière du 16 décembre.

Le 13 décembre survenait la prise du pouvoir par les militaires en Pologne et l'état de siège était instauré à Varsovie. Qu'était-il possible de faire, compte tenu des circonstances ? Un accord dans l'immédiat n'était évidemment plus pensable et il était exclu dans ces conditions que les ministres des AE des N+N viennent à Madrid; néanmoins la décision fut prise de déposer le document à la date prévue afin de consigner dans un texte officiel le résultat des efforts des N+N; celui-ci recevait un accueil favorable tant à l'Est qu'à l'Ouest avec ici et là quelques réserves. Lors de la présentation du document, la Suisse demanda expressément que l'on ne prenne aucune décision à son sujet avant un délai de réflexion d'au moins quelques semaines. Elle était la première à Madrid à préciser qu'en effet, dans la situation internationale actuelle, au moment où les libertés fondamentales et les droits de l'homme les plus élémentaires étaient violés en Pologne, il aurait été politiquement faux d'adopter un texte quelconque à Madrid.

87

Le 18 décembre au matin, avant un débat sur la Pologne qui dura toute la journée et au cours duquel une quinzaine d'orateurs dont la Suisse prirent la parole, la décision fut prise d'interrompre la réunion jusqu'au 9 février 1982.

Qu'en est-il des perspectives de la réunion pour la phase suivante qui commencera le 9 février ? Celles-ci sont encore une fois plus qu'incertaines. Il semble que les Occidentaux ne sont prêts pour l'instant à adopter un document comme si rien ne s'était passé. Notre attitude, elle aussi, ne peut qu'être étroitement tributaire de l'évolution de la situation en Pologne. Il est cependant encore trop tôt pour arrêter une position définitive. Les N+N doivent se rencontrer fin janvier à Vienne afin d'apprécier la situation à la lumière des derniers développements. A nos yeux toutefois, un point est déjà clair : si on n'arrivait pas en février à se mettre d'accord sur un document, alors il conviendrait de choisir la seule solution raisonnable, à savoir un ajournement prolongé de la réunion de Madrid. Dans cette hypothèse, les conclusions que nous avons formulées en août dernier dans notre précédent rapport demeureront ainsi parfaitement valables. Nous écrivions en effet qu'un tel renvoi aurait l'avantage de marquer d'une façon claire des désaccords qui existent entre l'Est et l'Ouest sur des questions essentielles et permettrait d'éviter cet "illusionisme" si souvent entretenu dans d'autres enceintes internationales.