

"Ciels ouverts"

Le Canada accueille une importante conférence

Du 12 au 28 février, le Canada accueillera ses 15 alliés de l'OTAN et les sept pays membres du Pacte de Varsovie pour la négociation d'un accord prévoyant le survol régulier des territoires respectifs des pays d'une alliance par des appareils de surveillance non armés appartenant à des pays de l'autre alliance.

Le concept "Ciels ouverts", comme on l'appelle, n'est pas en soi une proposition visant à contrôler les armements. Un accord de libre survol des territoires n'aura pas pour effet direct de limiter ou de réduire les armements, quels qu'ils soient. C'est plutôt une mesure de confiance. Son but est d'accroître de part et d'autre la transparence des activités militaires et donc de renforcer le climat de coopération qui s'établit actuellement entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie et à accroître le sentiment de sécurité de tous les États parties.

Bien que négocié séparément des autres accords de contrôle des armements, cet arrangement devrait contribuer substantiellement à la vérification de toute une série d'accords existants et futurs dans ce domaine. En fait, le Canada est d'avis qu'un accord de libre survol serait un complément utile aux méthodes de vérification qui seront éventuellement convenues dans un traité sur la réduction des forces armées conventionnelles en Europe.

Le gouvernement est en faveur d'un accord général, avec le moins de restrictions possible. Même si l'accord original est négocié entre les pays de l'OTAN et les pays du Pacte de Varsovie, rien ne devrait en principe empêcher d'autres États européens d'y devenir parties par la suite.

La Conférence "Ciels ouverts", qui se tiendra à Ottawa, comportera deux parties: du 12 au 14 février, une session ministérielle à laquelle assisteront les ministres des Affaires étrangères des 23 pays de l'OTAN et du Pacte de Varsovie réunis; et du 15 au 28 février, une session officielle durant laquelle les équipes de représentants officiels de chaque pays mèneront les négociations. La Conférence sera inaugurée par le premier ministre, Brian Mulroney. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Joe Clark, présidera la session ministérielle. Le chef de la délégation canadienne à la Conférence sera M. John Noble, directeur général de la Direction générale de la sécurité internationale et du contrôle des armements, des Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada.

La Conférence sera une réunion de travail ayant pour but d'établir les grandes lignes d'un régime de libre survol des territoires. La conclusion des négociations et la signature d'un accord devraient se faire lors d'une deuxième conférence qui se tiendra vraisemblablement à Budapest en 1990.

Le Canada a proposé d'accueillir la première conférence à la suite de l'engagement qu'il a pris de veiller à l'amélioration des relations Est-Ouest. Le concept de libre survol des territoires lui est apparu depuis longtemps comme une proposition valable qui, une fois mise en oeuvre, aidera d'une part à renforcer la sécurité mondiale, d'autre part à hâter les progrès en ce qui concerne la limitation des armements. En outre, l'expertise du Canada dans le domaine de la vérification et la crédibilité dont il jouit depuis longtemps auprès de l'OTAN et des Nations Unies font naturellement de notre pays le leader en la matière.

La Conférence d'Ottawa sera la première grande réunion Est-Ouest des années 90, et la première réunion des ministres des Affaires étrangères des pays de l'OTAN et du Pacte de Varsovie depuis les événements spectaculaires qui ont bouleversé l'Europe durant l'automne de 1989. En tant que telle, elle permettra de donner le ton aux relations Est-Ouest pour la décennie à venir. Le Canada a l'intention de faire tout son possible pour que la Conférence d'Ottawa et la conférence de suivi à Budapest débouchent sur un accord de libre survol des territoires qui constitue sur le plan de la sécurité la base de nouvelles relations Est-Ouest, caractérisées par un esprit d'ouverture et de coopération plutôt qu'une tendance au secret et un esprit de compétition.

43-255-436

Le Canada et la Hongrie mettent à l'essai le régime de libre survol

Le 6 janvier, en préparation de la Conférence "Ciel ouvert", un avion canadien a survolé le territoire de la Hongrie afin de mettre à l'essai les procédures administratives et opérationnelles que supposera l'application d'un accord de libre survol des territoires.

Comme les avions qui effectueront ces survols risquent d'emprunter des routes très différentes de celles utilisées par les avions civils et que les survols peuvent s'effectuer à des altitudes très variables, il faudra modifier les procédures existantes de contrôle du trafic aérien civil. Selon les premières indications, les modifications envisagées ne doivent pas nécessairement être substantielles ou onéreuses. En fait, elles se résumeront à toutes fins utiles à rationaliser la procédure applicable au trafic aérien international, de sorte que les autorités du pays concerné puissent donner suite rapidement aux demandes d'autorisation de survol lorsque l'avion en question doit suivre un itinéraire complexe ou inhabituel.

La nécessité d'identifier les grandes composantes du mécanisme de traitement des demandes d'autorisation de survol a conduit le Canada et la Hongrie à examiner la possibilité d'effectuer un survol d'essai. Après consultations, il a été décidé qu'un avion militaire canadien survolerait le territoire hongrois au début de janvier, et qu'un avion hongrois pourrait faire de même au-dessus du territoire canadien un peu plus tard au cours du mois.

Même si l'on a cherché à faire en sorte que ce survol se fasse dans toute la mesure du possible selon les procédures qui pourront être convenues durant les négociations devant mener à l'accord, le Canada et la Hongrie ont par ailleurs reconnu qu'ils pourraient retirer le maximum de l'expérience si, à chaque étape du processus, ils prenaient le temps voulu pour évaluer chaque activité après qu'elle a eu lieu. C'est ce qui explique qu'il a fallu consacrer un peu plus de temps à la notification et à la planification du vol que ce dont pourront convenir les participants à la Conférence. En outre, il importe de souligner que, contrairement à ce que prévoira le régime, l'avion canadien n'avait aucun instrument de détection à son bord et ne pouvait de ce fait recueillir aucune donnée sur les activités hongroises.

Le 4 janvier, un appareil Hercules C-130 a décollé de la base des Forces canadiennes à Lahr en République fédérale d'Allemagne à destination de l'aéroport de Budapest; son plan de vol l'a amené à survoler la Tchécoslovaquie, avec la pleine coopération des autorités de ce pays. À son arrivée à Budapest, l'appareil a été inspecté par les autorités hongroises, qui ont ainsi pu s'assurer que l'avion n'était pas armé. Comme le Hercules n'avait aucun capteur à son bord, il n'a pas été nécessaire de vérifier s'il y avait conformité avec quelque spécification qui pourra être négociée à ce sujet. L'accord devrait donner à tout pays d'accueil le droit de procéder à ces deux inspections.

Au moment des inspections, l'équipage a remis aux autorités hongroises un plan de vol prévoyant un survol d'environ trois heures au cours duquel l'avion devait emprunter plusieurs routes et voler à des altitudes très variables. Les autorités hongroises devaient approuver le plan dans les vingt-quatre heures. Le survol a eu lieu dans la matinée du 6 janvier. Tandis que l'appareil traçait un énorme chiffre huit au-dessus du territoire hongrois, les Canadiens ont pu observer les installations militaires hongroises et soviétiques.

Des observateurs du gouvernement hongrois prenaient place à bord de l'avion. (Ce droit du gouvernement d'accueil pourrait d'ailleurs être sanctionné dans l'accord.) Ces personnes, qui avaient accès à toutes les parties de l'avion, ont veillé à ce que le plan de vol approuvé soit suivi. Comme il n'y avait pas de capteurs à bord, elles n'ont pas eu à en surveiller l'utilisation. (On s'attend à ce que l'accord donne ce pouvoir aux observateurs.)

Le survol terminé, l'avion est rentré à Budapest, où des représentants des deux gouvernements ont discuté de l'opération et identifié les aspects pouvant être examinés plus en détail lors de la Conférence "Ciel ouvert". La Hongrie et le Canada se sont dits satisfaits des résultats de l'expérience, qui a contribué dans une modeste mesure à renforcer la confiance entre l'Est et l'Ouest.

Outre l'équipage et des membres du ministère de la Défense nationale, le gouvernement canadien a dépêché des représentants d'AECEC et de Transports Canada pour observer les opérations et participer aux discussions. Les Canadiens ont quitté Budapest le 7 janvier.

"Ciels ouverts": Éléments de base envisagés par l'OTAN

Voici le contenu du document "Ciels ouverts: Éléments de base", approuvé par le Conseil de l'Atlantique Nord, les 14 et 15 décembre 1989.

I. Introduction

1. Le 12 mai 1989, le président Bush proposait l'instauration d'un régime dit "Ciels ouverts", par lequel les participants accepteraient d'ouvrir mutuellement leur espace aérien pour permettre le survol de leur territoire afin de renforcer ainsi la confiance et la transparence en ce qui concerne leurs activités militaires. Cette proposition reprenait en l'élargissant un concept avancé dans les années 50, mais qui n'avait pu trouver d'application pratique parce que le climat des relations internationales de l'époque n'y était pas favorable.

Aujourd'hui, cette nouvelle initiative s'inscrit dans un contexte très différent: en effet, la transparence devient un thème central des relations Est-Ouest et ces dernières années ont été marquées par des avancées importantes dans le domaine des mesures de confiance et celui du contrôle des armements.

2. Les dispositions prévues en matière de notification et d'observation d'activités militaires par l'Acte final d'Helsinki ont été améliorées et rendues obligatoires par l'Accord de Stockholm, conclu dans le cadre de la CDE en 1986.

S'agissant du contrôle des armements, en 1987, le Traité sur les forces nucléaires intermédiaires a constitué, mis à part son objet propre, un précédent très important par l'ampleur de son dispositif de vérification.

Tout laisse penser aujourd'hui que d'autres progrès encore plus spectaculaires devraient être réalisés dans des délais rapprochés. À Vienne en particulier, a été engagée une double démarche: il s'agit d'une part, d'approfondir encore les mesures de confiance et de transparence entre les 35 pays de la CSCE et, d'autre part, de parvenir à un accord sans précédent sur l'élimination de grandes quantités d'armements conventionnels entre les pays de l'Alliance atlantique et ceux de l'Organisation du Traité de Varsovie.

On s'attend par ailleurs à des développements importants dans d'autres secteurs du désarmement, en particulier dans le domaine chimique, ainsi que dans celui des négociations stratégiques soviéto-américaines.

3. Tous ces accords comporteront bien évidemment leur régime propre de vérification, celui-ci ayant souvent un caractère très intrusif. En outre, aux dispositions spécifiques prévues par chaque traité en matière de vérification, s'ajouteront les moyens habituels dont peuvent disposer les États pour s'assurer du respect des accords (moyens techniques nationaux).

Il apparaît cependant utile, en particulier dans le contexte actuel d'amélioration des relations Est-Ouest, de réfléchir également à d'autres possibilités de créer un contexte général favorable aux efforts entrepris en matière de confiance et de désarmement. Dans ce contexte, le concept de ciels ouverts a une valeur toute particulière. L'acceptation par un pays d'être survolé représente en soi un acte politique très important, qui manifeste en effet sa disponibilité à l'ouverture; d'autre part, l'inspection aérienne constitue un moyen de vérification particulièrement efficace, parallèlement à la transparence générale des activités militaires évoquée plus haut.

Cette double caractéristique d'un régime de ciels ouverts ferait de ce dernier un complément précieux aux efforts actuellement poursuivis au plan Est-Ouest, principalement dans le contexte des négociations de Vienne, mais aussi en relation avec d'autres entreprises de désarmement (START, désarmement chimique).

Il paraîtrait souhaitable de faire maintenant porter l'accent sur la région européenne, en incluant aussi l'ensemble des territoires de l'Union soviétique, des États-Unis et du Canada. De la même façon, nous serons prêts à prendre en considération, en temps opportun, le désir de tout autre pays européen de participer au régime de ciels ouverts. Cet élément pourrait être complémentaire de leurs efforts en vue d'accroître la con-

fiance et de limiter les armements conventionnels, et il serait conforme aux objectifs de ces négociations.

4. À cette fin, le régime "Ciel ouvert" devrait suivre les grandes lignes ci-après :

- l'engagement des parties à plus de transparence par le moyen de survols aériens sur la totalité de leur territoire national, en principe sans autres limitations que celles imposées par la sécurité des vols ou celles que prescrit le droit international;
- la possibilité pour les participants d'effectuer de tels vols d'observation sur une base nationale ou de façon conjointe avec leurs alliés;
- l'engagement de toutes les parties à conduire et à recevoir de tels vols d'observation sur la base de quotas nationaux;
- l'établissement de procédures agréées destinées à garantir à la fois la transparence et la sécurité des vols;
- la possibilité pour les parties d'utiliser le résultat de tels survols pour accroître la transparence des activités militaires et pour assurer le respect des mesures de contrôle des armements, actuelles ou à venir.

II. Objet

L'objet principal du régime "Ciel ouvert" est d'encourager une transparence réciproque de la part des États participants et de permettre l'observation des activités militaires qui se déroulent sur leurs territoires respectifs, ainsi que des installations militaires qui s'y trouvent, renforçant ainsi la confiance et la sécurité. Le concept peut permettre d'atteindre ces objectifs comme complément à la fois des moyens techniques nationaux de collecte de données et des dispositions concernant l'échange d'informations et la vérification établies par les accords actuels et futurs de contrôle des armements.

III. Participation et champ d'application

Initialement, peuvent participer au régime "Ciel ouvert" tous les membres de l'Alliance atlantique et de l'Organisation du Traité de Varsovie. Tous les territoires des participants en Amérique du Nord et en Asie, de même qu'en Europe, seront inclus.

IV. Quotas

1. La "comptabilité" du régime "Ciel ouvert" se fondera sur les quotas qui limitent le nombre des survols. Les quotas seront fixés d'après la taille géographique des pays participants. La durée des vols peut également être limitée en fonction de la taille géographique. Pour les grands pays, le quota devrait permettre plusieurs vols par mois au-dessus de leur territoire. Toutes les parties auront le droit de participer à de tels vols d'observation sur une base nationale, soit individuellement, soit conjointement avec leurs alliés.

2. La mise en application effective d'un système de quota suppose qu'il soit entendu qu'un pays n'effectuera pas de vols au-dessus du territoire d'un autre pays appartenant à la même alliance.

3. Le total des quotas pour les États participants devrait être fixé de telle sorte qu'il y ait correspondance approximative entre les totaux fixés pour l'OTAN et l'Organisation du Traité de Varsovie et, dans ces totaux, pour l'URSS et les pays nord-américains de l'OTAN.

4. Chaque participant, quelle que soit la dimension de son territoire, sera tenu d'accepter un quota d'au moins un survol par trimestre.

5. Les pays de moindre superficie, c'est-à-dire ceux auxquels s'applique le quota minimal, peuvent se regrouper en une seule unité territoriale, dans le but d'accueillir les survols prévus au titre du régime "Ciel ouvert", et accepter conjointement le quota correspondant à la superficie terrestre totale de ladite unité territoriale.

V. Avions

Le ou les pays procédant à un vol d'observation utiliseront des aéronefs civils ou militaires non armés, à voilure fixe, capables de transporter des observateurs du pays hôte.

VI. Capteurs

De nombreux types de capteurs pourront être utilisés, à une exception importante près: il sera interdit d'utiliser des dispositifs servant à la collecte et à l'enregistrement de renseignements sur les émissions électromagnétiques. Une liste des catégories et types de capteurs interdits sera établie d'un commun accord par les États participants et sera actualisée chaque année.

VII. Coopération technique interalliée

Les membres d'une même alliance pourront arrêter entre eux des dispositions multilatérales ou bilatérales concernant le partage des avions ou des capteurs et l'organisation de survols conjoints.

VIII. Déroulement de la mission

1. Les avions commenceront leurs vols d'observation à partir de points d'entrée agréés et désignés au préalable, et ils les termineront à des points de sortie également désignés au préalable; les points d'entrée et de sortie prévus pour chaque État participant seront fixés par celui-ci et énumérés dans une annexe à l'accord.

2. Le pays hôte mettra à disposition le genre d'équipements de soutien, de services techniques et d'installations normalement fournis aux avions commerciaux. Des mesures seront prises pour que les avions d'observation puissent faire des escales de ravitaillement.

3. L'État procédant à l'observation donnera seize heures de notification de l'arrivée de ses représentants à un point d'entrée. Cependant, si ce point d'entrée se trouve sur une côte ou sur une frontière et qu'aucune portion du territoire de l'État d'accueil ne doit être survolée avant l'arrivée audit point d'entrée, ce délai pourra être raccourci.

4. L'équipage de l'avion d'observation devra déposer un plan de vol dans les six heures qui suivront son arrivée au point d'entrée.

5. Après l'arrivée, et une fois le plan de vol déposé, un délai de 24 heures devra être respecté avant le survol. Ce délai doit permettre de s'assurer que la route prévue ne pose aucun problème de sécurité aérienne et de fournir les services techniques nécessaires. Pendant cette période, on se livrera à une inspection poussée des avions (sans toutefois leur faire subir de dégâts matériels), de façon à vérifier qu'ils ne sont pas équipés de capteurs ou d'enregistreurs non autorisés.

6. Avant le vol, des contrôleurs du pays hôte pourront embarquer à bord de l'avion d'observation. Une fois en vol, ils s'assureront que l'équipage suit le plan de vol, et ils contrôleront le fonctionnement des capteurs. Ils auront toute liberté de mouvement à l'intérieur de l'avion.

7. Le vol se fera depuis le point d'entrée agréé jusqu'à un point de sortie également agréé; les observateurs du pays hôte quitteront alors l'avion. Les points d'entrée et de sortie peuvent être les mêmes. Il sera interdit de s'attarder au-dessus d'un même emplacement. Les appareils ne seront pas tenus d'emprunter exclusivement les couloirs aériens réservés au trafic commercial. En principe, on pourra uniquement leur interdire de traverser l'espace aérien dont la fermeture à tous autres avions aura été annoncée publiquement pour des raisons valables de sécurité aérienne, comprenant les dangers spécifiques pouvant poser de graves risques pour l'aéronef et ses occupants. Chaque pays prendra les dispositions nécessaires pour s'assurer que les avis publics concernant ces portions dangereuses de l'espace aérien soient largement et rapidement diffusés; chaque pays établira une liste, à annexer à l'accord, des lieux où peuvent être consultées ces annonces publiques. Les altitudes minimales fixées pour de tels vols peuvent varier en fonction de considérations de sécurité aérienne. Le degré de contrôle exercé depuis le sol sur les avions sera déterminé à l'avance par accord entre les parties, selon des règles com-

patibles telles que celles que reconnaît l'OACI. Dans la mise en pratique de ces considérations et procédures, on partira du postulat qu'il faut encourager le plus grand degré de transparence compatible avec la sécurité aérienne.

8. L'application du régime "Ciel ouvert" se fera sans préjudice pour les États autres que les États participants.

IX. Résultats de la mission

Les membres d'une même alliance conviendront ensemble de la façon dont il y a lieu de partager les renseignements recueillis lors des survols effectués en vertu du régime "Ciel ouvert". Chaque partie décidera de la manière dont elle entend exploiter ces renseignements.

X. Vols de transit

Si un avion survole un État participant pour se rendre dans l'État participant où doit être effectué un vol de surveillance, ce vol de transit ne sera pas déduit du quota de l'État survolé, pourvu que l'avion emprunte exclusivement les couloirs de circulation réservés au trafic civil.

XI. Type d'accord

Le régime "Ciel ouvert" sera instauré par le biais d'un traité multilatéral conclu entre les parties concernées.

XII. Organisme consultatif pour le régime "Ciel ouvert"

Afin de promouvoir les objectifs et la mise en application du régime "Ciel ouvert", les États participants établiront un organisme chargé de résoudre les questions liées au respect des dispositions du traité et d'adopter toutes mesures pouvant être nécessaires pour améliorer l'efficacité du régime.

Source: *Le Bulletin du désarmement*, No.12, Hiver 1989/90, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada

"Ciels ouverts": chronologie

21 juillet 1955 — Le président Eisenhower propose l'ouverture des espaces aériens à l'occasion d'un sommet quadripartite (États-Unis, France, Royaume-Uni et URSS) à Genève. Le Canada appuie la proposition et prend une part active dans les négociations qui s'ensuivent.

Janvier 1989 — Le président Bush demande au Conseil national de sécurité (CNS) de procéder à un examen des options qui pourraient s'offrir à lui dans le domaine du contrôle des armements et des mesures de confiance.

Avril — Les fonctionnaires canadiens apprennent que le CNS envisage comme option possible la relance du concept "Ciels ouverts".

2 mai — Dans une lettre au président Bush, le premier ministre Mulroney indique que le Canada considère la proposition "Ciels ouverts" comme une excellente initiative.

4 mai — A Washington, le premier ministre discute du concept avec le président Bush, et l'incite à mettre la proposition de l'avant et à l'élargir de manière à y inclure les pays de l'OTAN et de l'OTV. Le président indique qu'il trouve intéressant le concept "Ciels ouverts" et qu'il étudiera la question plus à fond.

11 mai — Le président téléphone au premier ministre et lui fait savoir qu'il entend aller de l'avant avec la proposition.

12 mai — Dans une allocution à l'université Texas A&M, le président Bush propose, à titre de mesure de confiance, la mise en place d'un régime "Ciels ouverts" qui comprendrait tous les pays de l'OTAN et de l'OTV. Le Canada réserve bon accueil à cette initiative et s'engage s'appuyer pleinement l'élaboration d'un tel régime.

30 mai — Les leaders de l'OTAN émettent un communiqué dans lequel ils appuient la proposition.

21 septembre — Le ministre soviétique des Affaires étrangères, M. Chevardnadze, indique au secrétaire d'État américain, M. Baker, que l'URSS est disposée à participer à une conférence sur l'ouverture des espaces aériens.

24 septembre — Le Canada propose d'accueillir une conférence pour la négociation d'un accord sur l'ouverture des espaces aériens.

15 décembre — L'OTAN publie un document, intitulé "Éléments de base", concernant le principe "Ciels ouverts".

6 janvier 1990 — Le Canada procède à un survol expérimental du territoire hongrois, dans le cadre de l'initiative proposée.

30 janvier - 1 février — Des représentants de l'OTAN et de l'OTV se rencontrent à Budapest pour discuter de l'organisation et des modalités de la conférence et pour procéder à une évaluation du survol expérimental.

12-14 février — Session ministérielle de la conférence "Ciels ouverts", Ottawa.

15-28 février — Suite de la Conférence (Officiels), Ottawa.

23 avril - 11 mai — Seconde Conférence "Ciels ouverts", Budapest (non confirmé).

Pourquoi un régime de libre survol?

Depuis le début, le Canada a été un solide partisan du régime de libre survol des territoires. Non seulement un accord de libre survol (aussi appelé "Cieux ouverts") bénéficiera aux signataires originels, mais il servira aussi la cause de la paix et de la sécurité internationales en favorisant la stabilité entre l'Est et l'Ouest. Les avantages du régime sont résumés brièvement ci-après.

Observation indépendante

L'accord permettra aux participants qui n'ont pas de satellites de surveillance — y compris le Canada — d'observer de façon indépendante des régions qui les intéressent plus particulièrement. La technologie et les installations permettant la surveillance aérienne sont clairement à la portée de tous les membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. Le régime "Cieux ouverts" donnera aux États participants la possibilité de déterminer par eux-mêmes si les dispositions des accords sont respectées et si leur sécurité est menacée.

Partage du fardeau

L'accord donnera au Canada et aux États-Unis une occasion de montrer qu'ils sont prêts à assumer une partie du fardeau de la surveillance indiscrète que cette ère nouvelle de plus grande franchise politique et de limitation des armements conventionnels exigera de nos alliés européens.

Renforcement de la confiance

Le régime contribuera de façon capitale à renforcer la confiance entre l'Est et l'Ouest dans les années 1990. Un accord de libre survol permettra à tous les membres des deux alliances de déterminer dans quelle mesure les intentions de l'autre partie sont pacifiques. Il serait à toutes fins utiles impossible de dissimuler les préparatifs d'une attaque au moyen d'armes conventionnelles si des vols de reconnaissance étaient effectués fréquemment et au hasard.

Impact sur le processus de limitation des armements

Un pays qui choisit d'adhérer au régime de libre survol s'engage par le fait même à faire preuve de transparence quant à ses relations militaires; dans cette optique, un accord sur le libre survol contribuera à instaurer, au niveau politique, les conditions propices à des progrès rapides dans le dossier de la limitation des armements.

En outre, comme cet accord sera négocié et mis en oeuvre indépendamment de tout accord de limitation, des survols effectués à bref préavis aideront à satisfaire aux prescriptions de vérification de tout accord relatif aux armements nucléaires stratégiques et de tout accord concernant les armements conventionnels. Un régime de libre survol donnera aux participants la possibilité de contrôler des activités telles la destruction des arsenaux, ainsi que le retrait et le mouvement des troupes. Les survols devront être suivis d'inspections sur place, mais il en résultera un niveau de confiance très élevé en ce qui concerne le respect des accords.

Chronique "Ciels ouverts"

Naissance d'un concept

Le concept du libre survol des territoires (communément appelé "Ciels ouverts") fut mis de l'avant pour la première fois en 1955 par un groupe d'analystes qui secondaient Nelson Rockefeller, alors conseiller du président Eisenhower. Rockefeller avait demandé à ses collaborateurs de concevoir des initiatives audacieuses que le président pourrait proposer durant le Sommet des quatre puissances (France, Royaume-Uni, États-Unis et URSS) qui devait se réunir à Genève en juillet. En juin, le groupe passa cinq jours à la base de la marine américaine à Quantico, près de Washington, et c'est alors que naquit l'idée de survols mutuels des territoires à l'aide d'avions non armés.

La reconnaissance aérienne s'étant révélée une excellente méthode de collecte des données durant la Seconde Guerre mondiale, il n'était pas étonnant que, quelques années plus tard, ce type de surveillance fut sérieusement envisagé comme moyen de vérifier dans quelle mesure seraient respectés d'éventuels accords de limitation des armements et de désarmement. En fait, cette formule avait même été proposée en 1946 dans un plan de contrôle international de l'utilisation de l'énergie atomique.

À Quantico, le groupe d'analystes fut séduit par la simplicité du concept et par le fait qu'il mettait l'accent sur la transparence — une valeur prise à l'Ouest — par opposition au caractère secret des activités de l'Union soviétique. Qui plus est, le régime — s'il était adopté — comporterait des avantages énormes pour la sécurité des États-Unis. Les systèmes de reconnaissance par satellite n'étaient pas encore en opération et les Américains ignoraient à peu près tout de l'état de préparation réel des forces soviétiques. Les missiles balistiques n'ayant pas encore fait leur apparition, les États-Unis étaient surtout intéressés à en savoir davantage sur la capacité soviétique concernant les bombardiers à long rayon d'action et à identifier les terrains d'aviation à partir desquels pourraient être menées des attaques intercontinentales à l'aide de bombardiers.

La bureaucratie américaine ne réserva toutefois pas un accueil particulièrement enthousiaste au concept. Opposée par le secrétaire d'État d'alors, John Foster Dulles (tout autant parce qu'il cherchait obstinément à écarter Rockefeller comme conseiller de politique étrangère que pour des questions de fond), la proposition ne figurait pas dans la stratégie d'Eisenhower à son départ pour Genève.

À mesure que le Sommet progressait, il devenait évident que la prestation du président n'avait pas captivé l'attention du public, et c'est ainsi que Rockefeller put revenir à la charge avec son idée. Dans les circonstances, Eisenhower se montra moins réceptif aux objections de Dulles que ce n'avait été le cas à Washington. Après avoir consulté ses collaborateurs et le premier ministre de Grande-Bretagne, Anthony Eden, le président fit la déclaration suivante le 21 juillet:

"Messieurs, dès l'instant où j'ai travaillé à la préparation du mémorandum que nous soumettons à cette Conférence, je n'ai cessé de rechercher de toutes les forces de mon cœur et de mon esprit ce que je pourrais dire ici afin que chacun puisse se convaincre qu'en abordant ce problème du désarmement les États-Unis sont parfaitement sincères.

"Je voudrais m'adresser particulièrement, pendant un instant, aux représentants de l'Union soviétique parce que nos deux grands pays, tout le monde le reconnaît, possèdent de terribles armes nouvelles en des quantités telles qu'elles font naître dans d'autres parties du monde ou chez chacun d'entre nous des craintes et des risques d'attaques par surprise.

"Je propose donc que nous prenions des mesures pratiques, que nous commençons à nous entendre entre nous très rapidement, immédiatement même sur certaines mesures. Voici ce que ces mesures comprendraient:

"Nous nous remettrions un tableau complet, de A jusqu'à Z, de notre appareil militaire, où seraient indiquées toutes les installations se trouvant d'un bout à l'autre de nos pays; nous échangerions ce tableau.

"Ensuite, chaque pays fournirait à l'autre pays le moyen d'effectuer des opérations de photographie aérienne; nous vous donnerions toutes facilités pour procéder dans notre pays à des reconnaissances aériennes, vous pourriez prendre toutes les photographies que vous voudriez et les emporter dans votre pays pour les étudier; vous nous fourniriez exactement les mêmes facilités, et nous procéderions aux mêmes reconnaissances. De cette façon, le monde entier pourrait se persuader que nous prenons entre nous des mesures afin de prévenir toute

possibilité de grande attaque par surprise, contribuant ainsi à faire reculer le danger et à atténuer la tension.

"En même temps, nous faciliterions la réalisation d'un système complet et efficace d'inspection et de désarmement, car les mesures que je propose ne seraient, je vous l'assure, qu'un commencement."

Les dirigeants de la Grande-Bretagne et de la France s'engagèrent sur-le-champ à respecter ce régime de libre survol et à y adhérer. La délégation soviétique promit d'étudier l'idée. Il devint vite évident, toutefois, que les autorités soviétiques se méfiaient du concept. Khrouchtchev allégua à un certain moment qu'il ne s'agissait ni plus ni moins que d'un flagrant complot d'espionnage dirigé contre l'Union soviétique. À son départ de Genève, Eisenhower était convaincu que l'URSS rejeterait sa proposition.

Le gouvernement canadien se rallia au concept, et il contribua pour beaucoup à faire progresser les discussions à ce sujet dans les quelques années qui suivirent. Ces discussions furent axées sur la création d'un certain nombre de zones, et c'est dans ce contexte que le gouvernement canadien proposa une zone arctique en août 1957. Eisenhower avait vu juste, toutefois; l'URSS n'était pas, à l'époque, disposée à envisager favorablement quelque proposition de survol que ce soit.

Les vols de photoreconnaissance à haute altitude effectués par les États-Unis à compter de 1956 à l'aide d'appareils U-2, et l'avènement de l'ère du missile balistique à la suite du lancement du premier spoutnik par l'URSS en 1957 contribuèrent aussi à refroidir l'enthousiasme de l'Administration américaine. Tant et si bien que le concept fut à toutes fins utiles mis aux oubliettes durant les trente années qui suivirent.

Relance de la proposition

Peu après son entrée en fonctions en janvier 1989, le président Bush avait demandé à ses conseillers de revoir à fond le dossier de la limitation des armements afin de mettre en place de nouvelles initiatives. En avril, durant leurs consultations régulières avec leurs homologues américains sur les questions de limitation des armements, les officiels canadiens se sont rendu compte que les États-Unis entendaient, au nombre de ces initiatives, ressusciter le concept du libre survol des territoires.

Le Canada estimait que le régime de ciels ouverts se révélerait une excellente initiative dans le contexte des relations entre les États-Unis et l'Union soviétique, mais que sa valeur pourrait être d'autant plus grande si son application s'étendait au territoire de tous les membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie et si ces États pouvaient eux aussi participer au programme de survols. Le 2 mai, le premier ministre a écrit au président pour lui faire connaître les vues du Canada; le 4, il a discuté de la question avec lui, l'invitant instamment à mettre la proposition de l'avant et à étendre son application à tous les États de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. Le 11 mai, le Président a téléphoné au premier ministre pour l'informer qu'il comptait aller de l'avant avec l'initiative, sous une forme élargie.

Le président a relancé le concept au cours d'une allocution prononcée devant les diplômés de l'Université Texas A&M le 12 mai. Il a alors proposé que soit réexploré le plan original du président Eisenhower, mais de façon plus globale et plus radicale. M. Bush a précisé sa pensée à ce sujet un peu plus tard à Bruxelles, et les dirigeants de l'OTAN ont sanctionné l'idée dans le communiqué qu'ils ont émis le 30 mai.

Durant l'été, les officiels canadiens ont discrètement encouragé leurs homologues en Europe de l'Est et de l'Ouest à se rallier au concept. Le 21 septembre, durant leurs entretiens à Jackson Hole au Wyoming, le ministre soviétique des Affaires étrangères, Edouard Chevardnadze, a indiqué au secrétaire d'État américain, James Baker, que l'URSS participerait à une conférence internationale sur cette question. Le 24 septembre, le Canada a offert d'accueillir une conférence en vue de négocier un accord de libre survol. Des invitations ont été adressées à tous les membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie.

Tout au cours de l'automne, des représentants des États membres de l'OTAN se sont réunis à diverses reprises à Bruxelles pour s'entendre sur la structure d'un éventuel régime de libre survol. Le résultat de cette réflexion se trouve dans le document *Éléments de base*, daté du 15 décembre; seize pays de l'Organisation s'y prononcent unanimement sur la façon dont un tel régime devrait fonctionner dans la pratique.

La conférence d'Ottawa se tiendra du 12 au 28 février. Elle devrait être suivie plus tard dans l'année d'une autre conférence à Budapest, en Hongrie, au cours de laquelle sera finalisée la négociation de l'accord. Trente-cinq ans après sa conception, le régime de libre survol arrive à terme.

Téledétection aérienne vs téledétection spatiale

D'aucuns peuvent se demander ce qui donne sa pertinence, dans les années 1990, à la surveillance aérienne proposée dans le document traitant du régime "Cieux ouverts", étant donné qu'il existe maintenant une capacité effective de téledétection spatiale. Ces deux genres de systèmes constituent des capacités très différentes, cependant, et ne doivent pas être vus comme s'excluant mutuellement. Du reste, les systèmes de reconnaissance aéroportés présentent un certain nombre d'avantages, dont certains sont énumérés ci-dessous.

Souplesse technique

La surveillance aérienne offre les avantages techniques suivants:

- On peut varier l'échelle de l'image en changeant, par exemple, la longueur focale des lentilles ou l'altitude de vol de l'aéronef.
- Il est possible de régler la résolution au sol de l'image, et d'assurer ainsi soit une très haute résolution, au besoin, ou une résolution plus faible, et de limiter de cette manière le caractère délicat des renseignements que pourraient fournir les données.
- Il est possible d'adapter les capteurs à une situation particulière, par exemple en se servant de bandes de fréquence particulières dans un scanner multibande.
- Les aéronefs, s'ils sont stationnés sur place, peuvent assurer une couverture à des moments précis ou sur bref préavis (dans le cas des satellites, cela est plus difficile ou impossible), pourvu qu'il règne des conditions météorologiques appropriées.
- Il est possible de fournir des données en temps réel en se servant d'une liaison descendante; autrement, les données peuvent être enregistrées sur bande ou film et peuvent être disponibles dans un délai de plusieurs heures ou plusieurs jours.
- Les aéronefs et les capteurs aéroportés peuvent être réparés ou remplacés plus facilement que les systèmes de reconnaissance montés à bord de satellites.
- Les systèmes de reconnaissance aéroportés n'exigent pas le même degré de spécialisation de matériel que les capteurs montés à bord d'un satellite. Ils peuvent utiliser des aéronefs et capteurs ordinaires comme on en trouve dans le commerce. Moins de problèmes risquent de se poser relativement à des facteurs comme la survivabilité dans un environnement hostile en puissance.

Acceptabilité du point de vue politique

La surveillance aérienne offre les avantages politiques suivants:

- Les moyens de surveillance aéroportés sont de la compétence technique d'un nombre de pays relativement plus élevé que dans le cas des moyens spatiaux.
- La capacité de restreindre la couverture du survol peut rendre les images obtenues par des moyens aéroportés plus attrayantes du point de vue politique, pour certains États, dans un contexte multilatéral ou international. Il serait moins difficile de montrer que la couverture a été limitée à des secteurs précis.
- On peut placer du personnel du pays d'accueil à bord d'une plate-forme aéroportée afin de s'assurer qu'il n'y a pas collecte illicite de données.
- Il est possible d'avoir recours à de la technologie civile ou à de la technologie militaire non sensible, car on

po
"I
me
L
libr
les
ni p
Ge
La
sior
non
195
que
Le
d'ap
l'UF
que
Re
Pe
à for
leurs
les o
citer
Le
relati
appli
pouv
lui fa
prop
mai,
sous
Le p
Texas
façon
dirige
Dur
Oues
soviét
Baker
a offe
adres
Tou
repris
réflex
pronc
La c
autre
cinq a
Source:

n'aurait pas à opérer à partir de distances excessives ou aux hautes vitesses que peut exiger la reconnaissance d'un territoire hostile.

— Les accords multilatéraux sont rendus plus vérifiables et acceptables pour toutes les parties en cause si l'on réduit le besoin de systèmes nationaux montés à bord de satellites.

Capacité de reconnaissance

La surveillance aérienne offre les avantages suivants du point de vue de la capacité de reconnaissance:

— Les pays qui n'ont pas leur propre satellite peuvent élaborer une capacité de reconnaissance aéroportée dont ils ont la maîtrise. Ils peuvent le faire indépendamment ou en collaboration.

— La possession d'une telle capacité de reconnaissance par un certain nombre de pays contribuerait probablement à diminuer les pressions sur les pays dotés d'une capacité de télédétection spatiale à partager leurs données.

— Une capacité aéroportée fonctionnant dans un cadre de ciels ouverts fournirait aux pays possédant une capacité de télédétection spatiale l'occasion d'affecter leurs avoirs limités en équipement à d'autres emplois.

Rentabilité

La surveillance aérienne offre les avantages suivants du point de vue des coûts:

— Les États ont davantage de chances de pouvoir édifier une capacité aéroportée nationale qu'une capacité spatiale.

— La couverture aérienne sera probablement meilleur marché qu'une couverture par satellite, lorsqu'on tient compte des coûts de l'infrastructure pour la construction, le lancement et le contrôle d'un satellite.

— Par exemple, une capacité aéroportée répondant aux besoins de surveillance en Europe centrale coûterait, selon des estimations, environ un vingtième du montant consacré à un système spatial.

Source: *Le Bulletin du désarmement*, No.12, Hiver 1989/90, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada

À "Ciels ouverts"

La présente déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le très honorable Joe Clark, a été publiée dans le New York Times du 5 juin 1989.

L'appel lancé par le président Bush en faveur d'un nouvel arrangement élargi qui tiendrait compte du concept d'une surveillance à "ciels ouverts" témoigne d'une certaine imagination. Il suffit de voir l'appui qu'a reçu cette initiative à la réunion au sommet de l'OTAN pour en mesurer toute l'importance.

La vérification des accords de contrôle des armements à partir de satellites seulement n'étant pas à son avis suffisante, le Canada appuie la proposition de M. Bush qui ouvrirait l'ensemble de l'espace aérien américain et soviétique à des avions de surveillance non armés.

Si la surveillance se faisait au moyen d'avions, il serait plus difficile de dissimuler les mouvements militaires ou l'inobservation des accords de contrôle des armements.

Les avions permettent une surveillance plus précise que les satellites. Ils voient à une plus basse altitude, peuvent contourner les nuages, voler en dessous et observer la terre à partir d'angles différents. Par contre, vu que les satellites évoluent dans des orbites fixes, et que leur passage se fait à des moments prévisibles, il est facile de dissimuler complètement des activités suspectes. Le survol sur préavis très court rendrait la dissimulation de telles activités plus difficile, voire impossible. Même si une observation importante était faite à partir d'un satellite au-dessus d'une zone donnée, il serait difficile de la vérifier étant donné le temps qu'il faudrait à ce satellite pour repasser au-dessus de cette zone, alors que si la même observation était faite à partir d'un avion, elle pourrait être vérifiée sans problème.

La vérification à "ciels ouverts" permettrait aussi de surveiller les activités en cours, comme la destruction d'armes et les retraits de troupes. Contrairement aux satellites, dont le passage est une question de minutes, un avion peut tourner au-dessus d'une zone des heures durant.

Si le secret alimente la méfiance, le concept d'une surveillance à "ciels ouverts" est une mesure de confiance. La surveillance par satellite étant inévitable, les nations n'ont d'autre choix que de l'accepter.

Un accord de vérification à "ciels ouverts", serait sur le plan politique un acte positif qui permettrait de soumettre à une inspection détaillée et indiscrète les activités d'une nation — une ouverture symbolique des portes. Une nation pourrait prouver par ce geste clair et sans équivoque que ses intentions ne sont nullement agressives.

Un tel régime de surveillance permettrait à tous les membres de l'OTAN du Pacte de Varsovie de participer pleinement à la vérification des accords de contrôle des armements.

La rapidité avec laquelle vont les négociations en vue d'un accord de contrôle des forces classiques proposé par M. Bush et appuyé par les participants au sommet de l'OTAN ajoute de l'importance à ce concept de vérification à "ciels ouverts" dont la simplicité permettrait d'y recourir facilement dès l'intervention d'un accord.

Seuls les grands pays ont des satellites dans l'espace. Pourtant, si nous voulons le contrôle des armes classiques en Europe, il est essentiel que toutes les parties à l'accord aient la possibilité d'assurer le public que, selon elles, ces accords sont bien respectés et que sa sécurité n'est pas menacée.

Il n'est pas acceptable sur le plan politique de s'en remettre uniquement à la bonne volonté et au jugement d'une autre nation. Les États-Unis ne le feraient pas et ne s'attendent pas, ainsi qu'en témoigne leur proposition, à ce que leurs alliés le fassent.

Ce concept imposerait le glasnost au niveau des débats publics concernant l'application des accords de

contrôle des armements. Il a fallu de longues années de débats avant de pouvoir publier des photos du radar de Krasnoïarsk en Union soviétique. Les nations refusent en effet, pour des raisons de sécurité nationale, de publier des photos prises par satellite.

Cette règle ne doit pas nécessairement s'appliquer aux prises de vues obtenues au moyen de la surveillance aérienne — en particulier aux photos prises à basse altitude. Le fait que ce genre de preuve existe ne peut que favoriser les débats publics concernant les activités militaires des pays du Pacte de Varsovie et le respect par ces pays de mesures de contrôle des armements.

La surveillance serait plus fiable. Elle ne serait plus menacée par une défaillance possible d'un satellite dont le remplacement exige aujourd'hui plusieurs années.

La vérification d'un accord de contrôle des armes classiques, notamment si les forces de défense doivent faire l'objet de réductions substantielles, exigera une surveillance continue afin d'empêcher le renforcement rapide des forces militaires et de persuader le public qu'aucun plan d'attaque par surprise n'est en cours. Si nous restons tributaires d'une défaillance technique de nos moyens de surveillance pendant des périodes relativement prolongées, notre confiance dans ces accords diminuera.

Par ses initiatives, Mikhaïl Gorbatchev a donné une preuve de l'engagement qu'il a pris d'améliorer les relations Est-Ouest. Il a proposé de faire plus et a présenté une vaste série de propositions en vue d'améliorer encore ces relations. Le président Bush lui a sagement demandé de créer les conditions qui nous permettront de progresser ensemble sans mettre en danger la sécurité et de l'OTAN et du Pact de Varsovie.

Le symposium sur la vérification se penche sur les questions liées au régime "Ciels ouverts"

Les négociateurs d'un accord de libre survol des territoires auront un certain nombre de questions fort complexes à débattre, qu'il s'agisse de questions d'ordre technique concernant les types d'avions et de capteurs à être utilisés, ou de questions d'ordre opérationnel et organisationnel, telles la période de notification requise et la fréquence et la durée des survols. De plus, des questions juridiques, portant notamment sur le statut des inspecteurs étrangers et la propriété des données recueillies, et des questions d'ordre politique, traitant entre autres de la structure et des objectifs généraux d'un régime de ciels ouverts, occuperont une place importante à l'ordre du jour.

Dans le but de promouvoir une discussion internationale sur ces questions et d'autres aspects d'un régime de ciels ouverts, la Section de recherche sur la vérification des Affaires extérieures et de Commerce extérieur Canada (AECEC) a consacré son sixième Symposium annuel sur la vérification et le contrôle des armements à ce grand dossier. Le Symposium, qui a eu lieu à Ottawa entre les 21 et 24 novembre 1989, a été organisé, au nom du AECEC, par le Centre des études internationales et stratégiques de l'Université York.

Une quarantaine de personnes ont participé au Symposium, dont des responsables civils et militaires en provenance du Canada, des États-Unis, de la République fédérale d'Allemagne, de France, des Pays-Bas et de Hongrie, de même que des représentants invités des milieux universitaire et industriel.

Dans un cadre de travail informel, les participants ont examiné les questions techniques, organisationnelles, juridiques et politiques liées à un régime de libre survol des territoires, et ont tiré les conclusions suivantes:

- l'élément essentiel du succès de tout régime de renforcement de la confiance réside en la volonté politique de le faire réussir. Bien qu'il serait possible de consacrer des heures à discuter des moyens dont pourrait disposer un État pour faire obstacle ou même contrecarrer un accord de libre survol des territoires, de telles discussions devraient être considérées comme hors de propos. Si la volonté politique de signer et de respecter un accord existe, il sera alors possible, par le biais de consultations, de trouver les solutions aux problèmes qui se présenteront. En l'absence d'une telle volonté, les possibilités d'obstruction sont infinies;
- un accord de libre survol des territoires devrait être aussi simple et aussi souple que possible. Il faut éviter de s'embourber dans les détails. Dans une certaine mesure, les problèmes liés tout particulièrement au fonctionnement d'un tel régime ne peuvent être cernés qu'une fois le régime en place. En garantissant au régime la plus grande souplesse possible, celui-ci pourra faire l'objet de modifications à mesure que les participants se familiariseront avec les aspects quotidiens de son fonctionnement;
- le rayon d'action et les capacités des avions et des capteurs disponibles sur le marché sont fort impressionnantes. Chaque État participant devrait être en mesure d'organiser des survols efficaces et d'obtenir, à des fins de renforcement de la confiance, une vaste quantité de renseignements utiles;
- les négociations seraient facilitées si la participation à celles-ci était limitée, dans un premier temps, aux 23 pays de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et du Pacte de Varsovie. Il serait souhaitable d'inviter d'autres États européens à adhérer au régime un fois que celui-ci sera mis en place. Le moment opportun pour lancer cette invitation dépendrait de la nature de l'accord;
- le système de contrôle de la circulation aérienne internationale est en mesure d'accueillir les survols effectués en vertu d'un régime de ciels ouverts sans qu'il soit nécessaire d'apporter un trop grand nombre de modifications. Dans la mesure où certains changements s'imposent, ceux-ci auront trait à la nécessité de simplifier les procédures afin que les survols puissent être effectués à court préavis. Les personnes détenant des compétences techniques et organisationnelles dans des domaines liés au libre survol des territoires devraient être invitées à participer aux négociations dès le début, afin d'en faciliter le déroulement;
- il existe certains précédents juridiques concernant le régime "Ciels ouverts" dans les accords pertinents sur l'aviation civile internationale ainsi que dans le Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire et le Document de Stockholm sur les mesures de renforcement de la confiance et de la sécurité. En raison de la nécessité de faire concorder les engagements pris en vertu d'un régime de ciels ouverts avec le droit interne des pays participants, un traité serait préférable à un accord.

Les coulisses de la Conférence

L'organisation d'une conférence à laquelle prendront part pendant au moins trois jours les ministres des Affaires étrangères des seize pays de l'OTAN et de sept pays du Pacte de Varsovie, entre 250 et 500 délégués et de 500 à 1 000 représentants des médias canadiens et internationaux n'est pas une mince affaire. Cette tâche a été confiée au Groupe de travail de la Conférence "Ciels ouverts", ou ICO comme on se plaît à le désigner dans la langue vernaculaire des Affaires extérieures et de Commerce extérieur Canada (AECEC).

Le Groupe de travail est dirigé par M. Bill van Staalduinen d'AECEC, qui a participé à l'organisation des trois sommets internationaux tenus au Canada en 1987 et 1988 (le Sommet de la Francophonie à Québec, la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth à Vancouver et le Sommet économique à Toronto). En constituant son équipe, M. van Staalduinen a cherché dans toute la mesure du possible à mettre à contribution l'expérience acquise lors de ces manifestations. Le Groupe, qui compte à l'heure actuelle une cinquantaine de personnes venant d'AECEC et d'autres ministères et organismes gouvernementaux et du secteur privé, en comptera une centaine dans les jours qui précéderont la Conférence afin de répondre aux besoins qui se feront de plus en plus nombreux.

ICO est responsable des préparatifs de la Conférence, aspect qui englobe une variété de fonctions allant des arrangements à prendre pour fournir un cortège aux ministres, jusqu'au protocole à suivre au sujet des drapeaux arborés au Centre de conférences. Pour s'assurer que rien n'a été oublié, le Groupe a été divisé en quatre grands secteurs: les finances et l'administration; la logistique et le protocole; les opérations; et les services aux médias.

L'Unité des finances et de l'administration a précédé le reste de l'équipe, s'occupant de chiffrer le coût de la Conférence et d'obtenir du Conseil du Trésor l'autorisation de dépense nécessaire. Elle est notamment chargée de la dotation, des travaux d'impression, de l'aspect communications et des commandes de fournitures du Groupe de travail, et elle doit acquitter les factures de la Conférence sur réception.

L'Unité de la logistique et du protocole est responsable de l'hébergement, du transport, de l'accréditation à la Conférence ainsi que de l'accueil officiel. Les délégués et les représentants des médias devront régler eux-mêmes leurs notes d'hôtel, mais ICO a réservé des séries de chambres dans divers hôtels de la région pour parer à toute éventualité. En vertu d'un arrangement spécial avec la société General Motors du Canada Ltée, ICO fournira en outre un cortège aux ministres durant leur séjour à Ottawa ainsi qu'une voiture de fonctions à chaque délégation. En outre, l'Unité travaille en étroite collaboration avec la Gendarmerie royale du Canada et le ministère de la Défense nationale — qui fourniront les conducteurs des véhicules — et avec les autorités municipales d'Ottawa afin de déterminer les parcours qu'emprunteront les cortèges et de veiller à ce qu'une escorte policière leur soit affectée. Cette unité est en outre chargée de la procédure d'accréditation à la Conférence. Des cartes-photos comportant un code couleur seront remises à tous ceux qui seront mêlés de près ou de loin à la Conférence — du personnel des hôtels aux chefs des délégations — pour éviter que des personnes non autorisées aient accès au site de la rencontre.

Comme son nom le suggère, l'Unité s'occupera des ministres dès leur arrivée à Ottawa, elle organisera les diners offerts par le Canada, fera le nécessaire pour que les délégués aient de quoi se restaurer si les réunions se poursuivent indûment, et prodiguera tous les autres services associés à une rencontre du genre.

L'Unité des opérations, pour sa part, est responsable des installations de la Conférence (en l'occurrence le Centre de conférences du gouvernement canadien) et du Centre des médias. Elle doit équiper les locaux de la Conférence — mobilier, matériel de communication, systèmes électroniques pour conférenciers et interprètes, etc. — et s'assurer que les services d'appoint nécessaires (équipe médicale d'urgence, par exemple) sont disponibles durant la Conférence. Cette unité s'occupe également de détacher des agents de liaison, recrutés parmi les agents du Service extérieur d'AECEC, auprès des diverses délégations pour seconder ces dernières avant et durant la Conférence.

L'Unité des services aux médias doit, quant à elle, faire en sorte que les membres des médias disposent des installations voulues pour s'acquitter adéquatement de leurs fonctions. Dans cette optique, l'édifice Lorne, qui abritait l'ancienne Galerie nationale, sera transformé en un Centre des médias pour la durée de la Conférence; des studios de radiotélédiffusion y seront aménagés, de même que des salles de travail pour la presse écrite. ICO offrira les services d'un diffuseur-hôte, en l'occurrence la société Radio-Canada, qui assurera une couverture électronique de la Conférence et mettra ses reportages à la disposition de tous les autres représentants des médias, sans frais. L'Unité doit également informer les médias de la tenue de la Conférence suffisamment à l'avance, les accréditer de sorte qu'ils puissent avoir accès au Centre et aménager des salles d'information où ICO et les délégations nationales pourront les tenir informés de ce qui se passe à la Conférence.

Le Groupe de travail s'affaire aux préparatifs de la Conférence depuis la mi-octobre; malgré tout, le délai est court compte tenu des nombreuses responsabilités dont il doit s'acquitter. Normalement, pour une conférence de cette envergure, les préparatifs exigent de neuf à douze mois. De l'avis de M. van Staaldouin, le Groupe a pu relever le défi en bonne partie en raison de la compétence de l'équipe en place et de la collaboration sur laquelle il a pu compter de la part de tous les intéressés.

La coopération interministérielle est un important élément des préparatifs de la Conférence. Même s'il fait partie d'AECEC, le Groupe de travail comprend des représentants d'un certain nombre de ministères et d'organismes du gouvernement fédéral et il a des contacts suivis avec nombre d'autres. Comme on l'a mentionné ci-dessus, la GRC et le ministère de la Défense nationale joueront un rôle clé au chapitre de la sécurité et du transport. Le ministère des Approvisionnements et des Services apportera son aide au Groupe pour ce qui concerne les achats nécessaires et les besoins d'impression. Le Secrétariat d'État fournira traducteurs et interprètes de sorte que la Conférence puisse se dérouler dans ses six langues officielles (allemand, anglais, espagnol, français, italien et russe). Transport Canada, qui a la charge des aéroports où arriveront les ministres des Affaires étrangères, et Travaux publics Canada, à qui appartiennent le Centre de conférences et l'édifice qui abritera le Centre des médias, participent également aux préparatifs. En outre, ICO est en contact tous les jours avec les ambassades des États participants et travaille en étroite collaboration avec la Ville d'Ottawa et la Commission de la Capitale nationale.

ICO restera probablement en opération quelques semaines après la fin de la conférence pour démanteler les installations, rédiger les rapports appropriés et fermer les livres. Ses membres retourneront ensuite à leurs occupations régulières...du moins jusqu'à ce que le Canada accueille de nouveau une réunion internationale d'envergure.

Source: *Le Bulletin du désarmement*, No.12, Hiver 1989/90, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada

LES RELATIONS EST-OUEST

DOCUMENT D'INFORMATION

Les relations Est-Ouest ont connu ces derniers temps une évolution spectaculaire.

Qu'on en prenne comme preuves la restructuration radicale de presque tous les gouvernements d'Europe de l'Est, l'expectative, dans les mois à venir, d'élections démocratiques dans cette région, les importantes visites de haut niveau et les sommets entre l'URSS et l'Occident, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, l'Accord INF, les progrès en matière de contrôle des armements, les réductions annoncées aux futurs budgets militaires soviétiques et le respect accru des droits de la personne par les Soviétiques.

Il est maintenant clair que les changements profonds et de grande portée préconisés par le président Gorbatchev constituent la meilleure chance qui ait été donnée aux relations Est-Ouest depuis la Guerre.

Le Canada et l'URSS se partagent de nombreuses caractéristiques, notamment un vif intérêt pour l'Arctique, l'existence de riches patrimoines multiculturels, les préoccupations écologiques et les défis inhérents aux économies tributaires de l'exploitation des ressources naturelles. Voilà pourquoi le Canada est, parmi tous les pays de l'OTAN, le mieux placé pour développer la coopération avec l'Union soviétique.

Il est dans l'intérêt du Canada que le processus de réforme en URSS et en Europe de l'Est soit mené à bien. Nous sommes en mesure de coopérer sur les plans politique et économique avec les artisans de la réforme en URSS et en Europe de l'Est, surtout par l'intensification de nos contacts et par le développement des liens que nous entretenons déjà. Le Canada a annoncé récemment un programme d'assistance économique à l'intention des gouvernements de la Pologne et de la Hongrie en vue de les aider à mettre en oeuvre leurs réformes économiques. Par ailleurs, le gouvernement du Canada collabore à la mise au point conceptuelle d'une Banque pour la reconstruction et le développement de l'Europe de l'Est au sein de laquelle il entend prendre une part active.

Le Canada appuie le maintien de la fonction de stabilisation que l'OTAN exerce dans les relations Est-Ouest, et se réjouit de la façon dont l'Alliance a favorisé et accueilli le changement en encourageant les forces qui, à l'Est, oeuvrent à la transformation de leur société. L'OTAN continuera à s'imposer, pendant bien des années, comme une entité politique utile et souple appuyant le dialogue permanent entre l'Est et l'Ouest.

PAYS DE L'OTAN

Le 5 février, 1990

BELGIQUE

Capitale: **Bruxelles**
Population: **9,9 millions** (1989)
Chef de gouvernement: **Premier ministre Wilfred Martens**
Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: **Marc Eyskens**

CANADA

Capitale: **Ottawa**
Population: **26,3 millions** (1989)
Chef de gouvernement: **Premier ministre Brian Mulroney**
Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: **Joe Clark**

DANEMARK

Capitale: **Copenhague**
Population: **5,1 millions** (1989)
Chef de gouvernement: **Premier ministre Paul Schlüter**
Représentant le Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: **Otto Moeller**

ESPAGNE

Capitale: **Madrid**
Population: **39,4 millions** (1989)
Chef de gouvernement: **Premier ministre et Président du conseil Felipe Gonzalez Marquez**
Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: **Francisco Fernandez Ordonez**

ETATS-UNIS

Capitale: **Washington**
Population: **248,2 millions** (1989)
Chef de gouvernement: **President George Bush**
Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: **James A. Baker, III**

FRANCE

Capitale: **Paris**
Population: **55,9 millions** (1989)
Chef d'Etat: **Président François Mitterand**
Chef de gouvernement: **Premier ministre Michel Rocard**
Ministre des affaires étrangères et Chef de délégation: **Roland Dumas**

GRANDE-BRETAGNE

Capitale: London
Population: 57 millions (1989)
Chef de gouvernement: Premier ministre Margaret Thatcher
Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: Douglas Hurd

GRECE

Capitale: Athènes
Population: 10 millions (1989)
Chef de gouvernement: Premier ministre Xenophon Zolotas
Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: Andonis Samaras

ISLANDE

Capitale: Reykjavik
Population: 248,501 (1989)
Chef de gouvernement: Premier ministre Steingrimur Hermannsson
Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: Jon Baldvin Hannibalsson

ITALIE

Capitale: Rome
Population: 57,5 millions (1989)
Chef de gouvernement: Premier ministre Giulio Andreotti
Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: Gianni de Michelis

LUXEMBOURG

Capitale: Luxembourg
Population: 366,329 (1989)
Chef de gouvernement: Premier ministre Jacques Santer
Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: Georges Wohlfart

NORVEGE

Capitale: Oslo
Population: 4,2 millions (1989)
Chef de gouvernement: Premier ministre Jan P. Syse
Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: Kjell Magne Bondevik

PAYS-BAS

Capitale: **La Haye**
 Population: **14,8 millions (1989)**
 Chef de gouvernement: **Premier ministre Rudolph Lubbers**
 Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: **Hans van den Broek**

PORTUGAL

Capitale: **Lisbonne**
 Population: **10,4 millions (1989)**
 Chef de gouvernement: **Premier ministre Anibal Cavaco Silva**
 Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: **Joao de Deus Pinheiro**

REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

Capitale: **Bonn**
 Population: **60,9 millions (1989)**
 Chef de gouvernement: **Chancelier Helmut Kohl**
 Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: **Hans-Dietrich Genscher**

TURQUIE

Capitale: **Ankara**
 Population: **55,3 millions (1989)**
 Chef de gouvernement: **Premier ministre Yildirim Akbulut**
 Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: **Mesut Yilmaz**

PAYS DU PACTE DE VARSOVIE**BULGARIE**

Capitale: **Sofia**
 Population: **8,9 millions (1989)**
 Chef de gouvernement: **Président du Conseil des ministres Andrey Lukanov**
 Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: **Boyko Dimitrov**

HONGRIE

Capitale: **Budapest**
 Population: **10,5 millions (1989)**
 Chef de gouvernement: **Premier ministre Miklos Nemeth**
 Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: **Gyula Horn**

POLOGNE

Capitale: Varsovie
Population: 38,1 millions (1989)
Chef de gouvernement: Premier ministre Tadeusz Mazowiecki
Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: Krzysztof Skubiszewski

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE ALLEMANDE

Capitale: Berlin
Population: 16,5 millions (1989)
Chef de gouvernement: Président du Conseil des ministres Hans Modrow
Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: Oskar Fischer

ROUMANIE

Capitale: Bucharest
Population: 23,1 millions (1989)
Chef de gouvernement: Premier ministre Petre Roman
Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: Sergiu Celac

TCHECOSLOVAQUIE

Capitale: Prague
Population: 15,6 millions (1989)
Chef d'Etat: Président Vaclav Havel
Chef de gouvernement: Premier ministre Marian Calfa
Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: Jiri Dienstbier

URSS

Capitale: Moscow
Population: 288,7 millions (1989)
Chef d'Etat: Président Mikhaïl Gorbatchev
Chef de gouvernement: Président du Conseil des ministres Nikolay Ryzhkov
Ministre des Affaires étrangères et Chef de délégation: Edouard Chevardnadze

NEGOCIATIONS SUR LES FORCES ARMÉES CONVENTIONNELLES
EN EUROPE (FCE)

DOCUMENT D'INFORMATION

Cherchant à réduire les forces armées en Europe centrale, le Canada et les autres alliés de l'OTAN se sont joints, en 1973, aux pays du Pacte de Varsovie pour mener des pourparlers sur des réductions mutuelles et équilibrées des forces. Ces pourparlers n'ayant pas abouti à un accord, il a été proposé, en 1986, d'entamer de nouvelles négociations sur la limitation des armements conventionnels. Les négociateurs des 23 états, membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie, ont achevé de définir un mandat pour ces négociations le 14 janvier 1989. Ce mandat faisait de la négociation sur les forces armées conventionnelles en Europe, une négociation autonome dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe qui réunit 35 nations.

Les négociations sur les forces armées conventionnelles en Europe se sont ouvertes à Vienne le 9 mars 1989. Elles portent sur les forces conventionnelles, ce qui comprend les armements et matériels terrestres, dans la zone qui va de l'Atlantique à l'Oral (ATTU). Les armes double capacité sont comprises dans la négociation, mais les armes nucléaires, les forces navales et les armes chimiques en sont exclues.

Dans le cadre des négociations FCE, les membres de l'Alliance s'efforcent d'instaurer un équilibre stable et sûr des forces conventionnelles en Europe, à des niveaux d'armements réduits. Pour ce faire, il faut éliminer les moyens permettant de lancer des attaques par surprise ou des offensives de grande envergure. Les Occidentaux ont proposé de limiter globalement la totalité des dotations détenues dans certaines catégories d'armements (chars d'assaut, artillerie, véhicules de combat blindés, avions de combat et hélicoptères), aucun pays n'ayant le droit de dépasser le pourcentage fixé. En outre, les membres de l'Alliance ont proposé des limites quant aux troupes et aux matériels américains et soviétiques stationnés sur le territoire d'autres pays.

Jusqu'ici, il y a eu cinq sessions de négociation concernant les forces armées conventionnelles. Dans le cadre de la première, les deux groupes de participants ont déposé des propositions formelles. Les grandes questions qui se sont présentées au début étaient les catégories d'armes à inclure, les sous-zones géographiques et l'inclusion ou l'exclusion des effectifs.

Au cours de la deuxième session, les membres de l'Alliance ont déclaré qu'ils étaient prêts à faire entrer dans l'ensemble des propositions occidentales les avions de combat et les hélicoptères, ainsi que les forces stationnées des États-Unis et de l'URSS. Ils ont aussi approuvé les plafonds proposés quant aux chars de bataille (MBT) et aux véhicules de combat blindés (ACV); ils ont accepté en outre que les avions de combat et les hélicoptères soient limités à un niveau qui se situe à environ 15% en deçà des niveaux actuels de l'OTAN et que l'effectif des troupes américaines et soviétiques stationnées soit plafonné à 275 000 hommes. Par la suite, les membres de l'Alliance ont déposé une proposition occidentale élargie et restructurée (prévoyant de limites pour les avions de combat et les hélicoptères de combat).

Dans le cadre de la troisième session, les nations occidentales ont déposé des propositions détaillées concernant des mesures d'information, de stabilisation, de vérification et de non-contournement. Les membres du Pacte de Varsovie ont révisé leur proposition relative au plafonnement des aéronefs et des effectifs, et présenté un ensemble de mesures de vérification se rapprochant notablement de la position de l'Ouest. En outre, un accord sur les définitions en matière d'artillerie a été réalisé au cours de cette session.

La quatrième session a porté sur des sujets comme les dotations soviétiques en matière de défense aérienne, les forces stationnées à l'étranger, l'entreposage contrôlé, les effectifs et les véhicules dits de la "zone grise". En outre, les membres de l'Alliance et les membres du Pacte de Varsovie ont déposé leurs projets respectifs de traité.

Nous en sommes maintenant à la cinquième session des négociations sur les forces conventionnelles en Europe, et les perspectives sont bonnes. Tant les membres de l'OTAN que ceux du Pacte de Varsovie veulent réduire substantiellement des forces conventionnelles en Europe afin de bénéficier de la baisse des tensions et des avantages économiques qui en résulteraient. Après quatre sessions de négociation, il ressort que les positions de l'Est se rapprochent considérablement de celles de l'Alliance.

Depuis le début des années 80, le Canada a réussi à faire des apports importants et remarquables à la compréhension des questions de vérification se rattachant aux négociations et aux accords multilatéraux de contrôle des armements. Dans le cadre des négociations FCE, le Canada fait appel à ses spécialistes pour contribuer à la conception d'un régime rigoureux permettant de contrôler les dispositions d'un accord et d'en vérifier les résultats.



Backgrounder Documentation

CIELS OUVERTS VOL D'ESSAI AU-DESSUS DE LA HONGRIE DU 4 AU 6 JANVIER 1990

CONTEXTE

Les représentants de la Hongrie et du Canada se sont mis d'accord, lors des pourparlers qu'ils ont menés en novembre 1990, sur la tenue d'un exercice de survol, au cours duquel un appareil C-130 des Forces canadiennes survolerait un pays signataire du Pacte de Varsovie, l'objectif de cette mission étant de déterminer, en théorie et en pratique, les formalités administratives et opérationnelles qui seront vraisemblablement nécessaires en vue du Traité à ciels ouverts.

Étant donné que cet essai devait porter sur des formalités, on a tenu pour acquis que l'objectif pourrait être réalisé sans qu'il soit porté atteinte aux questions qui font encore l'objet de négociations entre les pays intéressés membres de l'Organisation du Pacte de Varsovie, d'une part, et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, d'autre part.

DÉROULEMENT DU VOL D'ESSAI

L'appareil C-130 des Forces canadiennes s'est posé à Budapest, le 4 janvier 1990. Peu après l'atterrissage, le major-général Schmidt, chef des forces aériennes hongroises, a accueilli les aviateurs canadiens, lesquels ont pu s'entretenir avec leurs homologues hongrois et débattre les plans et les détails de vol relatifs à la mission de survol.

.../2

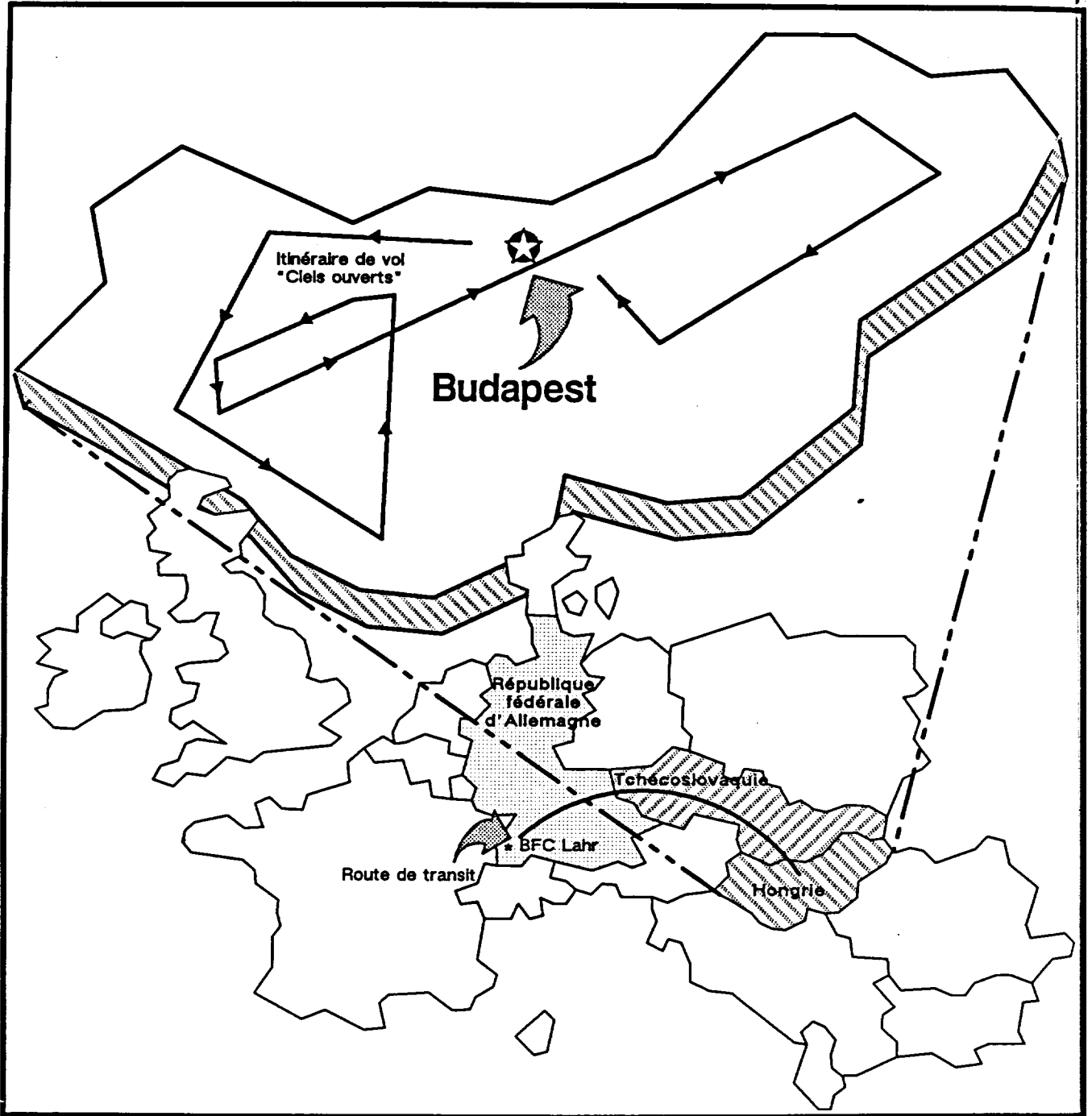
Le vol, d'une durée de trois heures, s'est effectué surtout à l'extérieur des trajectoires commerciales, à des altitudes variant de 5 000 à 16 000 pieds. Ce profil de vol englobait les altitudes auxquelles aurait lieu la mise à l'essai de divers dispositifs de détection. L'équipage a emprunté l'itinéraire de vol qui avait été demandé par les représentants du Canada, le 18 décembre précédent. L'appareil C-130 a survolé des aérodromes militaires et civils, de nombreuses installations militaires et pistes d'atterrissage des armées hongroise et russe, y compris deux bases de chasseurs russes.

La sécurité du vol n'a causé aucun problème spécial. Étant donné que la langue universelle du contrôle de la circulation aérienne est l'anglais, la communication a été facile. L'appareil n'a pas volé à moins de 5 000 pieds au-dessus du niveau de la mer, par mesure de sécurité, advenant que l'appareil vole dans les nuages ou encore au sommet de ces derniers, sans que des points de référence au sol ne soient visibles. Le vol a eu lieu un samedi, où l'activité de vol des forces aériennes hongroises et soviétiques est nulle; c'est donc dire qu'il n'y avait pas de circulation aérienne ni de risque de conflit avec les services militaires de contrôle de la circulation aérienne. Tous les exercices des armées hongroise et russe avaient été suspendus durant le vol; il n'y avait donc aucun danger lorsque le C-130 survolait des secteurs de manoeuvres.

CONCLUSION

Le vol d'essai effectué par l'appareil Hercules C-130, qui s'inscrit dans le cadre des mesures destinées à raffermir la confiance, avait pour objet de déterminer les préparatifs qui seraient nécessaires lors des vols ultérieurs. Les représentants du Canada et de la Hongrie se sont dits satisfaits du déroulement du vol.

FÉVRIER 1990



Route de transit vers Budapest et itinéraire de l'exercice de vol dans le cadre de "Ciel ouvert"

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20000697 4

DOCS
CA1 EA 90064 EXF
vol. 2

Open skies : preparing for the
1990s : backgrounder no. 3 :
Canada-Hungary 1 February 1990. --
43255430

ACCO

- | | |
|-------|-----------|
| 25970 | JAUNE |
| 25971 | NOIR |
| 25972 | BLEU |
| 25973 | BLEU RL |
| 25974 | GRIS |
| 25975 | VERT |
| 25977 | TANGERINE |
| 25978 | ROUGE |
| 25979 | ROUGE EX |

CANADA BY/FABRIQUE AU CANADA PAR
CANADIAN COMPANY LIMITED
LE CANADIENNE ACCO LIMITEE
CANADA

doc
CA1
EA
90064
EXF
vol. 2

DOCS

CA1 EA 90064 EXF

vol. 2

Open skies : preparing for the

1990s : backgrounder no. 3 :

Canada-Hungary 1 February 1990. --

43255430

MAR 22 1990

Open Skies:

Canada Hosts Major Negotiation

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTRE
CONSULTER SUR PLACE

From February 12 to 28, 1990, Canada will play host to its 15 NATO allies and the seven member-states of the Warsaw Treaty Organization (WTO) as these two groups negotiate an agreement providing for regular over-flight of each others' territory using unarmed surveillance aircraft.

Open Skies, as the concept is called, is not an arms control proposal *per se*. No arms will be limited or reduced as a direct result of an Open Skies agreement. Rather, Open Skies is a confidence-building measure. Its purpose is to increase the openness of the two sides about their military activities, and thus strengthen the developing atmosphere of cooperation between NATO and the WTO and enhance the feeling of security of all participating states.

Although Open Skies will be negotiated separately from any arms control agreement, the arrangement is likely to contribute significantly to the verification of a range of existing and future arms control agreements. Indeed, Canada believes that Open Skies will be a useful adjunct to the verification methods eventually agreed to in a treaty on the reduction of conventional armed forces in Europe.

The government favours a broad Open Skies agreement, with as few restrictions as possible. Although the original agreement will be negotiated among the states of NATO and the WTO, nothing should, in principle, preclude other European states from joining Open Skies at some future date.

Agreement will build confidence and strengthen NATO-WTO cooperation

The Open Skies Conference, to be held in Ottawa, will be divided into two portions: a ministerial session from February 12 to 14, at which the foreign ministers of all 23 NATO and WTO states will be present; and an official session from February 15 to 28, during which teams of officials from each country will carry out the negotiations. The Conference will be opened by Prime Minister Brian Mulroney.

Secretary of State for External Affairs Joe Clark will host the ministerial portion of the Conference. The head of the Canadian delegation at the official level will be Mr. John Noble, Director General of the International Security and Arms Control Bureau of External Affairs and International Trade Canada (EAITC).

The Ottawa Conference will be a work-oriented gathering, the purpose of which will be to establish the outlines of an Open Skies regime. The negotiations are expected to be concluded and an agreement signed at a second Open Skies Conference, to be held later in 1990 in Budapest, Hungary.

Canada offered to host the first Open Skies conference because of its commitment to improving East-West relations. It has long viewed Open Skies as a valuable proposal which, once implemented, will enhance both Canadian and international security and speed progress in arms control. In addition, Canada's longstanding expertise and credibility in the field of verification, both at NATO and in the UN, made the country a natural leader on the Open Skies issue.

The Ottawa Conference will be the first major East-West gathering of the 1990s, and the first meeting of the NATO and WTO foreign ministers since the dramatic events that swept Europe in the fall of 1989. As such, it will help to set the tone of East-West relations for the coming decade. Canada intends to work vigorously to ensure that the Conference, and its follow-up in Budapest, result in an Open Skies agreement that can form the basis of a new East-West security relationship characterized by openness and cooperation rather than secrecy and competition.

Source: *The Disarmament Bulletin*, No.12, Winter 1989/90, External Affairs and International Trade Canada

43-255-430

Canada Conducts Trial Open Skies Overflight of Hungary

In preparation for the Open Skies Conference, Canada conducted a trial Open Skies overflight of Hungary on January 6, 1990. The purpose of the trial was to test the administrative and operational procedures that are expected to be necessary for an Open Skies agreement.

Because Open Skies overflights could follow a wide variety of routes (likely to be quite different from those used by normal civilian aircraft) and might feature considerable variations in altitude, existing civilian air traffic control procedures will have to be modified. Initial studies have shown that these modifications need not be excessive or expensive. They would primarily involve streamlining existing procedures for handling international air traffic so that requests for overflight clearances on complex and unique routes could be dealt with quickly by national authorities.

The need to identify the main technical requirements of a system for processing overflight requests led Canada and Hungary to examine the possibility of staging a trial overflight. After consultations, it was decided that a Canadian military aircraft would overfly Hungary in early January.

While trying to ensure that the overflight mirrored the procedures that might be agreed to in the Open Skies negotiations, Canada and Hungary recognized that more lessons would be derived if extra time was taken to evaluate each stage of the process as it happened. Thus, the periods devoted to notification and flight planning were slightly longer than those that might be agreed to at the Ottawa Conference. In addition, in an important difference from the likely regime, the Canadian aircraft carried no onboard sensors. It was therefore incapable of collecting any data on Hungarian activities.

A Canadian Forces C-130 Hercules left CFB Lahr in the Federal Republic of Germany for Budapest Airport on January 4. The aircraft flew over Czechoslovakia *en route* to Hungary with the full cooperation of the Czech authorities. Upon landing at Budapest, the aircraft was inspected by Hungarian authorities. They were allowed full access to the aircraft in order to assure themselves that it was not armed. Since the aircraft was not carrying sensors, there was no check to make sure that the sensors conformed to whatever specifications may be agreed to in negotiations. The right of the host country to conduct both inspections is expected to be a standard feature of an Open Skies agreement.

While the aircraft was being inspected, the Canadian crew filed a flight plan with the Hungarian authorities. The plan called for a flight of approximately three-hours duration that cut across a variety of air routes with considerable altitude changes *en route*. The Hungarian authorities had 24 hours to process the plan. The overflight itself took place the morning of January 6. The plane flew a huge figure eight over Hungary, viewing both Hungarian and Soviet military installations.

Hungarian observers were onboard the C-130 during the flight. The right of host governments to place such host-observers is envisaged as a feature of the eventual agreement. The observers had full access to all areas of the aircraft and monitored the aircraft's route to make sure that it was in keeping with the agreed flight plan. Since there were no sensors on the aircraft, the host-observers did not monitor the operation of the sensor suite. It is believed that host-observers will be permitted to monitor the sensor operations in an Open Skies regime.

After the overflight, the plane returned to Budapest where officials of the two governments discussed the trial and identified areas for further discussion at the Open Skies Conference. Both Hungary and Canada expressed pleasure with the results of the trial flight, which was itself a small exercise in confidence-building between East and West.

In addition to the flight crew and officials from the Department of National Defence, the Canadian government sent officials from External Affairs and International Trade Canada and Transport Canada to observe the overflight and participate in discussions on its results. The Canadians left Budapest on January 7.

An Open Skies Chronicle

The Birth of Open Skies

The original Open Skies proposal was conceived in 1955 by a group of analysts working for Nelson Rockefeller, then advisor to US President Dwight Eisenhower. Rockefeller had asked his colleagues to think of some bold initiatives that the President could put forth at the four-power (France, UK, USA, USSR) summit to be held in Geneva in July of that year. In June, the group spent five days at the US Marine base at Quantico, near Washington, D.C., and it was here that the idea of mutual, unarmed overflights was first advanced.

Aerial reconnaissance reached its zenith as an effective method of collecting data during World War II. It is therefore not surprising that in the early post-war period, this type of surveillance was seriously considered as a means of verifying possible arms control and disarmament agreements. Indeed, a 1946 plan for the international control of atomic energy suggested aerial surveillance as a means of policing an agreement.

The Quantico panel was attracted by the simplicity of Open Skies, and by the fact that it emphasized the Western value of openness, in contrast to the secretive nature of the Soviet Union. Moreover the plan, if adopted, would have been of tremendous benefit to US security. Satellite reconnaissance systems were not yet in operation and the Americans had little idea of the true state of Soviet military preparations. As this was during the pre-ballistic missile era, the main US interest was to determine the extent of the Soviet long-range bomber capability and identify the staging airfields for intercontinental bomber attack.

Open Skies did not enjoy a smooth passage through the US bureaucracy, however. Opposed by then Secretary of State John Foster Dulles (as much because of his desire to remove Rockefeller as a foreign policy advisor as for substantive reasons), the proposal was not on Eisenhower's agenda when he left for Geneva.

As the summit proceeded, it became clear that Eisenhower's performance had not captured the public's imagination. In this context Rockefeller was able to catch the President's ear with Open Skies. Eisenhower was less receptive to Dulles' objections than he had been in Washington and, after consultations with his staff and British Prime Minister Anthony Eden, he rose on July 21 to make the following statement:

"Gentlemen, since I have been working on this memorandum to present to this conference, I have been searching my heart and mind for something that I could say here that could convince everyone of the great sincerity of the United States in approaching this problem of disarmament.

"I should address myself for a moment principally to the delegates from the Soviet Union, because our two great countries admittedly possess new and terrible weapons in quantities which do give rise in other parts of the world, or reciprocally, to the fears and dangers of surprise attack.

"I propose, therefore, that we take a practical step, that we begin an arrangement, very quickly, as between ourselves — immediately. These steps would include:

"To give to each other a complete blueprint of our military establishments, from beginning to end, from one end of our countries to the other: lay out the establishments and provide the blueprints to each other.

"Next, to provide within our countries facilities for aerial photography to the other country — we to provide you the facilities within our country, ample facilities for aerial reconnaissance, where you can make all the pictures you choose and take them to your own country to study; you to provide exactly the same facilities for us and we to make these examinations, and by this step to convince the world that we are providing as between ourselves against the possibility of great surprise attack, thus lessening danger and relaxing tensions.

"Likewise we will make more easily attainable a comprehensive and effective system of inspection and disarmament, because what I propose, I assure you, would be but a beginning."

The British and French leaders indicated immediately that they would respect and join such an overflight regime. The Soviet delegation promised to study the idea but appeared wary, with Nikita Khrushchev complaining at one point that the concept was "nothing more than a bald espionage plot against the USSR." By the time he left Geneva, Eisenhower was convinced that the Soviets would not accept his proposal.

The Canadian government welcomed Eisenhower's proposal and played a considerable role in advancing the discussions on Open Skies that took place over the next few years. These talks centred on the possibility of establishing various Open Sky zones, and it was in this context that Canada proposed an Arctic zone in August 1957. Eisenhower had been correct in his initial assessment, however; the USSR was not disposed to consider any proposal for overflights sympathetically at that time.

The institution, beginning in 1956, of American high-altitude U-2 photoreconnaissance flights, and the advent of the ballistic missile age, which effectively began with the launch of the Soviet Sputnik in 1957, also dampened enthusiasm for Open Skies in the US administration. Little was heard of Open Skies during the next 30 years.

Open Skies Reborn

Shortly after taking office in January 1989, US President George Bush asked his advisors to undertake a thorough review of arms control issues with an eye to developing initiatives. During the course of regular arms control consultations with their American counterparts in April, Canadian officials became aware that a renewal of Open Skies was under consideration as one of these initiatives.

Canada was of the view that while Open Skies would be an excellent initiative in a bilateral USA-USSR context, it would be of even greater value if it included the territory of all members of NATO and the WTO, and if those states could also participate in the program of overflights. On May 2 Prime Minister Brian Mulroney wrote to President Bush with Canada's views, and on May 4 he discussed the subject with the President, urging him to put forward the proposal and to enlarge it to include all NATO and Warsaw Pact states. On May 11, the President phoned the Prime Minister to tell him that he intended to proceed with the initiative, in an expanded form.

The President publicly proposed Open Skies in a speech to the graduating class of Texas A&M University on May 12. He suggested that Eisenhower's original plan be explored again, "but on a broader, more intrusive and radical basis." The President elaborated on his initial statement later that month in Brussels, and the plan was endorsed by NATO leaders in a communiqué on May 30.

Canadian officials spent the summer quietly encouraging their counterparts in Western and Eastern Europe to consider Open Skies. On September 21, Soviet Foreign Minister Eduard Shevardnadze indicated to US Secretary of State James Baker during discussions at Jackson Hole, Wyoming, that the USSR would participate in an international conference on the subject. On September 24, Canada offered to host a conference to negotiate an Open Skies agreement. Invitations to attend were extended to all members of NATO and the WTO.

Throughout the fall of 1989, representatives of the member states of NATO met frequently in Brussels to arrive at a consensus position on the structure of an eventual Open Skies regime. The result of this process is the Basic Elements Paper, issued on December 15, which sets out the unanimous view of the 16 NATO countries as to how an Open Skies regime would work in practice.

The Ottawa conference will be held February 12 to 28. It is expected to be followed later in the year by a conference in Budapest, Hungary, to complete the negotiation of an agreement. Thirty-five years after its birth, Open Skies is nearing fruition.

How NATO Envisages Open Skies

The following is the text of the Basic Elements Paper on Open Skies, agreed by the North Atlantic Council meeting in Ministerial Session at NATO Headquarters, Brussels, December 14 to 15, 1989.

I. Introduction

1. On 12th May 1989, President Bush proposed the creation of a so-called Open Skies regime, in which the participants would voluntarily open their airspace on a reciprocal basis, permitting the overflight of their territory in order to strengthen confidence and transparency with respect to their military activities.

This proposal expanded on a concept that had already been proposed during the 1950s but had failed to reach fruition because of the unfavourable international political climate prevailing at the time.

Today, this new initiative has been made in a very different context as openness becomes a central theme of East-West relations and the past few years have been marked by important advances in the areas of confidence-building and arms control.

2. The provisions for notification and observation of military activities specified in the Helsinki Final Act were strengthened and made obligatory by the Stockholm Document concluded by the CDE in 1986.

With respect to arms control, in 1987, the INF Treaty, apart from its immediate goals, represented a very important precedent because of the extent of its verification provisions.

All this leads one to expect today that even more spectacular advances will be achieved in the near future. In particular, a two-pronged effort is under way in Vienna: on the one hand, to deepen the measures for confidence-building and transparency among the 35 countries of the CSCE, and on the other, to reach an unprecedented agreement between the countries of the Atlantic Alliance and the Warsaw Treaty Organization on the elimination of large numbers of conventional arms.

Furthermore, one awaits important developments in other sectors of disarmament such as chemical weapons and the Soviet-American strategic arms negotiations.

3. All of these agreements will naturally require their own verification regimes, often of a highly intrusive nature. Moreover, the specific provisions of each verification treaty will be supplemented by the habitual means by which countries verify compliance with agreements (national technical means).

It seems useful, however, particularly in the prevailing context of improved East-West relations, to reflect on other ways of creating a broadly favourable context for confidence-building and disarmament efforts.

In this context, the Open Skies concept has a very special value. The willingness of a country to be overflown is, in itself, a highly significant political act in that it demonstrates its availability to openness; aerial inspection also represents a particularly effective means of verification, along with the general transparency in military activities discussed above.

This double characteristic of an Open Skies regime would make it a valuable complement to current East-West endeavours, mainly in the context of the Vienna negotiations but also in relation to the other disarmament efforts (START, chemical weapons).

It would seem desirable to focus now on the European region, while also including the entire territories of the Soviet Union, the United States, and Canada. Accordingly, we will be ready to consider at an appropriate time the wish of any other European country to participate in the Open Skies regime. This element could be complementary to their efforts at confidence-building and conventional arms control and would conform to the objectives of those negotiations.

4. To this end, the Open Skies regime should be based on the following guidelines:

- The commitment of the parties to greater transparency through aerial overflights of their entire national territory, in principle without other limitations than those imposed by flight safety or rules of international law.
- The possibility for the participants to carry out such observation flights on a national basis or jointly with their allies.
- The commitment of all parties to conduct and to receive such observation flights on the basis of national quotas.
- The establishment of agreed procedures designed to ensure both transparency and flight safety.
- The possibility for the parties to employ the result of such overflights to improve openness and transparency of military activities as well as ensuring compliance with current or future arms control measures.

II. Purpose

The basic purpose of Open Skies is to encourage reciprocal openness on the part of the participating states and to allow the observation of military activities and installations on their territories, thus enhancing confidence and security. Open Skies can serve these ends as a complement both to national technical means of data collection and to information exchange and verification arrangements established by current and future arms control agreements.

III. Participation and Scope

Participation in Open Skies is initially open to all members of the Atlantic Alliance and the Warsaw Treaty Organization. All territories of the participants in North America and Asia, as well as in Europe, will be included.

IV. Quotas

1. Open Skies "accounting" will be based on quotas which limit the number of overflights. The quotas will be derived from the geographic size of the participating countries. The duration of flights can also be limited in relation to geographic size. For larger countries, the quota should permit several flights a month over their territory. All of the parties will be entitled to participate in such observation flights on a national basis, either individually or jointly in cooperation with their allies.
2. Effective implementation of a quota system requires agreement that a country will not undertake flights over the territory of any other country belonging to the same alliance.
3. Quota totals for participating states should be established in such a manner that there is a rough correspondence between totals for NATO and the Warsaw Treaty Organization and, within that total, for the USSR and the North American members of NATO.
4. Every participant, regardless of size, would be obligated to accept a quota of at least one overflight per quarter.
5. Smaller nations, that is, those subject to the minimum quota, may group themselves into one unit for the purposes of hosting Open Skies overflights and jointly accept the quota that would apply to the total land mass of the larger unit.

V. Aircraft

The country or countries conducting an observation flight would use unarmed, fixed-wing civilian or military aircraft capable of carrying host country observers.

VI. Sensors

A wide variety of sensors would be allowed, with one significant limitation — devices used for the collection and recording of signals intelligence would be prohibited. A list of prohibited categories and types of sensors will be agreed among the participating states which will be updated every year.

VII. Technical Cooperation among Allies

Multilateral or bilateral arrangements concerning the sharing of aircraft or sensors, as well as the conduct of joint overflights, will be possible among members of the same alliance.

VIII. Mission Operation

1. Aircraft will begin observation flights from agreed, pre-designated points of entry and terminate at pre-designated points of exit; such entry and exit points for each participating state will be designated by that state and listed in an annex to the agreement.
2. The host country will make available the kind of support equipment, servicing and facilities normally provided to commercial air carriers. Provision will be made for refuelling stops during the overflight.
3. An observing state will provide 16 hours notification of arrival at a point of entry. However, if the point of entry is on a coast or at a border and no territory of the receiving state will be overflown prior to arrival at the point of entry, this pre-arrival period could be abbreviated.
4. The crew of the observation aircraft shall file a flight plan within six hours of its arrival at the point of entry.
5. After arrival and the filing of a flight plan, a 24 hour pre-flight period will begin. This period is to allow time to determine that there are no flight safety problems associated with the planned flight route and to provide necessary servicing for the aircraft. During this pre-flight period the aircraft will also be subject to intrusive but non-destructive inspection for prohibited sensors and recorders.
6. Prior to the flight, host-country monitors will be able to board the observation aircraft. During the flight they would ensure that the aircraft is operated in accordance with the flight plan and would monitor operation of the sensors. There would be no restrictions on the movement of the monitors within the aircraft during flight.
7. The flight will be from the agreed point of entry to an agreed point of exit, where the host-country observers would depart the aircraft. The points of entry and exit could be the same. Loitering over a single location will not be permitted. Aircraft will not be limited to commercial air corridors. Observation aircraft may in principle only be prohibited from flying through airspace that is publicly announced as closed to other aircraft for valid air safety reasons. Such reasons would include specific hazards posing extreme danger to the aircraft and its occupants. Each country will make arrangements to ensure that public announcements of such hazardous airspace are widely and promptly disseminated; each country will produce for an annex to the agreement a list of where these public announcements can be found. The minimum altitudes for such flights may vary depending upon air safety considerations. The extent of ground control over aircraft will be determined in advance by agreement among the parties on compatible rules such as those recognized by ICAO. In the application of these considerations and procedures, the presumption shall be on behalf of encouraging the greatest degree of openness consistent with air safety.
8. The operation of the Open Skies regime will be without prejudice to states not participating in it.

IX. Mission Results

The members of the same alliance will determine among themselves how information acquired through Open Skies is to be shared. Each party may decide how it wishes to use this information.

X. Transits

A transit flight over a participating state on the way to the participating state over which an observation flight is to be conducted shall not be counted against the quota of the transmitted state, provided the transit flight is conducted exclusively within civilian flight corridors.

XI. Type of Agreement

The Open Skies regime will be established through a multilateral treaty among the parties.

XII. Open Skies Consultative Body

To promote the objectives and implementation of the Open Skies regime, the participating states will establish a body to resolve questions of compliance with the terms of the treaty and to agree upon such measures as may be necessary to improve the effectiveness of the regime.

Source: *The Disarmament Bulletin*, No.12, Winter 1989/90, External Affairs and International Trade Canada

n flight
light is

Open Skies: A Chronology

July 21, 1955 – President Eisenhower proposes Open Skies at four-power (France, UK, USA, USSR) summit in Geneva. Canada supports the proposal and takes an active role in ensuing negotiations.

January 1989 – President Bush asks the National Security Council (NSC) to undertake a review of potential Open Skies control and confidence-building initiatives available to him.

April – Canadian officials learn that a renewal of Open Skies is under consideration by the NSC as a potential initiative.

May 2 – Prime Minister Mulroney writes to President Bush, emphasizing that Canada believes Open Skies would be an excellent initiative.

May 4 – Meeting in Washington, the Prime Minister discusses Open Skies with President Bush, urging him to forward the proposal and to enlarge it to include the nations of NATO and the Warsaw Treaty Organization (WTO). The President indicates that he is interested in Open Skies and will be giving it further consideration.

May 11 – The President phones the Prime Minister and tells him that he intends to proceed with the initiative.

May 12 – In an address at Texas A&M University, President Bush proposes that an Open Skies regime be created, encompassing all the states of NATO and the WTO, as a confidence-building measure. Canada welcomes the initiative and pledges its full support in the development of an Open Skies regime.

May 30 – NATO leaders endorse Open Skies in a communiqué.

September 21 – Soviet Foreign Minister Shevardnadze tells US Secretary of State Baker that the USSR is willing to participate in an Open Skies conference.

September 24 – Canada offers to host a conference to negotiate an Open Skies agreement.

December 15 – NATO issues its Basic Elements Paper on Open Skies.

January 6, 1990 – Canada conducts a trial Open Skies overflight of Hungary.

January 30 - February 1 – NATO and WTO representatives meet in Budapest to discuss Conference organization and procedure and to evaluate the trial overflight.

February 12-14 – Ministerial portion of Open Skies Conference, Ottawa.

February 15-28 – Official portion of Open Skies Conference, Ottawa.

April 23 - May 11 – Second Open Skies Conference, Budapest (proposed).

Organizing the Conference: A "behind-the-scenes" look

Organizing a conference at which the foreign ministers of the 16 NATO and 7 WTO states, between 250 and 500 delegates, and between 500 and 1000 representatives of the Canadian and international media are expected to be present for at least three days is no small matter. This is the job that has fallen to the Open Skies Conference Task Force, or ICO as it is known in the argot of External Affairs and International Trade Canada (EAITC).

The Task Force is headed by Mr. Bill van Staaldunen of EAITC, who was among the organizers of the three international summits hosted by Canada during 1987 and 1988 (the Francophonie in Quebec City, the Commonwealth Heads of Government Meeting in Vancouver and the Economic Summit in Toronto). In recruiting the ICO team, he has tried to draw as much as possible on the expertise that was built up during those events.

The Task Force numbers approximately 50 people, drawn from the permanent staff of EAITC and other government departments, as well as from the private sector. In the period immediately prior to the Conference, this staff is expected to grow to a total of 100, to meet the day-to-day demands of the Conference itself.

The Task Force is responsible for all physical preparations for the Conference. These range from arranging ministers' motorcades to making sure that the right flags are displayed in the Conference Centre. To help ensure that no tasks are left undone, ICO has divided itself into four major areas: finance and administration; logistics and protocol; conference operations; and media services.

The finance and administration unit began its work before the rest of the team, preparing estimates for the cost of the Conference and obtaining Treasury Board approval for the expenditure. The unit looks after the staffing, printing, communication, supply and other needs of the Task Force itself, and is responsible for paying Conference bills as they come in.

Task Force duties range from organizing motorcades to lining up Conference Centre flags

Accommodation, transportation, conference accreditation and official hospitality fall under the purview of the logistics and protocol unit. Delegates and media will be responsible for their own hotel costs, but ICO has made block bookings at various hotels around Ottawa to ensure that space will be available for all who require it. ICO will also be providing motorcades for all foreign ministers while they are in Ottawa, as well as a

car for each delegation, using vehicles obtained under a special arrangement with General Motors of Canada Ltd. The logistics and protocol unit works closely with the RCMP and the Department of National Defence, which will provide drivers for the vehicles, and with the City of Ottawa in mapping out motorcade routes and arranging for police escort.

The logistics and protocol unit is also responsible for conference accreditation. To ensure that unauthorized individuals do not gain access to the site, colour-coded photo-identification cards have to be provided for everyone who will come into contact with the Conference, from hotel staff to heads of delegation.

As suggested by the second half of its name, this unit also looks after meeting ministers as they arrive in Ottawa, organizing dinners hosted by Canada, arranging food services for delegates if they are held up in meetings and providing the other official courtesies required at a gathering of this nature.

The conference operations unit is responsible for providing a facility for the Conference—in this case the Government Conference Centre — as well as a facility for the numerous media expected. It takes care of equipping these facilities for the Conference — providing furniture, communication links, electronic systems for speakers and interpreters, for example — and makes sure that necessary support services, such as an emergency medical team, will be available during the Conference.

The conference operations unit also looks after the provision of liaison officers for the Conference. These are regular foreign service officers from EAITC who will work with the individual delegations prior to and during the Conference to ensure that all of their conference needs are met.

ICO has to make sure the media will be able to do its job, and this is the task that falls to the media services unit. The old National Gallery in Ottawa, known as the Lorne Building, will be turned into a media centre for the duration of the Conference, complete with studios for radio and television broadcasters as well as working areas for the print media. ICO will be offering a host broadcast unit, in this case the CBC, which will provide electronic coverage of the Conference and make the feed available to all other media representatives free of charge. The media services unit is also responsible for notifying the media about the Conference ahead of time, accrediting them so they will be able to gain admission to the media centre and providing briefing rooms and theatres where ICO and national delegations can keep the media informed about what is happening at the Conference.

The Task Force has been working on Conference preparations since mid-October, and even this four-month period has been tight given the range of tasks that fall under ICO's responsibility. The normal planning period for a conference of this scope ranges from six months to one year. Mr. van Staaldinien attributes ICO's ability to cope so ably with the planning challenge to the expertise and skill of his staff, and to the cooperation the Task Force has received from all involved.

An important element of Conference preparation is inter-departmental cooperation. Although the Task Force is part of EAITC, it includes representatives from a number of federal government departments and works closely with many others. As mentioned above, the RCMP and the Department of National Defence are playing a major role in providing security and transportation for the Conference. The Department of Supply and Services is involved in meeting Conference procurement and printing needs. Secretary of State Canada is providing interpreters and translators so that the Conference can be conducted in six official languages: English, French, German, Italian, Russian and Spanish. Transport Canada (responsible for the airports where the foreign ministers will be arriving) and Public Works Canada (owner of the conference and media centres) are also involved in Conference planning. In addition, ICO is in daily contact with the embassies of participating countries and is working closely with the City of Ottawa and the National Capital Commission.

*Inter-department cooperation
important to Conference preparation*

ICO will probably remain in existence for a couple of weeks after the Conference, dismantling facilities, preparing the necessary reports and settling finances. After that, the staff will disband to return to their regular occupations — at least until the next time Canada plays host to a major international gathering.

The New York Times

NEW YORK, MONDAY, JUNE 5, 1989

58 cents beyond 75 miles from New York

Don't Dismiss Open Skies

By Joe Clark

President Bush's call for a new, enlarged "open skies" arrangement displays imagination. The value of this initiative was recognized by the endorsement it received at the NATO summit meeting.

Arms control verification from satellites alone is not adequate to the tasks ahead. Canada therefore supports the call for open skies, which would open all national airspace to surveillance by unarmed aircraft.

Aircraft surveillance would make it harder to hide military movements or noncompliance with arms control agreements.

Aircraft can see more than satellites can. They fly lower. They can get around or below clouds and observe from different angles. Satellites pass in fixed orbits, at predictable times, so suspect activity can be thoroughly hidden; short-notice overflights would complicate this kind of masking significantly, and could make it impossible. Should a satellite see something significant, its ability to take another look is constrained by its orbit time. Open skies could allow an early second look from aircraft.

Open skies would provide the ability to monitor ongoing activities such as weapons destruction, withdrawals or troop movements. Unlike a satellite, which passes in a matter of minutes, an aircraft can circle over an area for hours.

If secrecy breeds suspicion, open skies builds confidence. Nations have no choice about satellite surveil-

lance: They can't stop it, so they accept it.

An open skies agreement would be a positive political act of opening a nation's activities to detailed, intrusive monitoring — a symbolic opening of the doors. It could be a clear, unequivocal gesture that a nation's intentions are not aggressive.

Open skies would let all members of NATO and the Warsaw Pact participate fully in arms control verification and monitoring.

Satellites are inadequate to the verification tasks ahead.

The rapid pace of negotiations for the conventional arms control agreement proposed by Mr. Bush and endorsed at the NATO summit meeting adds to the importance of open skies. Since open skies is a straightforward concept, it can be easily and readily available to assist in verification as soon as an agreement is reached.

Only large countries have satellites in the skies. Yet, if we are to have conventional arms control in Europe, it is essential that all parties to the agreement have the ability to assure their publics, on the basis of their own judgments, that these agreements are being adhered to, and that their security is intact.

It is not politically acceptable to rely solely on the good will and judg-

ment of another nation. The U.S. would not do this, and open skies demonstrates that it does not expect its allies to do so.

Open skies would bring glasnost to the public discussion of arms control compliance. The debate over the Krasnoyarsk radar in the Soviet Union went on for years before anyone was able to publish photographs of the installation. For national security reasons, nations don't publish satellite photos.

That rule need not apply to the results of aerial surveillance — especially not to photographs taken by low-flying aircraft. The availability of this kind of evidence cannot but enhance the public discussion of the Warsaw Pact's military activity and of arms control compliance.

Monitoring would become more reliable. It would no longer be subject to the vagaries of satellite failure. Under the current system, it can be years before a capability is replaced if a satellite fails before schedule.

The verification of a conventional arms control agreement, especially if defenses are to be greatly reduced, will require continuous monitoring to prevent a rapid military build-up and to maintain confidence that a surprise attack is not being planned. If we remain subject to significant periods during which our monitoring capability is impaired, our confidence in these agreements will diminish.

By his actions, Mikhail Gorbachev has demonstrated his commitment to improve East-West relations. He has offered to do more and has put forward a wide array of proposals that will further change the relationship. President Bush has wisely asked him to create the conditions that will enable us to move ahead together without risking the security of NATO and the Warsaw Pact. □

Joe Clark is Canada's Secretary of State for External Affairs.

Verification Symposium Examines Open Skies Issues

The negotiators of an Open Skies agreement will have a number of complex issues to deal with. These will range from technical issues, concerning the types of aircraft and sensors to be used, to operational and organizational issues, such as the amount of notice required and the frequency and duration of overflights. In addition, legal issues, such as the status of foreign inspectors and the ownership of collected data, and political issues, such as the general objectives and structure of an Open Skies regime, will figure prominently on the agenda.

In order to promote an international discussion of these and other questions related to Open Skies, the Verification Research Unit of External Affairs and International Trade Canada (EAITC) devoted its Sixth Annual Symposium on Arms Control Verification to the subject. The Symposium, held in Ottawa November 21 to 24, 1989, was organized by York University's Centre for International and Strategic Studies on behalf of EAITC.

Approximately 40 people attended the Symposium, including civilian and military officials from Canada, the USA, the Federal Republic of Germany, France, the Netherlands and Hungary, as well as selected academics and representatives from industry.

Working informally, participants explored the technical, organizational, legal and political issues surrounding Open Skies. They drew the following conclusions:

— in any confidence-building regime, the most essential ingredient for success is sufficient political will to make the agreement work. While one could spend hours identifying ways in which a state could obstruct or thwart an Open Skies agreement, such discussion should be largely irrelevant. If the political will to sign and abide by an agreement exists, ways will be found to overcome specific problems through consultation. If such a will does not exist, the possibilities for obstruction are infinite;

Political will essential

— an Open Skies agreement should be as simple and flexible as possible. Excessive concern with minutiae should be avoided. To a certain extent, the specific problems associated with running a regime cannot be identified until the regime is in place. Keeping the regime as flexible as possible will allow it to evolve as participants gain an understanding of its day-to-day operations;

— the range and capabilities of commercially-available aircraft and sensors are impressive. Each participating state should be able to mount credible overflights and acquire a large amount of useful information for confidence-building purposes;

— the negotiations would be facilitated if they were restricted to the 23 states of NATO and the WTO in the first instance. It would be desirable to invite other European states to join the regime once it was in operation. Exactly when such an invitation should be issued would depend on the nature of the agreement;

— the international air traffic control system is capable of accepting Open Skies overflights with a minimum of change. To the extent that modifications will be required, they revolve around the need to streamline existing procedures to ensure that overflights can be conducted on a short-notice basis. Persons with technical or organizational expertise in areas relevant to Open Skies should be included in the negotiations from the start, in order to facilitate discussions;

— partial legal precedents for an Open Skies regime exist in the relevant agreements on international civil aviation as well as in the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty and the Stockholm Document on Confidence- and Security-Building Measures. Because of the need to bring commitments undertaken in an Open Skies regime into line with participating states' domestic law, an Open Skies Treaty would be preferable to an agreement.

Airborne Versus Space-based Remote Sensing

Some may wonder why airborne surveillance, as proposed in Open Skies, is relevant in the 1990s, given that an effective space-based remote sensing capability now exists. These two types of systems constitute quite different capabilities, however, and should not be seen as mutually exclusive. There are, moreover, a number of advantages to airborne reconnaissance systems, some of which are listed below.

Technical Flexibility

Airborne surveillance offers the following technical advantages:

- the scale of the imagery can be varied by changing, for example, the focal lengths of lenses or the flying height of the aircraft;
- the effective ground resolution of the imagery can be controlled, providing either very high resolution, if required, or coarser resolution, possibly limiting sensitivities regarding the intelligence potential of the data;
- sensors can be specifically adjusted to monitor a particular situation, for example, by using particular wavebands in a multispectral scanner;
- aircraft, if stationed locally, can collect coverage at specific times or on short notice (for satellites, this is more difficult or not possible), provided suitable weather conditions prevail;
- real-time data can be provided using a downlink; alternatively, data can be recorded on tape or film and be available in a period of several hours or several days;
- aircraft and airborne sensors can be repaired and replaced more easily than satellite-based reconnaissance systems;
- airborne reconnaissance systems do not require the same degree of specialization in equipment as do satellite sensors. They can use ordinary commercially-available aircraft and sensors. There are likely to be fewer problems associated with factors such as survivability in a potentially hostile environment.

Political Acceptability

Airborne surveillance offers the following political advantages:

- the capability is within the technical competence of a relatively larger number of countries than is a space-based capability;
- the ability to restrict overflight coverage may make airborne imagery more politically attractive for some states in a multilateral/international context. It would be less difficult to demonstrate that the coverage was restricted to specified areas;
- host-country personnel can be placed onboard an airborne platform to ensure that illicit data collection does not take place;
- civilian technology or non-sensitive military technology can be used since it should not be necessary to operate from excessive stand-off distances or at the high speeds that might be required for reconnaissance of hostile territory;
- multilateral agreements are made more verifiable and acceptable for all concerned by reducing the requirement for national satellite-based systems.

Reconnaissance Capability

Airborne surveillance offers the following advantages in reconnaissance capability:

- countries without their own satellite systems could develop an airborne reconnaissance capability over which they have control. They could do so independently or cooperatively;
- the possession of such a reconnaissance capability by a number of countries would likely relieve pressures on countries with their own national satellite-based capabilities to make data available;
- an airborne capability working in an Open Skies framework would provide an opportunity for those countries that have a space-based capability to direct their limited satellite-based assets elsewhere.

Cost-Effectiveness

Airborne surveillance offers the following cost advantages:

- states are more likely to be able to build up an indigenous airborne capability than a satellite-based capability;
- airborne coverage is likely to be cheaper than satellite-based coverage when the costs of the infrastructure for satellite construction, launching and control are factored in;
- for example, an airborne capability to meet surveillance requirements in Central Europe is estimated to cost approximately 1/20 the amount of a space-based system.

Source: *The Disarmament Bulletin*, No.12, Winter 1989/90, External Affairs and International Trade Canada

Why Open Skies?

Canada has been a strong supporter of Open Skies since the idea's inception. Not only will an Open Skies agreement benefit its immediate signatories, it will also contribute to the cause of international peace and security by improving the prospects for East-West stability. The benefits of Open Skies are outlined below.

Independent monitoring

An Open Skies agreement will allow participants that do not have surveillance satellites — including Canada — to independently monitor areas of particular interest or concern. The technology and facilities for aerial surveillance are well within the reach of all members of NATO and the WTO. Open Skies will let these states determine for themselves whether agreements are being adhered to and whether their security is being threatened.

Burden-sharing

An Open Skies agreement will provide an opportunity for Canada and the USA to demonstrate their willingness to shoulder some of the intrusive monitoring that the emerging era of greater political openness and conventional arms control is going to require of their European allies.

Confidence-building

Open Skies will play an extremely significant role in building confidence between the states of East and West in the 1990s. An Open Skies agreement will enable all members of the two alliances to satisfy themselves regarding the peaceful intentions of the other side. It would be virtually impossible to hide plans for a conventional attack from frequent, random reconnaissance flights.

Spur to arms control

Because the decision to participate in Open Skies is, in fact, a decision about a country's commitment to openness in its military relations, an Open Skies agreement will help to create the political climate necessary for rapid progress in arms control.

In addition, although the Open Skies agreement will be negotiated and will stand separately from any arms control agreement, short-notice overflights would help to fulfill the verification requirements of both a strategic nuclear arms agreement and a conventional arms agreement. Open Skies would allow participants to monitor ongoing activities such as weapons destruction, troop withdrawals and troop movements. Overflights would have to be supplemented by on-site inspection, but the result would be a very high degree of confidence in compliance.

NEGOTIATION ON CONVENTIONAL ARMED FORCES IN EUROPE (CFE)

BACKGROUNDER

Seeking a reduction in armed forces in Central Europe, Canada and other NATO Allies joined with Warsaw Pact countries in the Mutual and Balanced Force Reduction (MBFR) talks which opened in 1973. These failed to reach an agreement and in 1986, the initiation of a new negotiation on conventional arms control was proposed. Negotiators from the 23 states, members of NATO and the Warsaw Pact, completed work on a mandate for this negotiation on January 14, 1989. The mandate established the CFE as an autonomous negotiation within the framework of the 35-nation Conference on Security and Cooperation in Europe.

The Negotiation on Conventional Armed Forces in Europe opened in Vienna on March 9, 1989. The scope of this negotiation is the conventional armed forces, including armaments and equipment "based on land" within the Atlantic to Ural (ATTU) zone. While dual capable weapons are included, nuclear weapons, naval forces and chemical weapons are excluded.

In the CFE negotiation, Alliance members are seeking to establish a secure and stable balance of conventional forces in Europe, at lower levels. For this purpose, it is necessary to eliminate the capability for surprise attack and large-scale offensive action. In negotiations, the West has proposed overall limits on the total holdings of certain classes of armaments (tanks, artillery, armoured combat vehicles, combat aircraft and helicopters), with no one country entitled to possess more than a fixed proportion. In addition, Alliance members have proposed limits on the stationing of equipment and of USA and Soviet troops on the territory of other countries territory.

To date, there have been five rounds of talks in CFE. In the first of these, both groups of participants tabled formal proposals. Early major issues that emerged were the categories of weapons to be included, the geographic sub-zones and the inclusion/exclusion of personnel.

In Round II, Alliance members declared their readiness to include combat aircraft and helicopters as well as USA and USSR stationed forces in the Western package. Alliance members also endorsed proposed ceilings on Main Battle

Tanks (MBTS) and Armoured Combat Vehicles (ACV); the acceptance of limits on combat aircraft and helicopters at approximately 15% below current NATO levels; and limits on stationed USA and USSR troops of 275,000. Subsequently, Alliance members tabled an expanded and reorganized western proposal (with limits for combat aircraft and combat helicopters).

In Round III, the Western nations tabled detailed proposals on measures for information exchange, stabilization, verification and non-circumvention. Warsaw Pact members revised their aircraft and troop ceiling proposals, in addition to tabling a verification package which showed a good deal of convergence with the Western package. Moreover, an agreement on artillery definitions was reached during this round.

In Round IV, such topics as Soviet Air Defence Assets, Foreign Stationed Forces, Monitored Storage, Manpower and Grey-area vehicles were addressed. Moreover, Alliance members and members of the Warsaw Pact tabled their respective draft treaty texts.

We are now in Round Five of CFE, and prospects for the negotiation are good. Both NATO and Warsaw Pact members seek a substantial reduction in conventional forces in Europe and would welcome the decrease in tension and the economic benefits this would bring. After four rounds of negotiations, it is apparent that there is a considerable degree of Eastern convergence with the Alliance positions.

Since the early 1980s, Canada has succeeded in making visible and substantial contributions to the understanding of verification questions as they relate to multilateral arms control negotiations and agreements. In the CFE negotiation, Canada is utilizing its special expertise to contribute to the design of a rigorous regime for monitoring the provisions of an agreement and for verifying its results.

NATO COUNTRIES

February 5, 1990

BELGIUM

Capital: **Brussels**
Population: **9.9 million (1989)**
Head of Government: **Prime Minister Dr. Wilfred Martens**
Foreign Minister and Head of Delegation: **Marc Eyskens**

CANADA

Capital: **Ottawa**
Population: **26.3 million (1989)**
Head of Government: **Prime Minister Brian Mulroney**
Foreign Minister and Head of Delegation: **Joe Clark**

DENMARK

Capital: **Copenhagen**
Population: **5.1 million (1989)**
Head of Government: **Prime Minister Paul Schlüter**
Representing Minister of Foreign Affairs and Head of Delegation: **Otto Moeller**

FRANCE

Capital: **Paris**
Population: **55.9 million (1989)**
Head of State: **President François Mitterand**
Head of Government: **Prime Minister Michel Rocard**
Foreign Minister and Head of Delegation: **Roland Dumas**

FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Capital: **Bonn**
Population: **60.9 million (1989)**
Head of Government: **Federal Chancellor Dr. Helmut Kohl**
Foreign Minister and Head of Delegation: **Hans-Dietrich Genscher**

GREAT BRITAIN

Capital: **London**
Population: **57 million (1989)**
Head of Government: **Prime Minister Margaret Thatcher**
Foreign Minister and Head of Delegation: **Douglas Hurd**

- GREECE** Capital: Athens
Population: 10 million (1989)
Head of Government: Prime Minister Xenophon Zolotas
Foreign Minister and Head of Delegation: Andonis Samaras
- ICELAND** Capital: Reykjavik
Population: 248,501 (1989)
Head of Government: Prime Minister Steingrimur Hermannsson
Foreign Minister and Head of Delegation: Jon Baldvin Hannibalsson
- ITALY** Capital: Rome
Population: 57.5 million (1989)
Head of Government: Prime Minister Giulio Andreotti
Foreign Minister and Head of Delegation: Gianni de Michelis
- LUXEMBOURG** Capital: Luxembourg
Population: 366,329 (1989)
Head of Government: Prime Minister Jacques Santer
Foreign Minister and Head of Delegation: Georges Wohlfart
- NETHERLANDS** Capital: The Hague
Population: 14.8 million (1989)
Head of Government: Prime Minister Rudolph Lubbers
Foreign Minister and Head of Delegation: Hans van den Broek
- NORWAY** Capital: Oslo
Population: 4.2 million (1989)
Head of Government: Prime Minister Jan P. Syse
Foreign Minister and Head of Delegation: Kjell Magne Bondevik

PORTUGAL

Capital: Lisbon
Population: 10.4 million (1989)
Head of Government: Prime Minister Anibal Cavaco Silva
Foreign Minister and Head of Delegation: Joao de Deus Pinheiro

SPAIN

Capital: Madrid
Population: 39.4 million (1989)
Head of Government: Prime Minister and President of Council Felipe Gonzalez Marquez
Foreign Minister and Head of Delegation: Francisco Fernandez-Ordenez

TURKEY

Capital: Ankara
Population: 55.3 million (1989)
Head of Government: Prime Minister Yildirim Akbulut
Foreign Minister and Head of Delegation: Mesut Yilmaz

UNITED STATES

Capital: Washington
Population: 248.2 million (1989)
Head of Government: President George Bush
Foreign Minister and Head of Delegation: Secretary of State James A. Baker, III

WARSAW TREATY ORGANIZATION COUNTRIES

BULGARIA

Capital: Sofia
Population: 8.9 million (1989)
Head of Government: Chairman of Council of Ministers Andrey Lukanov
Foreign Minister and Head of Delegation: Boyko Dimitrov

CZECHOSLOVAKIA

Capital: Prague
Population: 15.6 million (1989)
Head of State: President Vaclav Havel
Head of Government: Premier Marian Calfa
Foreign Minister and Head of Delegation: Jiri Dienstbier

GERMAN DEMOCRATIC REPUBLIC

Capital: Berlin
Population: 16.5 million (1989)
Head of Government: Chairman of Council of Ministers Hans Modrow
Foreign Minister and Head of Delegation: Oskar Fischer

HUNGARY

Capital: Budapest
Population: 10.5 million (1989)
Head of Government: Premier Miklos Nemeth
Foreign Minister and Head of Delegation: Gyula Horn

POLAND

Capital: Warsaw
Population: 38.1 million (1989)
Head of Government: Prime Minister Tadeusz Mazowiecki
Foreign Minister and Head of Delegation: Krzysztof Skubiszewski

ROMANIA

Capital: Bucharest
Population: 23.1 million (1989)
Head of Government: Prime Minister Petre Roman
Foreign Minister and Head of Delegation: Sergiu Celac

USSR

Capital: Moscow
Population: 288.7 million (1989)
Head of State: President Mikhail Gorbachev
Head of Government: Chairman of Council of Ministers Nikolay Ryzhkov
Foreign Minister and Head of Delegation: Eduard Shevardnadze

EAST-WEST RELATIONS

BACKGROUNDER

East-West relations have evolved dramatically of late.

The radical restructuring of almost all the governments in Eastern Europe, together with the expectation of democratic elections to be held there in the coming months, the substantive high-level visits and summits held between the USSR and the West, the Conference on Security and Cooperation in Europe, the INF Agreement, progress on arms control, announced cuts in future Soviet military budgets and the improvement in the Soviet human rights record are but some of the factors which bear witness to this evolution.

It is now clear that the wide-ranging and profound changes championed by President Gorbachev offer the best chance for improved East-West relations in the post-war era.

Canada and the USSR share many characteristics; this means that Canada, of all the NATO allies, has a unique opportunity to develop a wide range of cooperative ventures with the USSR in its chosen course of action. This common ground includes the Arctic, multicultural heritages, environmental concerns, and the challenges posed by resource-based economies.

It is in Canada's interest that the process of reform in the USSR and Eastern Europe succeed. We are in a position to co-operate on both political and economic reform with the Soviet Union and East European countries, especially through increased contacts and the development of existing ties. Canada recently announced an economic assistance package to help the governments of Poland and Hungary implement economic reforms. The Canadian government is also actively engaged in the development of the concept of a European Bank for Reconstruction and Development, in which it plans to participate.

Canada supports the continuation of NATO's stabilizing function in East-West relations and welcomes the manner in which the Alliance has promoted and managed change by encouraging those forces in the East which are working towards a transformation of their societies. NATO will continue to assert itself for many years to come as a useful and flexible political entity in the ongoing dialogue between East and West.