

**CIELS OUVERTS :**  
**UN ESPOIR POUR LES ANNÉES 1990**  
**DOCUMENT D'INFORMATION**  
**No 2**



**DIRECTION DU CONTRÔLE DES ARMEMENTS ET DU DÉSARMEMENT**  
**AFFAIRES EXTÉRIEURES ET COMMERCE EXTÉRIEUR CANADA**  
**OTTAWA (ONTARIO) CANADA**

**LE 1<sup>er</sup> JANVIER 1990**

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20000645 3

DOCS

CA1 EA 90063 EXF

vol. 1

Open skies : opportunity for the  
1990s : backgrounder no. 2

43255437

## Introduction

Le 24 novembre 1989, le Premier ministre Mulroney a annoncé que se tiendrait au début de 1990 une conférence durant laquelle serait négocié un traité devant permettre le libre survol des territoires des membres des deux grandes alliances militaires. La conférence, qui s'ouvrira le 12 février avec la participation des ministres des Affaires étrangères des vingt-trois pays de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et du Pacte de Varsovie, est censée être suivie d'une deuxième conférence à Budapest, en Hongrie, un peu plus tard au cours de l'année.

43-255-438

A la base, la proposition "Ciels ouverts" prévoit la négociation d'un régime dans le cadre duquel des États membres d'une alliance pourraient, sous réserve d'un bref préavis, survoler le territoire d'États membres de l'autre alliance à l'aide d'appareils de reconnaissance non armés. Cette proposition n'est donc envisagée ni comme une proposition de limitation des armements ni comme une technique de vérification, mais plutôt comme une mesure de confiance. La différence est cruciale puisque la proposition n'aura pas directement pour effet de limiter les arsenaux ni de les contrôler. On viserait plutôt de la sorte à rassurer tous les États participants en donnant à chacun d'entre eux les moyens de s'assurer des intentions pacifiques des autres participants.

## Historique

Le concept des "Ciels ouverts" fut proposé par le Président Dwight D. Eisenhower durant le Sommet de Genève auquel les quatre puissances<sup>1</sup> participèrent en juillet 1955. Au début du printemps, Nelson Rockefeller, conseiller du Président, avait demandé à un groupe d'éminents analystes de concevoir certaines initiatives novatrices et audacieuses que le Président pourrait promouvoir lors du Sommet. Le groupe passa cinq jours à la base des Marines à Quantico, près de Washington. C'est durant cette session de remue-méninges que fut avancée l'idée de survoler les territoires des membres des deux alliances militaires au moyen d'appareils non armés. Remarquable par sa simplicité, ce plan présentait des avantages énormes pour les États-Unis à l'époque, étant donné que les systèmes de reconnaissance par satellites n'étaient pas encore en exploitation et que les Américains ignoraient à peu près tout de l'état de préparation effectif des forces soviétiques. Le groupe trouvait en outre l'idée particulièrement attrayante parce que, outre sa simplicité, elle faisait ressortir l'importance que l'Ouest attachait à l'ouverture et ce, d'une façon que le simple citoyen pourrait comprendre aisément tout en faisant un rapprochement avec la façon de faire dissimulée de l'URSS.

---

<sup>1</sup> Les États-Unis, l'URSS, la Grande-Bretagne et la France

La bureaucratie américaine ne réserva toutefois pas un accueil aussi 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 raisons de fond), la proposition ne figurait pas dans la stratégie d'Eisenhower à son départ pour Genève. L'équipe de Rockefeller n'ayant pu trouver où loger à Genève, le Président les installa à Paris en leur demandant d'attendre ses instructions. A mesure que le Sommet progressait, il devenait évident que la prestation d'Eisenhower n'avait pas captivé l'attention du public et qu'il fallait miser sur une proposition spectaculaire.

C'est ainsi que Rockefeller put sensibiliser de nouveau le Président à son concept des "Cielles ouverts". 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 la Grande-Bretagne, Anthony Eden, le Président fit la déclaration suivante le jeudi 21 juillet 1955:

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 coeur 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.

L'effet fut électrisant. 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 alléguait 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. A son départ de Genève, Eisenhower était convaincu que l'URSS rejeterait la proposition; les pourparlers se poursuivirent néanmoins durant un certain nombre d'années.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La relation ci-dessus s'inspire de l'ouvrage de W.W. Rostow, Open Skies: Eisenhower's Proposal of July 21, 1955 (University of Texas Press at Austin, 1982). Rostow faisait partie de l'équipe de Rockefeller et son livre fait autorité en ce qui concerne cet épisode.

Le gouvernement canadien se rallia immédiatement au concept, et il contribua largement à faire progresser les discussions à ce sujet dans les quelques années qui suivirent. Ces discussions portèrent en grande partie sur la création d'un certain nombre de zones, comme en Europe, 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.

Durant les années qui suivirent, les deux superpuissances se dotèrent de moyens d'acquérir des sommes considérables d'informations l'une sur l'autre: d'abord, en concevant des avions capables de voler à très haute altitude, puis des satellites sophistiqués.

#### la proposition

Jusqu'à récemment, le concept était plus ou moins tombé dans l'oubli. Lorsque le sujet était abordé, c'était d'ordinaire avec une certaine nostalgie, ses partisans y voyant l'un des voeux non comblés de l'histoire de la limitation des armements. Tout ceci a changé lorsque le Président Bush a relancé l'idée dans une allocution prononcée devant les diplômés de l'Université Texas A & M le 12 mai dernier.



L'Administration américaine s'était penchée sur la proposition depuis un certain temps déjà. Peu après son entrée en fonctions, le Président avait demandé à ses conseillers de revoir à fond le dossier de la limitation des armements afin de mettre en place de nouvelles initiatives. A mesure qu'approchait le Sommet de l'OTAN, certains membres de l'Administration craignaient de ne pouvoir préparer à temps une proposition de limitation des armements conventionnels ou toute autre initiative d'importance. La relance de la proposition "Ciel ouvert" a été l'une des idées avancées durant la revue de la politique.

Les officiels canadiens se sont rendu compte que la proposition avait "refait surface" durant leurs consultations régulières avec leurs homologues américains sur les questions de limitation des armements. A l'examen, le Canada a été attiré par le concept pour les raisons suivantes:

- 1) Le Canada estime qu'un régime de libre survol donnerait aux petits participants, qui n'ont pas accès aux techniques de surveillance sophistiquées, la possibilité d'observer de façon autonome des régions qui présentent pour eux un intérêt particulier. Très concrètement, le régime "démocratiserait" les relations entre les États des deux alliances et au sein même de ces États en permettant aux petits pays de se rendre compte par eux-mêmes de ce qui se passe.

- 2) Il estime en outre que les alliés nord-américains pourraient de la sorte montrer qu'ils sont prêts à assumer une partie du fardeau de la surveillance indiscreète que cette ère d'ouverture politique et de limitation des armements conventionnels imposera à leurs alliés européens.
  
- 3) Il estime enfin que le régime permettrait de traduire par des actions concrètes l'esprit de bonne volonté qui anime aujourd'hui les relations entre l'Est et l'Ouest. Les négociations ne se feront pas sans heurts, mais l'idée de base saurait difficilement être plus simple. En outre, le concept "Cieux ouverts" permettrait à M. Gorbatchev de prouver son engagement envers la glasnost de façon dramatique et pratique.

C'est sur cette toile de fond que les officiels canadiens ont vivement incité leurs homologues américains à réserver un accueil sympathique au concept. Le Premier ministre a d'ailleurs abordé directement cette question avec le Président Bush lorsqu'ils se sont rencontrés le printemps dernier. M. Mulroney a proposé d'élargir le régime à toutes les nations membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie.

Après avoir tenu d'autres discussions, le Président a prononcé son discours devant les diplômés de l'Université Texas A & M, le 12 mai. Il a alors déclaré que "ce genre d'accès sans précédent ferait comprendre au monde la signification du mot ouverture" et il a exhorté le président Gorbatchev à prendre la proposition en considération. Les dirigeants de l'OTAN ont par la suite appuyé l'initiative dans le communiqué émis après le Sommet tenu à la fin mai.

#### L'Alliance adopte sa position

Tout au long de l'été et de l'automne de 1989, des représentants des États membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN) se sont réunis fréquemment 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 1989 (Annexe A).

Dans ce document, seize pays de l'OTAN se prononcent unanimement sur la façon dont un régime de libre survol devrait fonctionner dans la pratique. Comme il est souligné dans le document, la proposition initiale a été mise de l'avant à une époque peu propice dans l'histoire des relations Est-Ouest. La proposition qui est faite aujourd'hui devrait recevoir un accueil plus favorable. Un traité sur le libre survol des territoires constituerait une mesure de confiance en soi, mais il serait probablement aussi d'une utilité appréciable en ce qui concerne

la vérification de nombreux accords sur la maîtrise des armements qui sont en cours de négociation.

L'Alliance a défini les cinq grandes lignes directrices qui suivent pour justifier son approche - 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; et
- 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.

Pendant qu'elles tenaient des discussions internes sur les Éléments de base, plusieurs États membres de l'Organisation du Traité de Varsovie ont fait part à l'OTAN de leur intérêt pour cette proposition. Quoique encourageantes, ces interventions n'exposaient pas en détail la position de l'OTV. La déclaration la plus détaillée est venue du ministre des Affaires étrangères de l'Union soviétique, M. Chevardnadze, lorsqu'il a appuyé l'idée d'une conférence à "Ciels ouverts" à l'occasion de la réunion qu'il a eue avec le secrétaire d'État des États-Unis, M. Baker, au Wyoming, en septembre 1989. Avec la publication des Éléments de base, nous espérons que les représentants des États de l'OTV amorceront un dialogue constructif sur les questions à l'étude.

#### Questions à l'étude

Afin de favoriser la discussion sur les questions entourant le libre survol des territoires, la Section de la vérification et de la recherche du ministère des Affaires extérieures du Canada a consacré son sixième symposium annuel à ce thème. Le symposium, qui s'est tenu à Ottawa du 21 au 24 novembre 1989, a permis de réunir des représentants de l'industrie, des universités et de plusieurs gouvernements. Dans une atmosphère décontractée, les participants ont examiné les questions politiques, juridiques, organisationnelles et techniques entourant un régime de libre survol. Ils en sont arrivés aux conclusions suivantes :

- Dans tout régime de confiance, le succès repose avant tout sur la volonté politique d'appliquer l'accord. On pourrait discuter pendant des heures de la façon dont un État pourrait contrecarrer l'objectif fondamental de l'accord, mais, dans les circonstances, ces discussions seraient largement stériles. Si la volonté politique de signer et de respecter l'accord existe, la consultation permettra de trouver des façons de surmonter les différents problèmes. En l'absence de volonté politique, les possibilités d'obstruction sont infinies.
  
- C'est pourquoi les participants étaient d'avis que le traité devrait être le plus simple et le plus souple possible. Il faudrait éviter de se perdre dans les détails. Jusqu'à un certain point, les problèmes liés au fonctionnement du régime ne peuvent être définis avant que ce dernier ne soit en place. S'il est souple au départ, le régime pourra évoluer au fur et à mesure que les participants comprendront mieux les aspects quotidiens de son fonctionnement.
  
- Le rayon d'action et les capacités des avions et des détecteurs offerts sur le marché sont impressionnants. Tous les États signataires pourraient avoir accès à suffisamment d'équipements pour effectuer des survols

efficaces leur permettant d'obtenir des quantités importantes de renseignements utiles aux fins des mesures de confiance.

- Tous les participants ont convenu que les négociations seraient plus faciles si elles étaient limitées dans un premier temps aux 23 pays faisant partie des deux alliances militaires. Ils ont aussi unanimement convenu qu'il serait souhaitable d'inviter d'autres États européens à se joindre au régime une fois qu'il sera en vigueur, afin d'étendre à l'ensemble du territoire européen les aspects du traité qui concernent les mesures de confiance du traité. Le moment opportun pour lancer cette invitation sera fonction de la nature du traité qui aura été conclu entre les 23 États des deux alliances.
  
- Le système de contrôle du trafic aérien international est en mesure d'absorber les survols avec un minimum de changement. Même dans l'espace aérien achalandé au-dessus de l'Europe centrale, la structure actuelle permet de faire face aux exigences d'un régime de libre survol. Dans la mesure où il sera nécessaire d'apporter des modifications, celles-ci porteront sur la simplification des procédures actuelles pour que les survols puissent être effectués avec de brefs préavis.

A ce propos, il a été convenu que les personnes ayant des compétences techniques ou organisationnelles dans des domaines pertinents devraient prendre part aux négociations dès le début, afin de faciliter les discussions.

- S'agissant d'un régime de libre survol, certains précédents juridiques existent dans les textes pertinents concernant l'aviation civile internationale, dans le Traité sur les forces nucléaires intermédiaires et l'Accord de Stockholm sur les mesures de confiance. Par ailleurs, en raison de la nécessité de rendre ces nouveaux engagements conformes à la législation nationale des États participants, un traité serait préférable à un accord.

#### La Conférence d'Ottawa

Conformément au rôle de chef de file qu'il a joué dans ce domaine, le Canada sera l'hôte de la première conférence "Ciels Ouverts". On prévoit que la conférence se tiendra à Ottawa, à partir du 12 février 1990, et qu'elle durera environ trois semaines. Il s'agira avant tout d'une réunion de travail, qui aura pour objectif de définir et de régler de façon pratique les problèmes liés à l'établissement d'un traité sur le libre



survol des territoires. Après un intermède, les délégations se réuniront de nouveau à Budapest, pour résoudre les problèmes qui ne l'auront pas été à Ottawa et signer le traité.

La conférence d'Ottawa sera ouverte par les ministres des Affaires étrangères des 23 États membres de l'OTAN et de l'OTV. Ce sera la première fois que ces ministres se réuniront à l'extérieur de l'Europe, et, également la première conférence de ce genre à se tenir au Canada. Ce sera également la première fois que 23 ministres se réuniront depuis les événements spectaculaires qui ont bouleversé l'Europe à l'automne 1989. Les ministres s'intéresseront avant tout au régime de libre survol, mais ils profiteront certainement de l'occasion pour discuter d'autres aspects de la sécurité européenne, notamment de la maîtrise des armes conventionnelles en Europe. Cette réunion historique, la première grande réunion Est-Ouest des années quatre-vingt-dix, contribuera à donner le ton à la nouvelle décennie et aux nouvelles relations Est-Ouest en matière de sécurité.

## "CIEL OUVERT": ÉLÉMENTS DE BASE

### I. Introduction

1. Le 12 mai 1989, le président Bush proposait l'instauration d'un régime dit "ciel ouvert", 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 de la maîtrise 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 de la maîtrise 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 avant 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 du "ciel ouvert" 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 "ciel ouvert" 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 "ciel ouvert". Cet élément pourrait être complémentaire de leurs efforts en vue d'accroître la confiance 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 "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 "ciel ouvert" 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 maîtrise 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" de 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 notification de l'arrivée de ses représentants à un 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 concernant ces portions dangereuses de l'espace aérien soient largement et rapidement diffusées; 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 compatibles 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 défalqué 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"

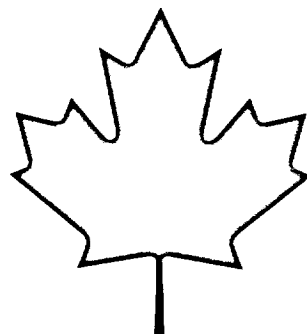
Afin de promouvoir les objectifs et la mise en application du régime "ciel ouvert", les États participants établiront un organisme chargé de résoudre les questions liées au respect des dispositions du traité et d'adopter toutes mesures pouvant être nécessaires pour améliorer l'efficacité du régime.



doc  
CA1  
EA  
90063  
EXF  
vol. 1

.b 229 7048 (E)  
.b 229 705X (F)  
v1

**OPEN SKIES:  
OPPORTUNITY FOR THE 1990s  
BACKGROUND  
NO. 2**



**ARMS CONTROL AND DISARMAMENT DIVISION  
EXTERNAL AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE CANADA  
OTTAWA, ONTARIO, CANADA**

**1 JANUARY 1990**

Introduction

On November 24, 1989, Prime Minister Brian Mulroney announced that a conference to negotiate an "Open Skies" Treaty will take place early in 1990. The Conference will begin on February 12, 1990, and is expected to be the first of two, with the second held in Budapest, Hungary, later in the year. The Ottawa Conference will open at the level of Foreign Ministers.

At root, the "Open Skies" proposal calls for the negotiation of a regime in which individual states of the two groups will be allowed to overfly states of the other group upon short notice, using unarmed reconnaissance-type aircraft. "Open Skies" is thus not envisaged as an "arms control" proposal or verification technique per se, but as a confidence-building measure. This difference is crucial in that it must be understood that no arms will be reduced or controlled as a direct result of "Open Skies". Rather, the purpose of the regime would be to enhance the feeling of security of all participating states by allowing each of them a means of satisfying themselves of the peaceful intentions of the other participants.

NON - CIRCULATING /  
CONSULTEZ SUR PLACE

Dept. of External Affairs  
Min. des Affaires extérieures

MAR 22 1990

RETURN TO GOVERNMENTAL LIBRARY  
RETOURNER A LA BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE

43-255-437

Background to the Proposal

"Open Skies" was first proposed by President Dwight D. Eisenhower at the Four Power<sup>1</sup> Summit held in Geneva in July of 1955. The proposal was conceived by a select group of analysts working for Presidential Advisor Nelson Rockefeller. Early in the spring of 1955, Rockefeller had asked these men to come up with some bold new initiatives which the President might use at the Summit. In June, the group spent five days at the US Marine base at Quantico, near Washington. During the meeting, the idea of proposing mutual, unarmed overflights was advanced. Daring in its simplicity, this scheme would have been a tremendous benefit to the US at the time because satellite reconnaissance systems were not yet in operation, and the Americans had very little idea of the true state of Soviet military preparations. The Quantico panel was further attracted to the "Open Skies" idea because it was simple and stressed the Western value of openness in a way that the common man might readily understand and contrast with the more secretive nature of the Soviet Union.

"Open Skies" did not enjoy a smooth passage through the American bureaucracy, however. Opposed by the then Secretary of State, John Foster Dulles (as much because of his constant fight to eliminate Rockefeller as a foreign policy advisor, as for

---

<sup>1</sup>USA, USSR, Great Britain, France

substantive reasons), the proposal was not on Eisenhower's agenda when he left for Geneva. Rockefeller's staff could not find hotel space in Geneva, so he had them ensconced in Paris to await the call should it come. As the Summit proceeded, it became clear that Eisenhower's performance had not captured the public imagination and a dramatic proposal was called for if he was to do so.

It was in this atmosphere that Rockefeller was able, once again, to catch the President's ear with "Open Skies". Given the pressures of the moment, Eisenhower was less receptive to Dulles' objections than he had been in Washington. After consultations with his staff, and British Prime Minister Anthony Eden, he rose to make the following statement on Thursday July 21, 1955:

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 effect was electric. The British and French leaders immediately pledged themselves to respect and join such an overflight regime. The Soviet delegation promised to study the idea. It quickly became obvious, however, that the Soviet leadership was wary of the concept. At one point Khrushchev complained that it 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 the proposal, although talks did continue on the subject for some years.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>The above account is drawn from Rostow, W.W. Open Skies: Eisenhower's Proposal of July 21, 1955 (University of Texas Press at Austin, 1982). Rostow was a member of Rockefeller's staff, and this book is the most authoritative account of the episode.

The Canadian Government immediately welcomed Eisenhower's proposal, and played a considerable role in advancing the discussions which took place on the subject over the next few years. These discussions were largely devoted to the establishment of various zones, such as in Europe, and it was in this context that the Canadian Government proposed an Arctic zone in August of 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.

During the years which followed, the two superpowers developed means of acquiring considerable amounts of information about each other: first, through the development of extremely high-altitude reconnaissance aircraft, and, subsequently, of sophisticated satellites.

#### Open Skies Reborn

Little was heard of "Open Skies" until recently. Whenever the subject was raised, it was usually as one of the more wistful "might-have-beens" of arms control history. All of that changed when President George Bush re-launched "Open Skies" in a speech to the graduating class of Texas A&M University on May 12, 1989.

The "Open Skies" proposal had been under consideration within the US Administration for some time prior to the President's speech. Shortly after taking office, President Bush asked his advisors to do a thorough review of arms control issues with an eye to developing new initiatives. As the NATO Summit approached, there was some concern within the Administration that neither a US conventional arms control proposal nor any other major initiative would be ready in time for the Summit. One of the ideas considered during the policy review was a re-launching of the "Open Skies" proposal.

Canadian officials became aware that "Open Skies" was under consideration during the course of regular arms control consultations with their American counterparts. Upon examination, Canada was attracted to "Open Skies" for the following reasons:

- (1) Canada believes that an "Open Skies" regime would enable the smaller participants, which do not have access to sophisticated National Technical Means of surveillance, to exercise an independent capability to monitor areas of particular interest and concern. In a very real sense, "Open Skies" would "democratize" relations both between and within states of the two groups by allowing the smaller countries to "see for themselves" what is going on;

(2) Canada believes that an "Open Skies" regime would provide an opportunity for the North American allies to demonstrate their willingness to shoulder some of the intrusive monitoring which the era of greater political openness and conventional arms control will require of our European allies;

(3) Canada believes that "Open Skies" represents a practical way of translating the current atmosphere of good-will in East-West relations into something concrete. "Open Skies" negotiations will not be without their difficulties, but the idea is about as straightforward as these things get. "Open Skies" would further allow Mr. Gorbachev to demonstrate his commitment to "glasnost" in a dramatic and practical manner.

On the basis of these points, Canadian officials strongly encouraged their American counterparts to consider "Open Skies" sympathetically. This process culminated in Prime Minister Mulroney raising the issue personally with President Bush during a meeting in the spring of 1989. The Prime Minister proposed expanding the regime to include all of the nations of NATO and the Warsaw Treaty Organizations.



After further discussion, the President made his speech to the graduating class at Texas A&M on May 12. In it he stated that "such unprecedented access would show the world the meaning of openness" and called upon President Gorbachev to consider the proposal. The initiative was subsequently endorsed by the NATO leaders in the communiqué following their Summit in late May.

#### The Alliance Adopts its Position

Throughout the summer and autumn of 1989, representatives of the member states of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) met frequently in Brussels to iron out a consensus position on the structure of an eventual Open Skies regime. The result of this process is called the Basic Elements Paper of December 15, 1989 (which is attached as Annex A of this backgrounder).

The Basic Elements Paper sets out the unanimous view of the 16 NATO countries as to how an Open Skies regime would work in practice. As the Paper points out, the original "Open Skies" proposal was put forward at an inauspicious moment in the history of East/West relations. Today's "Open Skies" proposal can be expected to receive a more sympathetic hearing. Moreover, though an Open Skies Treaty would stand as a Confidence-Building Measure in its own right, it is likely to be of considerable utility in assisting in the verification of many arms control agreements which are currently in the process of negotiation.

The Alliance has identified five underlying guidelines which motivate its approach to "Open Skies". These are:

- the commitment of the parties to greater transparency through aerial overflights of their entire national territory, in principle without limitations other 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; and
- the possibility for the parties to employ the results of such overflights to improve openness and transparency of military activities as well as to ensure compliance with current or future arms control measures.

During its internal discussion of the Basic Elements Paper, NATO received indications of interest in the proposal from several member states of the Warsaw Treaty Organization (WTO). While encouraging, these messages did not lay out a WTO position in any detail. The most comprehensive elaboration of interest in "Open Skies" by a WTO member state was put forward by Soviet Foreign Minister Shevardnadze when he endorsed the idea of an "Open Skies" Conference during his meeting with US Secretary of State Baker in Wyoming in September 1989. With the release of NATO's Basic Elements Paper, it is hoped that representatives of the WTO states will engage in a constructive dialogue on the issues.

#### The Issues Discussed

In order to promote discussion of the issues surrounding "Open Skies", the Verification Research Unit of External Affairs and International Trade Canada devoted its Sixth Annual Symposium to the subject. The Symposium, held in Ottawa between November 21-24, 1989, gathered together representatives of industry, academe and several governments. Working in an informal atmosphere, the participants explored the technical, organizational, legal and political issues surrounding "Open Skies". The conclusions of the workshop were:

- in any confidence-building regime the most essential requirement for success is sufficient political will to

make the agreement work. Thus, while one could spend hours identifying possible ways in which a state could obstruct or thwart the basic thrust of the agreement, in this context 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;

- following from this point, it was strongly felt that an Open Skies Treaty should be kept 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 the regime to evolve as the participants gain an understanding of the day-to-day aspects of operations;
  
- the range and capabilities of aircraft and sensors which are commercially available is impressive. It was strongly felt that enough equipment was within the range of all potential participants that every state could mount credible overflights and acquire a large amount of useful information for confidence-building purposes;

- all participants agreed that the negotiations would be facilitated if they were restricted to the 23 nations of the two military alliances in the first instance. Similarly, all of the participants agreed that it would be desirable to extend an invitation to the other states of Europe to join the regime once it was in operation in order to extend the confidence-building aspects of the Treaty to the entire territory of Europe. Exactly when such an invitation should be issued would depend upon the nature of the treaty as agreed amongst the 23 states of the two alliances;
  
- the international air traffic control system is capable of accepting "Open Skies" overflights with a minimum of change required. Even in the busy airspace of Central Europe, the existing structure can handle the impositions of an "Open Skies" regime. To the extent that modifications will be required, they revolve around the need to streamline existing procedures in order to ensure that overflights can be conducted on a short notice basis. Following from this point, it was agreed that persons with technical or organizational expertise in areas which will be relevant to "Open Skies" should be included in the negotiations from the beginning, in order to facilitate the discussions;

- partial legal precedents for an "Open Skies" regime do exist in the relevant agreements on international civil aviation as well as the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) and Stockholm Confidence-Building treaties. Moreover, because of the need to bring commitments undertaken in an "Open Skies" regime into line with national law in the participating states, an "Open Skies" Treaty would be preferable to an agreement.

#### The Ottawa Conference

In keeping with the leadership role that it has played in promoting "Open Skies" Canada will host the first Conference on the subject. It is envisaged that the Conference will begin in Ottawa on February 12, 1990 and last for some three weeks. The Ottawa Conference will be very much a work oriented gathering, whose intention will be to identify and solve the problems associated with establishing an "Open Skies" in a business-like manner. Following a break, the delegations will reassemble in Budapest to resolve whatever questions may remain from the Ottawa Conference, and sign the Treaty.

The Ottawa Conference will be opened by the Foreign Ministers of the 23 NATO and WTO states. This will be the first time these ministers have met outside of Europe, as indeed, it will be the first conference of its type hosted by Canada. The

Conference will also be the first gathering of the 23 ministers since the dramatic events which have swept Europe during the autumn of 1989. Thus, while the main focus of the Ministerial portion of the Ottawa Conference will remain firmly on "Open Skies", the Ministers can certainly be expected to use the opportunity of their gathering to discuss other aspects of European security, most notably conventional arms control in Europe. This historic meeting the first major East-West gathering of the 90s will help to set the tone for the new decade, and for a new East-West security relationship.

## OPEN SKIES: BASIC ELEMENTS

### 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 co-operation 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 Co-operation 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 transitted 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.