

SEP 12 1986

Numéro 5

Juin 1986

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTRE

NÉGOCIATIONS SUR LA LIMITATION DES ARMES CLASSIQUES EN EUROPE

par John Toogood

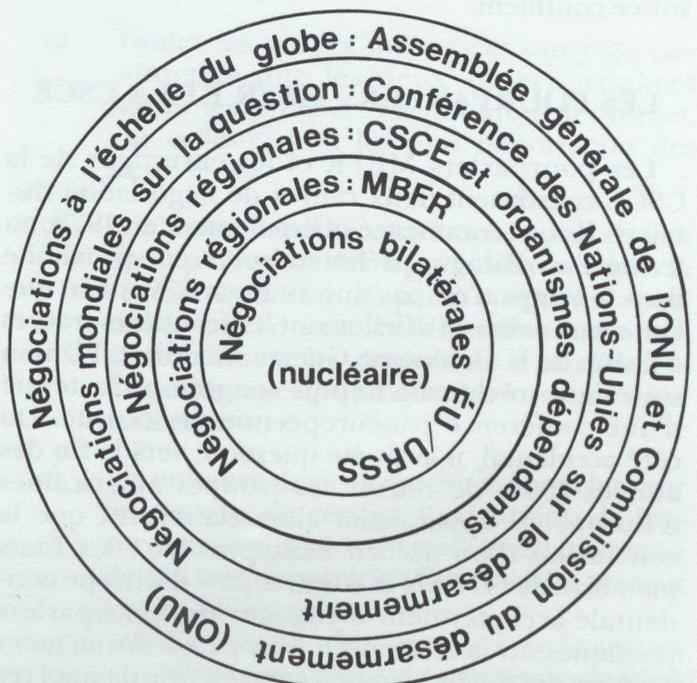
Il est possible que les négociations sur la limitation des armements en Europe progressent sensiblement en 1986. L'initiative prise par les Occidentaux à la fin de 1985 à propos de la réduction mutuelle et équilibrée des forces (MBFR) a déjà donné un nouvel élan à ces interminables négociations, et il semblerait qu'un accord puisse être conclu d'ici la fin de l'été, à Stockholm, dans le cadre des entretiens séparés sur les mesures à prendre pour renforcer la confiance et la sécurité. L'actualité démentira peut-être certains points de détail présentés ici, mais les grandes lignes de l'exposé et les observations qui les accompagnent devraient rester valables.

Le dialogue multilatéral Est-Ouest sur la limitation des armes classiques en Europe est un des héritages qui nous sont restés du début des années 1970, époque rose de la détente. Ces entretiens offrent au Canada deux tribunes importantes où participer aux négociations sur la limitation des armes classiques et le désarmement.

Il convient d'abord de placer ces entretiens dans leur contexte. Dans le graphique qui suit, les cercles concentriques illustrent les rapports existant entre les divers niveaux de négociation, du palier mondial au palier régional.

Le cercle le plus grand correspond aux deux organes des Nations-Unies qui s'occupent de désarmement au siège de celles-ci à New-York. Ce sont deux instances délibérantes qui ne peuvent négocier par elles-mêmes les moyens à employer pour limiter les armements. Leurs fonctions sont semblables en partie. Toutes deux débattent de questions propres à la limitation des armements; au cours de ces discussions, chacune des parties intéressées apprend à mieux connaître les positions et les préoccupations des autres. À l'Assemblée sont présentées et soumises au vote diverses résolutions, dont certaines recommandent les mesures à prendre à la table des négociations. À l'échelle mondiale, cette dernière fonction revient à la Conférence du désarmement à Genève (le deuxième cercle) qui regroupe les délégations de 40 pays représentant tous les groupes constitutifs des Nations-Unies.

Les deux cercles suivants correspondent aux conférences régionales européennes, principal sujet de notre exposé. L'abréviation "CSCE" signifie "Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe". Y participent les États-Unis et le Canada, ainsi que 33 pays européens. Cette conférence regroupe tous les pays membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie et tous les pays neutres et non alignés d'Europe, à l'exception de l'Albanie.* Quant à lui, le sigle "MBFR" signifie "réduction mutuelle et équilibrée des forces" (*Mutual and Balanced Force Reductions*). Les délégations des pays appartenant aux deux alliances militaires se réunissent à Vienne et sont chargées de négocier la réduction mutuelle de leurs forces classiques déployées en Europe centrale.



*(Voir en annexe la liste des participants)

43-243-425

Enfin, le plus petit cercle représente les négociations bilatérales américano-soviétiques sur les armes nucléaires et spatiales.

À mesure qu'on progresse vers le centre du cercle, depuis les délibérations internationales de l'ONU, jusqu'à la question vitale de la réduction et de la limitation des armes nucléaires, en passant par les tentatives de réduction des armes classiques en Europe, on peut constater que ce cheminement suit l'ordre de gravité croissant des enjeux. De plus, les deux cercles centraux représentent les éléments clés de la politique de l'OTAN en matière de sécurité : la dissuasion et la défense. L'Alliance fonde sa politique sur les armes nucléaires stratégiques, les armes nucléaires de théâtre en Europe et les forces classiques. Or, ces trois éléments sont inscrits au programme des négociations. En outre, chacun des volets de cette triade dépend des deux autres; si l'un vient à se renforcer ou à faiblir, les deux autres doivent être modifiés en conséquence, du moins en théorie, si l'on veut maintenir l'équilibre entre l'Est et l'Ouest. Il importe donc d'orchestrer judicieusement les efforts relatifs à la "posture" de défense et à la limitation des armements pour préserver la sécurité.

Le Canada siège à toutes les tables de négociations, mais il ne participe pas aux entretiens bilatéraux entre les deux superpuissances, à qui il fait connaître sa position par l'entremise du Conseil de l'OTAN. La participation du Canada aux négociations régionales en Europe s'explique par le fait que des troupes canadiennes sont stationnées dans cette région et font partie des forces de sécurité déployées sur ce continent.

LES POURPARLERS MBFR ET LA CSCE

Les pourparlers MBFR et les entretiens de la CSCE constituent deux cadres de négociation distincts. Ils ont commencé officiellement en 1973, au terme d'un dialogue préliminaire, et cette proximité dans le temps n'est pas due au hasard. Voulant que l'on reconnaisse officiellement les frontières tracées à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, l'Union soviétique réclamait depuis longtemps la tenue d'une conférence paneuropéenne de sécurité. Du côté occidental, il avait été question, vers la fin des années 1960, de retirer les troupes américaines d'Europe. Il apparaissait alors clairement que la conclusion d'un accord était possible : les États membres de l'OTAN et d'autres pays d'Europe occidentale accepteraient d'engager des pourparlers politiques sur la sécurité en Europe, conformément au désir des Soviétiques, en contrepartie de quoi ces derniers conviendraient d'amorcer des négociations sur la réduction des troupes de l'OTAN et du

Pacte de Varsovie, au lieu d'attendre que les États-Unis retirent leurs forces unilatéralement.

Les pourparlers MBFR et la CSCE fonctionnent selon la règle du consensus; on ne recourt pas au vote, et il suffit qu'un membre s'oppose à un accord pour en empêcher la conclusion. En revanche, l'ordre du jour, les participants et les modalités diffèrent sensiblement d'une tribune à l'autre. La CSCE correspond à une instance politique qui se penche sur tous les aspects des relations entre les États d'Europe, qu'il s'agisse des règles de conduite associées aux droits de la personne ou aux relations humaines, des échanges économiques, ou encore des affaires militaires. C'est une tribune où négocient 35 États souverains qui agissent en dehors de toute alliance militaire même si, dans la pratique, il est normal de voir des pays alliés se consulter souvent. D'un autre côté, les entretiens MBFR ont pour but précis la réduction des forces de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. Les pays neutres et non alignés n'y participent donc pas, et le dialogue se limite aux deux blocs.

Il convient aussi de signaler que, si la CSCE est parvenue à une entente qui a donné lieu à l'Acte final d'Helsinki en 1975, les entretiens MBFR n'ont encore débouché sur aucun accord écrit, après presque 13 ans d'efforts.

MBFR*

L'Europe centrale est l'endroit du monde où l'on trouve la plus forte concentration de troupes et de matériel militaire. Les chiffres peuvent varier, notamment parce que les méthodes de calcul diffèrent, mais il ne fait aucun doute qu'au moins deux millions d'hommes en armes sont postés dans la région. Une telle situation rend d'autant plus indispensable la tenue de négociations et de discussions entre les protagonistes.

*"MBFR" (*Mutual and Balanced Force Reductions*) — Cette expression est inexacte, même si elle est couramment employée dans les milieux occidentaux. Au cours des entretiens qui ont précédé les négociations proprement dites, le terme "équilibrée" (*balanced*) signifiait implicitement qu'on exigeait un effort supérieur de la part des pays de l'Est parce que leurs troupes étaient plus nombreuses que celles des États occidentaux. Mais les pays de l'Est ont rejeté cette interprétation et, si les Occidentaux n'ont fait aucune concession quant au fond du problème, on a cependant convenu d'appeler officiellement cette conférence "Réduction mutuelle des forces et des armements stationnés en Europe centrale et mesures annexes". À Vienne, les négociateurs ont convenu d'employer l'expression "Entretiens de Vienne" à la place des deux autres titres.

Les entretiens MBFR ont pour objet de réduire et de limiter les effectifs et les armements de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. La zone visée comprend les trois pays du Bénélux et la République fédérale d'Allemagne, du côté occidental, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la République démocratique allemande, à l'Est. Les réductions et limitations s'appliqueraient aux troupes soviétiques et américaines présentes dans la région, mais aussi à celles du Canada et d'autres pays étrangers ainsi qu'aux troupes des États européens susmentionnés. Les forces existant dans le territoire des deux superpuissances n'entrent donc pas dans le cadre des négociations. C'est là un des éléments clefs des entretiens, car il existe une différence sensible entre les deux blocs quant à la distance à parcourir et au temps nécessaire pour déployer des renforts dans le secteur visé.

On distingue, dans ces négociations, deux catégories de participants : 1) ceux qui, comme le Canada, possèdent des troupes dans la région — ce sont les participants "directs" —, et 2) ceux qui n'ont pas de troupes dans cette zone mais qui continuent d'appartenir à leur alliance respective — ce sont les participants "spéciaux". Sur les 16 pays de l'OTAN, seulement sept tombent dans la première catégorie, et cinq dans la deuxième; quatre pays, dont la France, ont choisi de ne pas prendre part à ces négociations. (On trouvera en annexe une liste des participants.) Trois des sept participants directs, choisis à tour de rôle, se réunissent avec leurs homologues du Pacte de Varsovie une fois par semaine dans des séances dites "informelles". De plus, l'ensemble des délégations des deux camps assistent une fois par semaine à des séances plénières officielles. Il faut ajouter à cela une succession constante de rencontres spontanées qui favorisent la poursuite du dialogue et qui jouent un rôle aussi important — certains diront, plus important — que les séances structurées. Conformément à un accord entre les parties, la teneur des discussions reste confidentielle, mais chaque séance plénière est suivie d'une conférence de presse.

Discours, déclarations, propositions et réfutations s'effectuent au nom du bloc intéressé : dans ce dialogue Est-Ouest, il n'y a aucune initiative nationale. C'est pourquoi les pays de chaque alliance se réunissent fréquemment pour coordonner leurs positions et s'entendre à l'avance sur le texte de toutes les déclarations communes, tâche qui s'avère ardue, du moins au sein de l'OTAN. Les gros pourvoyeurs de troupes, c'est-à-dire les États-Unis, l'Allemagne de l'Ouest et la Grande-Bretagne, sont les principaux intervenants dans ces entretiens à huis clos, mais chaque pays est libre de formuler idées et propositions.

Les raisons pour lesquelles on n'a pu parvenir à un accord officiel sont exposées ci-après. Il n'empê-

che qu'en 13 ans de négociations ou presque, un certain nombre de problèmes importants ont été résolus, bien que de façon informelle. Les résultats les plus importants qu'on ait obtenus sont les suivants :

- a) L'Est et l'Ouest maintiendront dans la région des effectifs équivalents, à des niveaux collectifs inférieurs aux chiffres actuels. Cela signifie que, malgré la distance qu'auraient à franchir les renforts américains, les Occidentaux ne pourront stationner, au total, plus de troupes que ce à quoi les pays de l'Est ont droit. Le principe des niveaux collectifs est aussi important, mais il subsiste quelques divergences quant à savoir si, à l'intérieur de chaque bloc, il faut imposer des limites à chacun des pays.
- b) Tous les pays ayant des troupes dans la région réduiront leurs effectifs, et ceux qui y maintiennent de grandes formations devront procéder à ce qu'on appelle des "coupures importantes". Cette décision traduit des préoccupations manifestées par les deux blocs, mais pour des raisons différentes. Ainsi, l'OTAN ne voyait pas d'un bon oeil que l'Est puisse réduire uniquement les effectifs non soviétiques et conserver ceux de l'Armée rouge dans leur totalité. Les pays de l'Est éprouvaient des craintes semblables à propos de l'Allemagne de l'Ouest. Aux termes de cette clause, aucun des deux pays n'est exempté.
- c) Toutes les parties intéressées ont jugé raisonnable que les deux superpuissances soient les premières à réduire leurs forces, car celles-ci sont les plus importantes des deux blocs.
- d) Il n'y aura aucune restriction quant au lieu de déploiement des unités militaires dans la région. On reconnaît par là que, dans la pratique, les réductions d'effectifs conduiront probablement les deux blocs à modifier la disposition géographique des forces qui leur resteront.
- e) Six ententes de principe ont été conclues sur les moyens de vérifier l'application de l'accord général, bien qu'il reste à régler certains détails très importants. Ces ententes portent sur les points suivants :
 - (i) Chacune des parties informera d'avance l'autre de certaines activités militaires, comme les exercices ou les mouvements de troupes importants.

- (ii) Chacun des deux camps pourra mener des inspections sur place chez l'autre pour s'assurer qu'il respecte bien les accords.
- (iii) On fixera des points d'entrée dans la région et des points de sortie, où seront installés des observateurs des deux blocs.
- (iv) Pendant toute la durée de l'accord, les deux blocs s'échangeront les renseignements utiles sur les forces présentes dans la région.
- (v) Il sera interdit de contrer l'action des moyens techniques nationaux de vérification.
- (vi) Une commission consultative sera créée.

En dépit de tous ces points de convergence, il reste des obstacles importants à franchir avant qu'un traité MBFR puisse être signé. Par exemple, si le principe d'inspection sur place est accepté, des divergences profondes subsistent entre les deux blocs quant à savoir combien de vérifications seraient autorisées, à quelles règles elles seraient assujetties et dans quelle mesure elles seraient obligatoires. Les pays de l'Est hésitent à s'engager à respecter une procédure d'inspection, tandis que les Occidentaux exigent un tel engagement. Les deux parties s'entendent cependant sur la nécessité de poursuivre les négociations sur ce point.

De plus, jusqu'à récemment, les deux blocs ne s'entendaient pas sur le nombre de troupes actuellement maintenues par les pays de l'Est dans le secteur, mais il semblerait qu'une solution à cet autre problème fondamental commence à se dessiner. Les estimations des deux camps diffèrent de 150 000 hommes, mais les Soviétiques et leurs alliés ont refusé d'examiner les chiffres dans le détail. Selon eux, si l'on pouvait convenir des effectifs à conserver au terme des réductions, il ne servait à rien de conclure un accord sur les forces actuellement en place. En revanche, les Occidentaux estimaient indispensable de s'entendre sur l'ampleur des réductions et jugeaient nécessaire, pour cela, de tomber d'accord au préalable sur l'importance des forces existantes.

Or, dans leur dernière offre, qui date de décembre 1985, les Occidentaux ont accepté le point de vue des pays de l'Est. Ils proposent d'abord une diminution modeste des troupes américaines et soviétiques (5 000 et 11 500 hommes, respectivement); un an plus tard, les deux camps n'augmenteraient pas les forces restantes pendant trois ans. Les deux blocs s'échangeraient des renseignements sur les effectifs existants, et ces derniers seraient soumis à des vérifications sur place. La fameuse "question des chiffres" serait donc pour ainsi dire mise de côté

la première année et elle ne reviendrait dans les discussions, les trois années suivantes, que si les inspecteurs occidentaux découvraient ou jugeaient que les données fournies par les pays de l'Est étaient erronées. À l'inverse, il est peu probable que l'Est se plaigne d'erreurs que les Occidentaux auraient commises, surtout parce que les négociateurs de l'Est n'ont jamais sérieusement mis en doute les chiffres fournis par l'Ouest.

Il existe aussi des divergences quant à savoir s'il faut négocier les réductions d'armements (cette dimension fait partie du mandat) dans le cadre d'un premier accord ou les traiter ultérieurement. Les pays de l'Est voudraient régler cette question immédiatement; compte tenu du problème que pose l'éloignement géographique des États-Unis, les Occidentaux préféreraient laisser chacune des deux parties libre de décider ce qu'elle fera des armements appartenant aux troupes retirées de la zone.

Les pays de l'Est ne sont pas non plus d'accord pour fixer des plafonds trop souples qui permettraient à des troupes américaines supplémentaires de séjourner en Europe pour participer à des exercices militaires de courte durée. Cette observation vaut aussi pour les troupes canadiennes et britanniques. Les pays de l'Est exigent donc qu'on fixe des limites rigides, valables en permanence sans exception.

Il reste, certes, du chemin à parcourir avant de parvenir à un accord global, mais les deux blocs jugent satisfaisant le processus de négociation actuel. L'étude de toutes ces questions permet aux représentants des gouvernements intéressés de mieux comprendre les motivations et les objectifs de tous les participants. Ce genre de dialogue est indispensable dans le monde de plus en plus complexe des forces et des armements classiques.

Si les négociateurs parviennent à un accord, il aura des répercussions sur les Forces canadiennes stationnées en Europe. Vu leur petit nombre, elles subiront des réductions peu importantes, mais elles seront touchées par les limitations imposées à l'ensemble des effectifs de l'OTAN et elles seront donc soumises à l'inspection des pays de l'Est. En outre, les Canadiens participeront à l'administration de tout accord global ayant pour objectif ultime de limiter les troupes stationnées dans cette région du monde fortement militarisée.

CSCE

L'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) a été signé en août 1975 par 35 chefs de gouvernement, à l'issue de deux années de négociations qui se sont achevées par une conférence au sommet à Helsinki. Le pro-

cessus se poursuit sous la forme de réunions d'examen ou d'autres assemblées portant sur des aspects particuliers du document de base.

Le premier chapitre de l'Acte d'Helsinki énonce dix principes destinés à guider les relations entre les États signataires. Deux de ces principes traduisent les grandes préoccupations de l'Est et de l'Ouest. Conformément aux vœux des pays de l'Est, le troisième principe dit notamment que les signataires "considèrent comme inviolables leurs frontières respectives et . . . s'abstiendront de les attaquer". Cette quasi-reconnaissance des frontières de l'après-guerre est contrebalancée en partie par une phrase qui figure dans l'énoncé d'un autre principe et selon laquelle on accepte l'idée que les frontières puissent être modifiées par des moyens pacifiques. Pour satisfaire les Occidentaux, le septième principe parle des droits de la personne d'une façon assez détaillée et engage de diverses manières les États à les respecter. Mais une autre déclaration stipulant que chaque signataire s'abstiendra de s'ingérer dans les affaires intérieures des autres fait équilibre à ce dernier principe.

Le deuxième chapitre énonce les règles de base concernant la coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technologie et de l'environnement. Il porte sur de nombreux thèmes, dont les échanges commerciaux, la coopération industrielle, la science, la technologie, le transport et le tourisme. Il se poursuit par une brève déclaration sur le bassin méditerranéen. Le troisième et dernier grand chapitre contient des clauses sur la coopération dans le domaine humanitaire, y compris les contacts humains, et il comprend une partie qui intéresse beaucoup de Canadiens car elle concerne la réunification des familles. Ce chapitre compte également des sections sur l'information, la culture et l'éducation.

Le document se termine par un bref quatrième chapitre où sont annoncées les prochaines réunions. Deux rencontres importantes dont l'objet était d'analyser comment l'Acte final sous tous ses aspects avait été mis en œuvre ont eu lieu depuis la signature; la première s'est tenue à Belgrade en 1977, et l'autre à Madrid de 1980 à 1983. Une troisième assemblée est prévue pour le début de novembre 1986 à Vienne. D'autres réunions plus spécialisées ont porté sur divers thèmes, dont le règlement pacifique des conflits et les sciences. L'une d'elles s'est tenue à Ottawa en juin 1985 et a concerné les droits de la personne.

Tout comme les pourparlers MBFR, les délibérations de la CSCE se font à huis clos, conformément aux règles de procédure convenues, mais les délégations

acceptent beaucoup plus de répondre aux questions des médias et des groupes intéressés pour les informer sur l'évolution des choses.

Pour ce qui concerne la limitation des armements, le premier chapitre de l'Acte final comprend une section énonçant certaines mesures destinées à accroître la confiance. D'après un rapport publié par les Nations-Unies sur la question en 1981, ces mesures ont pour but de renforcer la paix et la sécurité internationales et d'instaurer un climat de confiance et de coopération entre les États afin de favoriser le progrès vers le désarmement. L'Acte final de la CSCE établit une différence entre les mesures prises spontanément par les pays et les mesures imposées. Entre autres mesures obligatoires, citons l'annonce préalable des grandes manoeuvres en Europe, région qui, dans ce contexte, s'étend jusqu'à 250 kilomètres à l'intérieur du territoire soviétique — et de la Turquie —, manoeuvres auxquelles participent 25 000 hommes ou plus. En revanche, l'échange d'observateurs au cours de ces exercices militaires et d'autres encore est libre. Il existe aussi d'autres mesures facultatives dont le but est d'encourager chaque bloc à prévenir l'autre des manoeuvres de moindre envergure ou des mouvements de troupes importants.

Depuis 1975, tous les signataires ont respecté l'accord en annonçant toutes les grandes manoeuvres, à l'exception peut-être de l'Union soviétique au moment de la crise polonaise (en effet, on ne saurait dire exactement si toutes les troupes engagées se trouvaient à l'intérieur de la bande des 250 kilomètres mentionnée plus haut). Des observateurs ont certes été invités à assister à des manoeuvres, mais quand celles-ci se déroulaient en Union soviétique, il leur a été très difficile de s'acquitter convenablement de leur mission. Les pays de l'OTAN et certains pays neutres ou non alignés ont veillé à prévenir les États du Pacte de Varsovie à l'occasion de petites manoeuvres. Par contre, personne n'a signalé à l'avance les mouvements de troupes, qui se distinguent des exercices (ou manoeuvres).

Dans l'ensemble, donc, les termes de l'accord ont été assez bien respectés. Mais on s'aperçoit aussi que, pour créer un véritable climat de confiance, il est nécessaire de définir des obligations strictes et claires, et que les mesures volontaires sont peu utiles. Forts de ces constatations, les délégués à la réunion d'examen de Madrid ont convenu d'élaborer un train de mesures obligatoires plus rigides et de poursuivre les travaux. Il est d'ailleurs significatif qu'on parle désormais de mesures propres à accroître la confiance "et la sécurité".

C'est dans la ville de Stockholm que ces négociations ont commencé, en janvier 1984. Aucun accord n'a encore été conclu. Pour remédier aux lacunes des mesures existantes propres à accroître la confiance et élargir la région où elles s'appliquent, il a été convenu d'adopter des mesures obligatoires qui vaudraient dans l'ensemble de l'Europe, c'est-à-dire jusqu'à la chaîne de l'Oural en Union soviétique. Ces mesures devront avoir une portée militaire et lier politiquement les signataires; en outre, on devra pouvoir en vérifier l'application. À la prochaine réunion d'examen de la CSCE qui doit s'ouvrir à Vienne à la fin de 1986, les participants examineront les progrès accomplis à Stockholm; or, le mandat de la CDE en autorise les membres à ajouter alors à leur programme d'autres thèmes importants concernant le désarmement.

À la CDE, les membres de l'OTAN se sont donné pour objectif de réduire les risques de surprise et d'accroître la prévisibilité des choses. À cette fin, ils veulent que toutes les parties fournissent davantage de renseignements sur leurs activités militaires en temps de paix et acceptent la présence d'observateurs et d'inspecteurs sur place.

Soucieux d'atteindre ces objectifs, les représentants de l'OTAN ont formulé des propositions sur les questions suivantes : a) échange de renseignements sur la structure des forces terrestres et aériennes stationnées dans la région; b) communication du calendrier des activités militaires prévues dans l'année, et nécessité d'annoncer la date exacte de ces dernières peu avant qu'elles aient lieu; c) renforcement des clauses concernant la présence d'observateurs sur le théâtre de ces activités; d) adoption de moyens (y compris des inspections sur place) permettant de vérifier l'application de ces mesures; e) amélioration des moyens de communication entre les États. Les pays neutres et non alignés ont présenté des propositions semblables, mais ils y ont ajouté des mesures destinées à restreindre certaines activités et à limiter, par exemple, l'ampleur des exercices autorisés.

De leur côté, les Soviétiques et leurs alliés ont opté pour la "formule des déclarations", dont l'élément

central est un projet de déclaration sur le non-recours à la force. Cette façon de faire correspond aux initiatives prises par les Soviétiques dans d'autres tribunes, notamment à l'Assemblée générale des Nations-Unies.

Pour ce qui est des chances de parvenir à un accord, les négociations en tant que telles viennent tout juste de commencer. Or, il arrive très souvent que les négociations sur la limitation des armements aboutissent grâce à des compromis essentiels rendus possibles non pas à cause de leur mérite même, mais plutôt en raison d'événements extérieurs qui font grandir chez les négociateurs la volonté politique de parvenir à des solutions acceptables pour tous. Dans le cas de la CDE, la réunion d'examen de la CSCE qui se tiendra en 1986 et pendant laquelle on évaluera notamment les progrès accomplis à Stockholm pourrait bien inciter les parties en présence à déployer les efforts nécessaires pour conclure un accord quelconque.

OBSERVATIONS

Dans le contexte de la confrontation entre l'Est et l'Ouest, les entretiens MBFR ont pour but de réduire et de limiter les forces classiques, tandis que les négociations sur les armes nucléaires sont laissées à l'initiative des superpuissances. La CSCE s'intéresse à l'aspect politique du problème dans toutes ses dimensions. Le point de vue n'est pas le même aux entretiens MBFR, d'une part et d'autre part, à la CSCE et à la CDE. À Vienne, on prône dès le début une réduction et une limitation des troupes et des armements, ainsi que l'adoption de mesures complémentaires concernant principalement la vérification. À la CSCE et à la CDE, on cherche à définir des mesures distinctes qui favoriseront l'instauration d'un meilleur climat de confiance et de sécurité de façon à réduire les tensions et à créer un contexte politique plus propice à une démilitarisation.

Si, à la réunion d'examen de la CSCE qui doit se tenir à la fin de 1986 à Vienne, la CDE est chargée de se pencher sur la réduction des forces militaires, l'avenir des pourparlers MBFR pourrait être compromis, non seulement parce qu'ils feraient double emploi avec d'autres entretiens, mais aussi parce qu'ils se limitent à la partie centrale de l'Europe, tandis que les négociations de la CDE porteraient sur les forces stationnées partout dans le continent. Cependant, les pourparlers MBFR pourraient servir à gérer les crises en quelque sorte, auquel cas ils s'ajouteraient (ou se substitueraient) au dialogue sur la réduction des forces. Du fait qu'ils se déroulent dans un contexte bilatéral apolitique (du moins, aussi apolitique qu'une entreprise de ce genre

*Une fois encore, cette désignation est incorrecte. Il a été très difficile de s'entendre sur le mandat de cette conférence, et c'est pourquoi celle-ci n'a pas eu de nom pendant un bon moment. Pour des raisons pratiques, on a opté pour le titre abrégé "Conférence sur le désarmement en Europe" (ou CDE), que l'on continue d'employer régulièrement. En fait, le titre officiel qui a été finalement retenu est "Conférence sur le désarmement et sur les mesures propres à accroître la confiance et la sécurité en Europe".

puisse être), ces pourparlers conservent un certain intérêt, ne serait-ce que parce qu'ils permettent aux deux blocs de s'échanger chaque semaine des informations et donc de mieux se comprendre. En ce sens, les négociations MBFR contribuent aussi à accroître la confiance.

Quel que soit le point de vue adopté, les réalisations accomplies ces dernières années en matière de limitation des armements sont modestes. Dans la plupart des grandes négociations, personne n'a accepté de payer le prix exigé par la partie adverse. De part et d'autre, on s'est cantonné dans une prudence extrême : les pays de l'Est refusent de divulguer des renseignements sur leurs forces et leurs moyens militaires et ils s'opposent à la tenue d'inspections approfondies sur leur territoire; les Occidentaux rejettent l'idée d'une limitation des activités militaires, telle qu'elle a été formulée à la CDE, et ils refusent de discuter, dans le cadre des négociations MBFR, de la réduction des armements classiques (par opposition à la réduction des effectifs). De plus, la possibilité d'une diminution négociée des arsenaux nucléaires en Europe complique encore la situation, car la capacité dissuasive de l'OTAN serait d'autant plus tributaire de l'efficacité de ses forces classiques. À l'inverse, toute réduction importante des forces classiques renforcerait le rôle des armes nucléaires et accroîtrait les risques qu'on y recoure si les moyens classiques s'avéraient insuffisants en cas de guerre. Aussi paradoxal et ironique que cela puisse paraître, on peut donc dire que les arguments en faveur d'une réduction des arsenaux nucléaires et les déclarations des pays s'interdisant d'être les premiers à utiliser l'arme atomique sous-entendent un renforcement des forces classiques. L'argument inverse est évidemment qu'en réduisant toutes les forces existantes, on obtiendrait la même stabilité qui existe sur le plan militaire en Europe depuis de nombreuses années. De plus, la thèse voulant qu'on ne doive pas modifier les forces nucléaires ou classiques indépendamment les unes des autres suppose que la répartition de la puissance militaire entre ces deux catégories de forces soit très précise et parfaitement ajustée, ce qui n'est sans doute pas tout à fait le cas.

Mais la volonté politique de parvenir à un accord dans n'importe lequel des contextes décrits ci-dessus transcende toutes ces considérations abstraites. On s'entend généralement pour dire qu'un climat politique favorable est nécessaire à la progression des pourparlers sur la limitation des armements; il est certain que si un tel climat existe, il est plus facile de trouver un terrain d'entente. En outre, les événements extérieurs peuvent souvent donner aux négociations une impulsion plus productive et plus forte que la dynamique interne des pourparlers mêmes. Mais des accords peuvent être conclus

même lorsque la conjoncture ne semble pas propice : ainsi, c'est à un moment où les relations Est-Ouest se trouvaient au plus bas, en partie à cause de l'incident de l'avion coréen, qu'ont été définies les conditions ayant abouti à la convocation de la CDE.

L'appartenance du Canada à l'OTAN et la présence régulière de certaines de ses unités en Europe l'autorisent à participer aux négociations entre les pays du continent. La discipline interne que s'imposent les membres de l'OTAN peut donner lieu à des déceptions et les empêcher de prendre des initiatives indépendantes en dehors des cadres de l'Alliance. (L'initiative de paix menée par M. Trudeau en 1983-1984 montre toutefois que ce n'est pas toujours nécessairement le cas.) Quand il s'agit d'adopter une politique en matière de limitation des armements, il est vrai aussi que les Alliés optent souvent pour le "plus petit dénominateur commun". Mais l'Alliance représente pour eux un cadre où se consulter, où étudier ensemble des solutions et où faire valoir les points de vue nationaux. Ainsi, c'est au sein de l'OTAN que le Canada a les meilleures chances de convaincre les autres pays de la validité de sa position.

Les pourparlers MBFR et les négociations menées dans le cadre de la CSCE et de la CDE sont complexes et difficiles. Il en est ainsi parce que les thèmes à débattre sont complexes et difficiles. Le fait que toutes les parties intéressées aient accepté de se réunir pour en discuter est déjà en soi un point positif. Comme toute tribune multilatérale, les pourparlers MBFR et la CDE permettent à chaque participant d'étudier et de définir un terrain d'entente avec les autres et de mieux comprendre ce qui les motive.

Aux beaux jours de la détente, le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures de l'époque, M. Mitchell Sharp, qui participait dans le cadre de la CSCE à une réunion de ministres des Affaires étrangères, fit le 4 juillet 1973 la déclaration suivante : "Nous jetons les bases d'un monde nouveau, d'un monde qui devra être meilleur que celui où nous avons vécu jusqu'ici." Or, voici ce que pensait moins de quatre ans plus tard, le 6 octobre 1977, M. Klaus Goldschlag, représentant spécial du Secrétaire d'État à la première réunion d'examen de la CSCE : "Nous nous trouvons toujours dans une situation où la stabilité tient probablement autant à la crainte d'une guerre nucléaire qu'aux accords politiques auxquels nous sommes parvenus jusqu'à présent." Un tel raisonnement n'a peut-être jamais été aussi vrai qu'aujourd'hui. Mais il faut redoubler d'effort pour traduire dans les faits l'esprit des propos de M. Sharp.

ANNEXE

1) Participants aux pourparlers MBFR

OTAN	Pacte de Varsovie
<i>Participants directs</i> (c'est-à-dire ayant des troupes stationnées dans la zone visée)	
Belgique, Canada, États-Unis, Luxembourg, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni	Pologne, République démocratique allemande, Tchécoslovaquie, Union des républiques socialistes soviétiques
<i>Participants spéciaux</i>	
Danemark, Grèce, Italie, Norvège, Turquie	Bulgarie, Roumanie
<i>Absents</i>	
France, Espagne, Islande, Portugal	(La Hongrie participe, mais on n'a pu s'entendre sur son statut, et les parties ont simplement décidé de laisser la question de côté lors des entretiens préliminaires.)

2) Pays participant à la CSCE et à la CDE

OTAN :

Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, France, Grèce, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni, Turquie.

Pacte de Varsovie :

Bulgarie, Hongrie, Pologne, République démocratique allemande, Roumanie, Tchécoslovaquie, Union des républiques socialistes soviétiques.

Pays neutres :

Autriche, Finlande, Suède, Suisse.

Pays non alignés :

Chypre, Irlande, Liechtenstein, Malte, Monaco, Saint-Marin, Saint-Siège, Yougoslavie.

LECTURES PROPOSÉES

Étant donné que les négociations en cours sont une suite de propositions et de contre propositions et que les travaux de la CSCE se poursuivent, les ouvrages publiés sur ces sujets risquent d'être rapidement dépassés à de nombreux égards. *Strategic Survey*, revue annuelle de l'*International Institute of Strategic Studies* (IISS) de Londres, présente des articles très sérieux sur les événements de l'année, en les situant dans le contexte général de façon intelligente et juste. L'autre revue annuelle de l'Institut intitulée *The Military Balance* est probablement le meilleur document auquel se référer pour connaître avec précision l'état des forces militaires d'une année à l'autre.

Pour se renseigner davantage sur les propositions présentées par les Occidentaux au cours des négociations, on pourra aussi consulter utilement la *Revue de l'OTAN*, publication bimestrielle.

Les événements qui ont conduit aux pourparlers MBFR et les facteurs sous-jacents qui continuent d'influer sur ces négociations sont présentés de façon intéressante dans un ouvrage de John G. Keliher intitulé *The Negotiations on Mutual and Balanced Force Reductions*, édité par Pergamon Press (date non précisée).

Le numéro 176 de l'*Adelphi Paper*, rédigé par Lowther Ruehl, publié par l'IISS et intitulé *MBFR's Lessons and Problems* demeure un bon ouvrage de référence dans le domaine, même s'il date de 1982.

Apparemment, il n'existe encore pas d'ouvrage définitif en anglais sur l'ensemble des délibérations de la CSCE, mais un nouveau livre, intitulé *Canada and the Conference on Security and Co-operation in Europe*, préparé sous la direction de Robert Spencer et publié par le Centre d'études internationales de l'Université de Toronto, fournit des renseignements très complets sur le déroulement des négociations, depuis leur début jusqu'à la conclusion de la réunion d'examen s'étant tenue à Madrid en 1983, ainsi que sur le rôle du Canada.

Surtout ces dernières années, on a beaucoup écrit sur les mesures propres à accroître la confiance, dans toutes sortes de livres et de revues, mais l'ouvrage de référence par excellence est encore l'article de Jonathan Alford, publié en 1979 dans les numéros 147, 148 et 149 de l'*Adelphi Paper*.

John Toogood a quitté les Forces canadiennes en 1985. De 1973 à 1983, il a fait partie des délégations canadiennes qui ont assisté à de nombreuses négociations sur la limitation des armements, notamment dans le cadre de la CSCE et des pourparlers MBFR. Il est actuellement secrétaire général de l'Institut canadien pour la sécurité internationale.

Les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles de l'auteur et elles n'engagent pas le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la sécurité internationale. Pour plus d'informations et pour obtenir des exemplaires supplémentaires, prière de s'adresser à l'Institut, au 307, rue Gilmour, Ottawa (Ontario), K2P 0P7.

