PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

26 April 1990 **Doc. 6217**

REPORT

on relations between Europe, the United States of America and Canada in the 1990s

(Rapporteur : Mr SAGER, Switzerland, Democratic Centre Union)

Problem and proposed solutions

The current period of exceptionally rapid political change in Europe and the world depends both on harmonious transatlantic co-operation and on the reform movement initiated in the East by President Gorbachev, offering a real possibility of overcoming the divisions of Europe. In this situation joint action, in the past often inhibited by misunderstandings between Western Europe and North America, takes on a particular importance, particularly in the context of the constructive co-operation within the whole industrialised north, indispensable if pressing global challenges are to be met.

As a first step in overcoming these misunderstandings, the rapporteur analyses a number of historical events which have been wrongly understood. Misunderstandings are also, in some cases, of psychological origin, an example quoted being the European tendency to envy North America's natural ability to integrate.

It should never be forgotten that in the conflict between open and closed societies, which has been the most important underlying issue of our century (exemplified by two world wars started by Europe), North America paid a high price in blood in democracy's cause, before giving decisive help to Western Europe's economy through the Marshall Plan. Similarly in 1989, the United States and Canada, by virtue of their full participation in the Helsinki process (CSCE) are, as Mikhail Gorbachev explicitly recognised in his Strasbourg speech of 6 July 1989, "a natural part of the European international and political structure". For the rapporteur it is evident that the CSCE process is becoming steadily more important and significant as time goes on. This process can be further reinforced if the missing parliamentary dimension can be added. The Council of Europe is unique among world organisations in its dedication to the streng-

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

26 avril 1990 **Doc. 6217**

RAPPORT

sur les relations entre l'Europe, les Etats-Unis d'Amérique et le Canada dans les années 90

(Rapporteur : M. SAGER, Suisse, Union démocratique du centre)

Le problème et les solutions proposées

Dans la période actuelle où la situation politique en Europe et dans le monde connaît une évolution exceptionnellement rapide, la coopération transatlantique harmonieuse et l'œuvre réformatrice entreprise à l'Est par le Président Gorbatchev, qui offre une réelle possibilité de surmonter les divisions de l'Europe, revêtent toutes deux une importance considérable. Dans cette situation, une action commune, trop souvent freinée dans le passé par des malentendus entre l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord, prend un relief particulier, notamment dans le cadre d'une coopération constructive du Nord industrialisé, si l'on veut relever les défis mondiaux qui nous pressent.

Envisageant tout d'abord les moyens de dissiper les malentendus entre l'Europe et les Etats-Unis, le rapporteur évoque un certain nombre d'événements historiques qui ont été mal interprétés. Considérant que les malentendus tiennent parfois aussi à des raisons psychologiques, il cite comme exemple la tendance de l'Europe à envier la capacité naturelle d'intégration de l'Amérique du Nord.

Il ne faut jamais oublier que dans le conflit entre sociétés ouvertes et sociétés fermées, qui a été le problème sous-jacent le plus important de notre siècle (comme en témoignent les deux guerres mondiales qui ont pris naissance en Europe), l'Amérique du Nord a payé un prix élevé en versant son sang pour la cause de la démocratie, avant d'apporter une aide décisive à l'économie de l'Europe occidentale grâce au plan Marshall. De même, en 1989, les Etats-Unis et l'Union Soviétique, du fait de leur participation au processus d'Helsinki (CSCE) sont, comme Mikhaïl Gorbatchev l'a reconnu explicitement dans le discours qu'il a prononcé à Strasbourg le 6 juillet 1989, «des composantes naturelles de la structure internationale et politique de l'Europe». Pour le rapporteur, il est évident que le processus de la CSCE prend une importance sans cesse croissante au fur et à mesure que le temps passe. Ce processus peut être

thening and dissemination of democratic ideals. Therefore, the natural body to perform such a parliamentary support function is the Council's Parliamentary Assembly, consisting of members of parliaments from the twenty-three member states, plus "special guests", since June 1989, from Hungary, Poland, the Soviet Union and Yugoslavia. These European "guests", who will certainly be joined by others this year, are potential full members of the Organisation.

The Assembly's credentials in this role would be further enhanced by institutionalising, through an appropriate form of association, relations with the United States Congress and the Canadian Parliament. The institution of annual CSCE debates would create a forum in which all problems of closer Euro-American relations could be discussed, including those connected with a common European home in which, in the rapporteur's words, "sizeable rooms must be reserved for the United States and Canada". Such a body would also play a role in neutralising or constructively sublimating the nationalist (and secessionist) tendencies which today are conjuring up old demons in European countries of East as well as West, as well as inhibiting integration.

Mr Sager who, with members of an Assembly sub-committee held meetings with governmental and parliamentary interlocutors in Washington and Ottawa in March, quotes their readiness to envisage new mechanisms of consultation and co-operation with Europe, where international organisations — principally the Community, the Council of Europe and EFTA — are showing increasing credibility and complementarity. The President of the Commission of the European Communities, Mr Delors, has spoken of his own vision of a European "village" (rather than "home"), which would "include a house called 'European Community' whose keys we would guard carefully". In such statements he illustrates awareness of the dilemma — which does not face the Council of Europe — that deepening (that is to say achieving the Single Market by 1993) cannot be pursued simultaneously with widening membership. Widespread anxieties concerning "fortress Europe" among the countries on both sides of the Atlantic, fearful of exclusion from markets, also need to be addressed.

The rapporteur urges Europe to give due credit to North American attitudes of recent years in creating conditions for the reform movement in Eastern Europe. He also stresses that constructive

encore renforcé si on lui ajoute la dimension parlementaire qui lui manque. Le Conseil de l'Europe est la seule organisation au monde qui soit vouée au renforcement et à la diffusion des valeurs de la démocratie. Par conséquent, l'organe naturel pour fournir une telle assise parlementaire est l'Assemblée parlementaire du Conseil, qui comprend des députés des vingt-trois Etats membres auxquels sont venus s'ajouter, à partir de juin 1989, des «invités spéciaux» venant de Hongrie, de Pologne, d'Union Soviétique et de Yougoslavie. Ces invités européens, auxquels d'autres se joindront sans aucun doute au cours de cette année, sont des membres en puissance du Conseil de l'Europe.

On renforcerait encore le rôle de l'Assemblée dans ce domaine en institutionnalisant, sous une forme ou sous une autre, les rencontres avec des membres du Congrès des Etats-Unis et du Parlement canadien. L'instauration de débats annuels sur la CSCE, par exemple, créerait aussi un forum où l'on pourrait débattre de tous les problèmes posés par l'établissement de relations plus étroites entre l'Europe et l'Amérique du Nord, y compris ceux qui sont liés à la maison commune européenne où il faudra, selon les propres termes du rapporteur, «réserver des pièces spacieuses aux Etats-Unis et au Canada». Un tel forum contribuerait également à neutraliser ou à sublimer de manière constructive les tendances nationalistes (et sécessionnistes) qui éveillent aujourd'hui de vieux démons dans les pays européens, à l'Est comme à l'Ouest, et qui font obstacle à l'intégration.

M. Sager qui, avec des membres d'une sous-commission de l'Assemblée, a rencontré des interlocuteurs gouvernementaux et parlementaires à Washington et Ottawa au mois de mars, évoque leur ouverture vers de nouveaux mécanismes de consultation et de coopération avec l'Europe. En Europe, les organisations internationales — principalement la Communauté, le Conseil de l'Europe et l'AELE — acquièrent une crédibilité et une complémentarité de plus en plus grandes. Le Président de la Commission des Communautés européennes, M. Delors, a dit qu'il rêvait pour sa part d'un «village Europe» (plutôt que d'une «maison Europe«) où il verrait bien «une maison appelée Communauté européenne (...) dont nous conserverions soigneusement les clés». Ces déclarations montrent qu'il a bien conscience du dilemme — qui ne se pose pas au Conseil de l'Europe — selon lequel l'approfondissement (autrement dit l'achèvement du marché unique en 1993) ne peut pas être mené de pair avec l'élargissement. Mais il y a également la nécessité de lutter contre les appréhensions suscitées par la «forteresse Europe» parmi de nombreux pays des deux côtés de l'Atlantique, qui craignent d'être exclus des marchés.

Le rapporteur presse l'Europe de reconnaître que l'attitude américaine des dernières années a contribué à créer des conditions favorables à l'œuvre réformatrice entreprise en Europe de

co-operation of the whole of the industrialised north will be necessary for solution of the problems of poverty and the population explosion in the south. With power and influence increasingly diffused among a multiplicity of states, multinational organisations are destined to play an increasing role in overcoming contradictions and stimulating joint action to solve pressing problems at regional and ultimately at planetary level.

I. Draft resolution

1. The Assembly recalls its recently adopted general policy decision (Recommendation 1119 of 31 January 1990) to consider the possibilities of more closely involving the two non-European participants in the CSCE process, the United States of America and Canada, in the work of the Council of Europe.

2. The Assembly bears in mind the visit of its President to Ottawa and Washington in October 1989 and that of the Sub-Committee on relations with the United States of America and Canada in March 1990, as well as the reports of its Political Affairs Committee (Doc. 6217) and its Committee on Economic Affairs and Development (Doc. 6206).

3. It recalls its regular past invitations to the United States Congress and members of the Canadian Parliament to participate in several activities of the Assembly such as the lst and 2nd Strasbourg Conferences on Parliamentary Democracy (1983 and 1987), and also in debates on the CSCE and the annual reports on the activities of OECD, in which the Secretary General of the latter organisation traditionally participates.

4. The Assembly notes that relations between Europe and the great democracies of North America which are full participants, alongside thirty-three European states, in the Helsinki process, are based on ties of culture, kinship and shared democratic values.

5. The Assembly is convinced that the recent and continuing upheavals in Central and Eastern Europe, inspired by the insistence of the peoples concerned on enjoying the rights associated with these same values, more than ever require the deepening of old-established transatlantic ties, to help ensure that these aspirations find fulfilment within fully democratic structures of co-operation.

6. It believes that existing machinery of co-operation, both Atlantic (OECD and NATO) and European (the future European economic space in which both the European Community and EFTA countries will participate, as well as the expanding

l'Est. Il souligne également que la coopération constructive de l'ensemble du Nord industrialisé sera nécessaire pour résoudre les problèmes de la pauvreté et de l'explosion démographique dans le Sud. Dans un monde où la puissance et l'influence sont de plus en plus divisées entre une multitude d'Etats, les organisations multinationales sont destinées à jouer un rôle de plus en plus grand dans la résolution des contradictions et la stimulation d'une action commune visant à résoudre les problèmes urgents, d'abord au niveau régional et ensuite au niveau de la planète.

I. Projet de résolution

1. L'Assemblée rappelle sa récente décision de politique générale (Recommandation 1119 du 31 janvier 1990) d'examiner les possibilités d'une association plus étroite aux activités du Conseil de l'Europe des deux Etats non européens participant au processus de la CSCE, les Etats-Unis d'Amérique et le Canada.

2. L'Assemblée garde à l'esprit la visite de son Président à Ottawa et à Washington en octobre 1989, et celle de la sous-commission des relations avec les Etats-Unis d'Amérique et le Canada en mars 1990, ainsi que les rapports de sa commission des questions politiques (Doc. 6217) et de sa commission des questions économiques et du développement (Doc. 6206).

3. Elle rappelle qu'elle a régulièrement invité par le passé le Congrès américain et des membres du Parlement canadien à participer à plusieurs de ses activités, telles les 1re et 2e Conférences de Strasbourg sur la démocratie parlementaire (1983 et 1987), ainsi qu'aux débats sur la CSCE et les rapports annuels d'activité de l'OCDE, débats auxquels, dans ce dernier cas, le Secrétaire général de cette organisation prend traditionnellement part.

4. L'Assemblée note que les relations entre l'Europe et les grandes démocraties d'Amérique du Nord qui participent pleinement, aux côtés de trente-trois Etats européens, au processus d'Helsinki, reposent sur les liens de la culture et de la parenté, ainsi que sur des valeurs démocratiques communes.

5. L'Assemblée est convaincue que les bouleversements dont l'Europe centrale et orientale a récemment été, et reste, le théâtre, qui s'expliquent par la ferme volonté des populations concernées de jouir des droits associés à ces valeurs, imposent plus que jamais de renforcer les liens transatlantiques, noués de longue date, afin que ces aspirations se réalisent dans le cadre de structures de coopération pleinement démocratiques.

6. Elle estime que le mécanisme actuel de coopération, tant atlantique (OCDE et OTAN) qu'européenne (le futur espace économique européen, qui associera les pays de la Communauté européenne et ceux de l'AELE, ainsi que le

Council of Europe), will be required to meet the new challenges at least in the short and medium term, since no consensus in favour of creating new structures is likely or desirable at the envisaged CSCE summit meeting.

7. The Assembly considers that:

i. the vocation of the European Community is increasingly to constitute a federalising core for those European countries aspiring to supranational integration;

ii. the CSCE could, in parallel, assume an ever-greater importance as a consensus-based structure for pan-European and Atlantic co-operation, but that reinforced links with peoples, through their representatives in parliaments, as well as intergovernmental structures for implementation, will need to be introduced;

iii. the expanding Council of Europe, with its flexible system of interparliamentary and intergovernmental co-operation, of a confederal nature, is the organisation which is the best placed to supply the CSCE with its missing parliamentary dimension, as well as its operational infrastructure, provided also by other organisations specialising, for example, in defence or economic co-operation.

8. The Assembly therefore decides, following its contact with the authorities of the United States of America and Canada, which it will continue to consult:

i. to organise debates on CSCE matters on an experimental basis in such a way as to facilitate the participation of non-European parliamentarians, for example during the traditional summer sessions (early July);

ii. to introduce procedural arrangements with a view to creating an associate CSCE-membership including full voting rights in CSCE debates for all non-member states of the Council of Europe, signatories of the Helsinki Final Act;

iii. to instruct its Committee on Rules of Procedure to submit to the Assembly a draft amendment to the Rules of Procedure on the basis of these guidelines.

II. Draft recommendation

1. The Assembly recalls its Recommendation 1119 (1990) and Resolutions 943 and 944 (1990), and the reports of its Political Affairs Committee (Doc. 6217) and its Committee on Economic Affairs and Development (Doc. 6206), drawn up following contacts between its Sub-Committee on relations with the United States of America and

Conseil de l'Europe en expansion), sera nécessaire pour relever les nouveaux défis à court et à moyen terme au moins, étant donné qu'un consensus en faveur de la mise en place de nouvelles structures n'est ni probable ni souhaitable lors de la conférence au sommet envisagée dans le cadre de la CSCE.

7. L'Assemblée considère que:

i. la Communauté européenne a de plus en plus vocation à servir de pôle fédérateur aux pays européens qui aspirent à une intégration supranationale;

ii. la CSCE pourrait parallèlement prendre une importance croissante en tant que structure consensuelle de coopération paneuropéenne et atlantique, mais que des liens plus étroits avec les peuples, par le biais de leurs représentants dans les parlements, ainsi que des structures intergouvernementales de mise en œuvre seront nécessaires;

iii. le Conseil de l'Europe en expansion, avec son système flexible de coopération interparlementaire et intergouvernementale de type confédéral, est l'organisation la mieux placée pour doter la CSCE de la dimension parlementaire qui lui fait défaut, ainsi que d'une infrastructure opérationnelle, fournie aussi par d'autres organisations qui se spécialisent par exemple dans les questions de défense ou la coopération économique.

8. L'Assemblée décide en conséquence, à la suite de ses contacts avec les autorités des Etats-Unis d'Amérique et du Canada, qu'elle continuera de consulter:

i. d'organiser des débats sur la CSCE à titre expérimental, en facilitant la participation des parlementaires non européens, par exemple durant les traditionnelles sessions d'été (début juillet);

ii. d'introduire des dispositions réglementaires permettant d'accorder à tous les signataires de l'Acte final d'Helsinki non membres du Conseil de l'Europe un statut de membre associé CSCE, avec droit de vote, pour les débats spéciaux CSCE;

iii. de charger sa commission du Règlement de soumettre à l'Assemblée un projet d'amendement au Règlement sur la base des orientations formulées ci-dessus.

II. Projet de recommandation

1. L'Assemblée rappelle sa Recommandation 1119 (1990) et ses Résolutions 943 et 944 (1990) ainsi que les rapports de sa commission des questions politiques (Doc. 6217) et de sa commission des questions économiques et du développement (Doc. 6206), qui faisaient suite aux contacts que la sous-commission des relations avec les

Canada and the parliamentary and governmental authorities in Washington and Ottawa.

2. It is convinced that no consensus in favour of the creation of new pan-European or Atlantic institutions is likely or desirable at the meeting, envisaged for the end of 1990, of heads of state or government of the CSCE participant states.

3. The Assembly believes that the CSCE process will need to continue and be enhanced, both by increasing its responsiveness to peoples, represented by their parliaments, and by greater involvement of organisations possessing an intergovernmental infrastructure for implementation of CSCE decisions.

4. It considers that the Council of Europe, by virtue of its wide field of competence and expanding membership, is the best placed organisation to supply both the missing "parliamentary dimension", and, in the Committee of Ministers, a body which can deal with certain CSCE matters and make proposals for action, taking account of changing circumstances between CSCE conferences.

5. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers:

i. consider the necessary amendments to the Statute, in order to give full voting rights for the relevant intergovernmental work to all non-member states of the Council of Europe, signatories of the Helsinki Final Act, similar to those under examination by the Parliamentary Assembly where its debates on CSCE (and OECD) matters are concerned;

ii. decide by the end of 1990 to increase the resources available to the Council of Europe on a scale commensurate with its widening membership and flexible system of co-operation, so that it may be in a position to respond adequately to the challenges of the post-cold war era.

III. Explanatory memorandum

by Mr SAGER

Introduction

Since the beginning of the 1980s, world politics have entered a phase of unexpectedly rapid change. After he had helped the United States to recover from the paralysis of its foreign policy caused by the Vietnam war, President Reagan then succeeded in creating for it a new leading international role. Equally important is the reform movement led by President Gorbachev in the Soviet Union, which gives hope of recovery from terror under Stalin and stagnation under Brezhnev, and in foreign policy terms is bringing

Etats-Unis d'Amérique et le Canada a eus avec les autorités parlementaires et gouvernementales à Washington et à Ottawa.

2. Elle est convaincue qu'un consensus en faveur de la création de nouvelles institutions paneuropéennes ou atlantiques n'est ni probable ni souhaitable lors de la réunion, envisagée pour la fin de 1990, des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats participant à la CSCE.

3. L'Assemblée estime qu'il faut poursuivre et valoriser le processus de la CSCE, tant en l'ouvrant davantage sur les peuples, représentés par leurs parlements, qu'en y associant plus étroitement des organisations dotées d'une infrastructure intergouvernementale en vue de la mise en œuvre des décisions de la CSCE.

4. Elle considère que son large domaine de compétence et le nombre croissant de ses membres font du Conseil de l'Europe l'organisation la mieux placée pour fournir à la fois la «dimension parlementaire» et, au sein du Comité des Ministres, l'organe compétent pour certains domaines de la CSCE à même de faire des propositions et d'agir, en tenant compte des situations mouvantes entre les conférences CSCE.

5. L'Assemblée recommande en conséquence au Comité des Ministres:

i. d'examiner les amendements nécessaires au Statut afin d'accorder pleinement le droit de vote à tous les signataires de l'Acte final d'Helsinki non membres du Conseil de l'Europe, pour les activités intergouvernementales pertinentes, à l'instar de ce que l'Assemblée parlementaire prévoit de faire pour ses débats sur la CSCE (et sur l'OCDE);

ii. de décider avant la fin de 1990 une augmentation des ressources du Conseil de l'Europe, tenant compte de l'accroissement du nombre de ses membres et de son système flexible de coopération, afin de le mettre à même de répondre comme il convient aux défis de la période qui succède à la guerre froide.

III. Exposé des motifs

par M. SAGER

Introduction

Depuis le début des années 80, la situation politique internationale connaît une évolution d'une rapidité inattendue. Une fois la politique extérieure des Etats-Unis débarrassée du boulet vietnamien, le Président Reagan a réussi à redonner à son pays un rôle international éminent. Toute aussi importante est l'œuvre réformatrice entreprise en Union Soviétique par le Président Gorbatchev, ce qui nous promet la fin de la terreur stalinienne et de la stagnation brejnévienne et amène en politique extérieure une détente appré-

about a considerable reduction in tension in regional conflicts, including those outside Europe.

Since the end of the second world war, Europe had been divided. Eastern Europe was in the Soviet sphere of influence, and Western Europe remained in the Atlantic Alliance with North America, in particular the United States. Indeed, the fact that it has been able to retain its freedom of decision is essentially due to this alliance. Thanks to the reform movement in Eastern Europe a gradual end to the division of Europe has become a real possibility. For this to happen, however, there is a need to clarify and tidy up relations not only between East and West but also within the political systems of the two sides. It is principally with this last problem that the present report is concerned. It lists the points of intersection where, in view of the interweaving of political phenomena in a system of world-wide intercommunication, significant influences and implications for other movements need to be considered. One particularly important example is the Soviet concept of the common European home, sketched by President Gorbachev in his Strasbourg speech.

Links between Western Europe and the United States are often troubled by misunderstandings, which present problems at a psychological level, though in purely factual terms they could easily be resolved. This slows down the machinery of close relations and brings about an unnecessary reduction in its effectiveness; this is all the harder to justify in view of the considerable gains which joint action seems likely to bring in future, particularly in the context of constructive co-operation within the industrialised north.

It is therefore more important than ever to clear up misunderstandings, and it is hoped that the present report will make a contribution to this end. With this in mind, reference is made to particular historical events and developments which have sometimes been wrongly understood, occasionally with serious results for relations between North America and Western Europe. Its ultimate purpose, however, is to discuss ideas about the possible form and substance of constructive co-operation in the industrialised north, which will in the last analysis centre around the Atlantic Alliance, in order to come to terms with the historical changes which are taking place.

I. Background

1. The western hemisphere was opened up and brought out of the isolation of its aboriginal inhabitants by Europeans; in the southern part of America, the settlers were principally those speaking Romance languages, and in the north mainly Germanic speakers.

2. The first immigrants to North America were fleeing poverty, misery and persecution. In

ciable, y compris dans les conflits régionaux extra-européens.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'Europe était divisée. Sa partie orientale était dominée par l'Union Soviétique et sa partie occidentale liée à l'Amérique du Nord, essentiellement aux Etats-Unis, dans le cadre de l'Alliance atlantique. C'est même avant tout grâce à cette alliance qu'elle a pu conserver sa liberté de décision. Les réformes amorcées à l'Est font entrer la disparition progressive de la division de l'Europe dans le domaine des possibilités. Cela suppose des remises en ordre et l'apurement de certains contentieux, non seulement entre l'Est et l'Ouest, mais aussi à l'intérieur de l'Est et de l'Ouest politiques. C'est surtout de ces derniers problèmes que s'occupe le présent rapport. Il énumère les interfaces où, compte tenu de l'imbrication de tous les phénomènes politiques dans un système mondial de vases communicants, il faudrait aborder les incidences et les influences majeures qui s'exercent sur d'autres mouvements. L'idée soviétique d'une maison commune européenne, évoquée par le Président Gorbatchev dans son discours de Strasbourg, est particulièrement importante.

Les relations entre l'Europe occidentale et les États-Unis sont souvent compliquées par des malentendus qu'il est difficile de dissiper, moins pour des motifs concrets que pour des raisons psychologiques. Il reste des grains de sable dans le mécanisme des relations étroites et il en résulte inutilement une déperdition d'énergie, d'autant plus inexcusable que les fusions à venir permettent d'espérer des gains appréciables, notamment dans le cadre d'une coopération constructive du Nord industrialisé.

Il importe donc plus que jamais de dissiper les malentendus. L'un des buts du présent document est d'y contribuer. C'est dans cette optique que sont évoqués de façon ponctuelle des événements et des développements historiques, quelquefois mal interprétés et, de ce fait, gravement préjudiciables de temps à autre aux relations entre l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale. Il s'agit enfin de débattre des idées concernant la forme et le contenu d'une coopération constructive dans le Nord industrialisé, fondée en définitive précisément sur l'Alliance atlantique, pour pouvoir maîtriser une mutation historique.

I. Historique

1. Arraché à l'isolement de ses autochtones, l'hémisphère occidental a été mis en valeur et colonisé par des Européens, dans le Sud par des peuples d'origine romane, dans le Nord par des peuples essentiellement de langues germaniques.

2. En Amérique du Nord, les premiers immigrants furent des gens désireux d'échapper à la

this continent, which was remarkably thinly populated, no highly-developed civilisations had arisen. The native inhabitants were finally driven into reservations; intermarriage hardly occurred. To cope with the demand for manual labour, particularly in the agricultural southern part of North America, large numbers of slaves were imported from Africa. Opposition to this grew gradually in Europe and in the northern parts of North America.

3. The New World, then, represents an extension and continuation of Europe. This however, should not be allowed to mask the essential differences which existed even from the outset in the way the state is organised in North America as opposed to Europe, since misunderstandings can easily arise, leading to difficulties in comprehension and in relations which are hard to resolve. From now on, I shall speak only of North America.

4. The immigrants to North America came from various countries and belonged to various linguistic and cultural groups; they sought their fortune there sometimes from a desire for adventure, sometimes for economic reasons but mostly in order to escape from the pressures to which religious, cultural or linguistic minorities in Europe were very often subjected.

5. In contrast to the Old World, those who emigrated to North America wished to — and did — overcome ethnic differences, restrict chauvinistic tendencies and create more room for freedom and tolerance. Thus the North American melting pot came into being, admittedly excluding the original inhabitants.

6. At that period the only battle was for independence from British colonial power (1775-83), a battle against "equals" (only Canada remained within the Empire). In the extension of territorial authority to the west coast and the borders of Latin America the native inhabitants were not subjugated but expelled; this expansion was thus, as the colonisers saw it, by no means incompatible with the principle of freedom.

7. Political and economic integration over an area covering the whole continent was taken for granted from the outset, and gave rise to few negative reactions. The division of the original federation into individual states reflected not ethnic but administrative criteria. The federation of states was thus transformed rapidly and without difficulty into a federal state.

8. Originally, in view of their common love of freedom, the new state's sympathies lay with the spiritual leaders of the French Revolution, which broke out a few weeks after George Washington, the first president, took office. The execution of

pauvreté, à la misère et aux persécutions. Sur ce continent étrangement peu peuplé n'avait surgi aucune civilisation hautement développée. On poussa finalement les autochtones dans des réserves; peu de mariages mixtes se firent. Pour effectuer des travaux manuels, en particulier dans la partie méridionale de l'Amérique du Nord, nettement tournée vers l'agriculture, on importa en grand nombre des esclaves africains. Cette pratique suscita peu à peu une opposition en Europe et dans les régions septentrionales de l'Amérique du Nord.

3. Le Nouveau Monde est donc un prolongement de l'Europe. Ce fait ne saurait cependant faire oublier de profondes différences par rapport à l'Europe, dès les débuts de l'organisation de l'Etat en Amérique du Nord, faute de quoi des malentendus qui ne demandent qu'à surgir se traduiront par des difficultés de compréhension et des problèmes relationnels qu'il sera difficile de résoudre. Dorénavant je ne parlerai que de l'Amérique du Nord.

4. Les immigrants d'Amérique du Nord venaient de pays différents, appartenaient à des milieux linguistiques et culturels différents et tentaient leur chance tantôt par goût de l'aventure, tantôt pour des motifs économiques, mais le plus souvent pour échapper aux persécutions auxquelles étaient trop souvent exposées en Europe les minorités religieuses, culturelles ou linguistiques.

5. Contrairement à ce qui se passait dans l'Ancien Monde, les immigrants d'Amérique du Nord ont voulu et su abattre les barrières ethniques, refréner les anciennes tendances chauvines, offrir à la liberté de nouveaux espaces et donner à la tolérance droit de cité. C'est ainsi qu'est né le *melting pot* dont il est admis que les indigènes furent exclus.

6. A l'époque, seul le combat mené pour s'affranchir de la puissance coloniale britannique (1775-1783) visait des «égaux» (le Canada demeurant au sein de l'empire). L'extension de la souveraineté nationale jusqu'à la côte du Pacifique et aux frontières de l'Amérique latine ne se fit pas par la soumission, mais par l'éviction des indigènes et donc dans l'optique des colonisateurs, au nom de la liberté.

7. L'intégration politique et économique sur un territoire occupant tout le continent fut conçue dès l'origine comme allant de soi et ne provoqua guère de réactions négatives. La structure nationale de la confédération primitive répondait à des besoins non pas ethniques, mais administratifs. Aussi la confédération s'est-elle rapidement et en souplesse transformée en Etat fédéral.

8. En raison d'un même amour de la liberté, les sympathies du jeune Etat allèrent dans un premier temps aux chefs spirituels de la Révolution française, survenue quelques semaines à peine après l'entrée en fonctions du premier Président,

King Louis XVI and the Jacobin reign of terror led to more distant relations with France, though this did not as yet improve relations with Britain. There was no unanimity among the founding fathers as to what foreign policy should be adopted. The only thing on which most of them were agreed was that they should not venture into the dangerous waters of European factional politics.

9. The Monroe Doctrine of 1823 fixed for the first time an important principle of American foreign policy: America should remain for the Americans, and Europe for the Europeans. This doctrine was supported by Great Britain, thus reinforcing Anglo-American solidarity. Originally the doctrine was understood primarily as a warning to continental Europe and served as a basis for the American policy of neutrality.

10. By the middle of the nineteenth century the west coast had been reached; the pioneering spirit now sought new areas of activity and found them in Latin America. Industrial development, particularly in the northern states of the United States of America, which had won the Civil War against the more feudal southern states, demanded the opening up of new markets; Latin America and the Pacific Basin came into the sights of American commercial interests.

11. After the end of the Civil War the United States entered a period of expansive foreign policy. It was now that the other element of the Monroe Doctrine came to the fore: the United States of America claimed the leadership of the western hemisphere thanks to its political unity and economic power, and this leadership was to be in the service of liberation and freedom.

12. The attempts to set up monarchies on European lines, first in Mexico (1863-67), later in Brazil (until 1889), foundered on the resistance of the United States of America. However, under Theodore Roosevelt the expansive phase gave way to the imperialistic phase of American foreign policy. Alaska was purchased from Russia, and Texas was won from Mexico by conquest. The war against Spain brought the United States of America the protectorate of Cuba — which ended *de facto* in 1934 — and the occupation of the Philippines — which were given their independence in 1946 — as well as Puerto Rico and, in 1903, the Panama Canal Zone and finally the islands of Guam and Wake. By this time Hawaii, too, had come under American rule.

13. The "open door policy", which was also implemented with British support around the turn of the century, was intended to counter colonial ambitions in China, particularly those of Russia, and to ensure the equality of the United States of America as a commercial power. At the same time America supported the aims of the Chinese, namely political independence and territorial

George Washington. L'éxécution du roi Louis XVI et la terreur jacobine distendirent les relations avec la France sans encore améliorer les rapports avec la Grande-Bretagne. Les pères fondateurs n'étaient pas d'accord quant à la politique extérieure à adopter. Ce qui pour la plupart les unissait, c'était la volonté de ne pas se laisser entraîner dans les différends européens.

9. La doctrine de Monroe définit pour la première fois, en 1823, un principe capital de la politique étrangère des Etats-Unis: l'Amérique aux Américains, l'Europe aux Européens. Elle reçut l'appui de la Grande-Bretagne et fut le fondement de la solidarité anglo-américaine. A l'origine, elle était surtout conçue comme une mise en garde à l'égard de l'Europe continentale et constituait le fondement de la politique de neutralité des Etats-Unis.

10. La côte du Pacifique était atteinte au milieu du dix-neuvième siècle; l'esprit pionnier chercha de nouveaux terrains d'action et les trouva en Amérique latine. Le développement industriel, en particulier dans les Etats du Nord, victorieux dans la guerre civile d'Etats du Sud quelque peu féodaux, se traduisit par l'ouverture de nouveaux marchés; l'Amérique latine et la région du Pacifique devinrent la cible des intérêts commerciaux américains.

11. A l'issue de la guerre civile, les Etats-Unis connurent, en matière de politique étrangère, une phase d'expansion. L'autre volet de la doctrine de Monroe avait désormais la vedette: les Etats-Unis revendiquaient la direction de l'hémisphère occidental en vertu de leur unité politique et de leur puissance économique, et cette direction devait être au service de la liberté et de l'émancipation.

12. Les tentatives faites, d'abord au Mexique (1863-1867), puis au Brésil (jusqu'à 1889), d'instaurer des monarchies de type européen échouèrent devant la résistance des Etats-Unis. Sous Theodore Roosevelt toutefois, l'expansion ne suffit plus à la politique extérieure américaine, qui devint impérialiste. L'Alaska fut acheté à la Russie et le Texas conquis sur le Mexique. La guerre menée contre l'Espagne valut aux Etats-Unis le protectorat sur Cuba — terminé en fait en 1934 — ainsi que l'occupation des Philippines — devenues indépendantes en 1946 — de Porto Rico et, en 1903, de la zone du canal de Panama, et enfin des îles Guam et Wake. Hawaï était déjà passée à l'époque sous la domination américaine.

13. La doctrine de la «porte ouverte», imposée également avec l'appui de la Grande-Bretagne autour de 1900, avait pour but de contrecarrer les visées coloniales, notamment de la Russie, sur le territoire chinois, et d'assurer l'égalité des Etats-Unis en matière de politique commerciale. De la même manière on appuyait les objectifs chinois: indépendance politique et intégrité territoriale. Les

integrity; thus the United States of America established itself as a Pacific power.

14. Like that of every leading power, the United States of America's foreign policy swung between isolationism and commitment. More than other countries, the United States of America was able at times to base both these attitudes on idealistic motives, on tolerance or responsibility and not only on the realities of egoism or greed for power.

15. Ignoring this is one source of misunderstanding. Europe has often regarded American idealism as naivety, lack of concern, or an expression of callow youth, thereby failing to recognise both its origins and its notable successes. North America has interpreted European scepticism as a symptom of senility, thereby failing to recognise the great store of experience behind it which alone permits some degree of co-existence among such different ethnic, linguistic and cultural groups, particularly since Europe was not in a position to develop a melting pot. This gives rise to emotional reactions: envy on the part of Europe because of North America's natural ability to integrate, and lack of understanding by North America because of the seemingly anachronistic fragmentation of Europe.

II. Relations in the twentieth century

a. *The first world war*

16. The "imperialistic phase" of American foreign policy was soon over and gave way once more to traditional isolationism. The first world war, for the origins of which Europe alone bore full responsibility, seemed for too long as a continuation of longstanding military quarrels in the Old World, in which it was the United States of America's established policy, as far as possible, not to be involved. Finally, however, it was recognised that the fate of democracy was at stake. On 2 April 1917 the United States of America declared war on the German Empire and President Wilson declared a "crusade for democracy".

17. At the end of February 1917 the Tsar of Russia had been overthrown by a bourgeois revolution (12 March under the new calendar). On 3 to 16 April the German general staff allowed Lenin to return from Switzerland to Petrograd in the hope that, with German financial assistance, this revolutionary would succeed in destabilising Russia. This was intended to enable the central powers to conclude a separate peace in the east and concentrate all their forces in the west. In this way it might at least be possible to obtain better armistice conditions. In October 1917 Lenin took power and did in fact conclude a separate peace in Brest-Litovsk on 3 March 1918. The relief of the eastern

Etats-Unis s'étaient ainsi imposés comme une puissance du Pacifique.

14. Comme la politique étrangère de toute puissance mondiale, celle des Etats-Unis balance elle aussi entre l'isolationnisme et l'engagement. Cependant, il arrive plus qu'ailleurs que les deux attitudes des Etats-Unis soient inspirées par des motifs idéalistes, par l'esprit de tolérance ou par le sens des responsabilités, et non pas seulement par l'égoïsme ou la soif du pouvoir.

15. Vouloir l'ignorer est une source de malentendus parmi d'autres. L'Europe a souvent vu dans l'idéalisme américain de la naïveté, de l'insouciance ou l'expression d'une jeunesse inexpérimentée, sans en saisir l'origine ni les importants résultats. L'Amérique du Nord a cru voir dans le scepticisme européen une marque de sénilité et a dédaigné à cette occasion l'immense trésor d'expérience que l'Europe recelait, trésor qui seul permet la coexistence de groupes ethniques, linguistiques et culturels si différents, d'autant plus que l'Europe n'a pu produire de *melting pot.* Il en résulte des réactions émotionnelles: jalousie de la part de l'Europe du fait de la capacité naturelle d'intégration de l'Amérique du Nord, et incompréhension de la part des Américains face à un morcellement de l'Europe qui leur semble anachronique.

II. Les relations au vingtième siècle

a. *La première guerre mondiale*

16. La «période impérialiste» de la politique extérieure américaine a été de courte durée et l'on est revenu à l'isolationnisme traditionnel. La première guerre mondiale. que l'Europe seule est pleinement responsable d'avoir déclenchée, est apparue trop longtemps comme le prolongement d'anciennes querelles militaires de l'Ancien Monde dont les Etats-Unis, forts de leur expérience, devaient autant que possible se tenir à l'écart. Ils finirent toutefois par comprendre que le sort de la démocratie était en jeu. Le 2 avril 1917, ils déclaraient la guerre à l'Empire allemand et le Président Wilson appelait à la «croisade pour la démocratie».

17. A la fin de février 1917 (le 12 mars selon le nouveau calendrier), le tsar avait été renversé par une révolution bourgeoise. Entre le 3 et le 16 avril, l'Etat-major allemand permit à Lénine de quitter la Suisse pour Pétrograd, dans l'espoir qu'il réussirait, avec l'aide financière de l'Allemagne, à déstabiliser la Russie, ce qui aurait permis aux empires centraux de conclure à l'est une paix séparée et de concentrer ainsi toutes leurs forces à l'ouest. On pouvait de cette façon au moins espérer obtenir de meilleures conditions d'armistice. En octobre 1917, Lénine prit le pouvoir et, le 3 mars 1918, conclut effectivement une paix séparée à Brest-Litovsk. Le soulagement du front oriental arriva cependant

front, however, came too late for the German Empire. The revolutionary words of the Bolsheviks did not go unheeded, particularly on the home front of the central powers.

18. President Wilson, along with Winston Churchill, was one of the few statesmen of his time to recognise the revolutionary potential and associated dangers of the Bolsheviks' words. As a counterweight, in January 1918 he proclaimed a fourteen-point plan setting out America's war aim. Wilson, who was a former professor of international law, demanded the right of self-determination for all nationalities as a pre-condition for a just and lasting peace. He proposed the freedom of the seas, general disarmament, the settlement of all colonial claims, the freedom of Russia under state institutions it would choose for itself, the restoration of Belgium, the correction of all territorial changes resulting from the war, autonomy for the various nationalities within Austria-Hungary, the creation of a Polish state and the establishment of a general association of nations. On the economic side he called only for complete freedom of international trade. By means of this programme Wilson intended not only to ensure a just peace, but also to take every precaution to prevent the seeds of another war being sown.

19. President Wilson had obviously underestimated the difficulties involved in overcoming European nationalism, particularly once the European powers — primarily France — believed they no longer needed American support. On the one hand the time was not yet ripe for an effective league of nations, and on the other hand the disbandment of the Austro-Hungarian monarchy and the Ottoman Empire on ethnic grounds might seem an anachronism, since technical progress demands larger economic units. At any rate Wilson's intentions, and the idealistic aims of America, were misunderstood.

20. The victorious European powers after the first world war had other more pressing interests. France, Britain and Italy wanted to fragment the European centre. France and Italy aimed at a *cordon sanitaire* in the eastern part of central Europe as a safety net against Bolshevik Russia and as a lever against the German Empire. The "freedom of the seas" proposed by Wilson was unacceptable to Britain, particularly since it had recently been shown how effective a naval blockade could be. All three powers were against a fair settlement of the colonial question taking account of the wishes of the colonised peoples; on the contrary, they divided up among themselves the former German colonies as mandate territories of the League of Nations. There were also tensions concerning the treatment of the German Empire: France wanted to destroy the empire, but Britain resisted this in order to prevent French hegemony on the continent. There was also competition between France and Italy. In order to preclude Italian dominance

trop tard pour l'Empire allemand. Les slogans révolutionnaires des bolcheviques ne manquèrent pas de produire leurs effets dans les empires centraux, en particulier à l'arrière.

18. Le Président Wilson fut, avec Winston Churchill, l'un des rares hommes d'Etat de son temps à reconnaître le potentiel révolutionnaire et les dangers que recelaient les slogans bolcheviques. Pour y faire contrepoids, il proclama en janvier 1918, avec ses quatorze points, les buts de guerre des Etats-Unis. L'ancien professeur de droit international exigeait le droit à l'autodétermination pour toutes les nationalités, condition préalable d'une paix juste et durable; il postulait la liberté des mers, la réduction des armements, le règlement juste des questions coloniales, la liberté de la Russie «dans le cadre d'institutions nationales librement choisies», la restauration de la Belgique, l'évacuation des territoires occupés, le développement autonome des peuples formant l'Empire austro-hongrois, l'indépendance de la Pologne et la création d'une société générale des nations. En matière économique, il ne réclamait que la liberté totale des échanges internationaux. Ce programme n'avait pas seulement pour objet d'assurer une paix juste, Wilson voulait aussi prévenir à tout prix les germes d'une nouvelle guerre.

19. Le Président Wilson avait manifestement sous-estimé les difficultés qui s'opposaient à la disparition du nationalisme européen, surtout depuis que les puissances européennes — au premier rang desquelles la France — croyaient ne plus avoir besoin de l'aide américaine. Alors que d'une part le temps n'était pas encore venu d'une Société des nations efficace, le démembrement de la monarchie austro-hongroise et de l'Empire ottoman à partir de critères ethniques pouvait d'autre part apparaître comme un anachronisme, le progrès technique exigeant au contraire de plus grands espaces économiques. Quoi qu'il en soit, Wilson et les buts idéalistes américains furent mal compris.

20. Les vainqueurs européens de la première guerre mondiale avaient d'autres intérêts, plus immédiats. La France, la Grande-Bretagne et l'Italie voulaient morceler l'Europe centrale. La France et l'Italie envisageaient à l'est de l'Europe centrale un cordon sanitaire, rempart contre la Russie bolchevique et moyen de pression sur le *Reich* allemand. La liberté des mers souhaitée par Wilson était inacceptable pour la Grande-Bretagne, d'autant plus que le blocus maritime avait fait tout récemment la preuve de son efficacité. Les trois puissances étaient hostiles à un règlement équitable des questions coloniales qui tînt compte des aspirations des peuples colonisés; au contraire: elles se partagèrent les anciennes colonies allemandes, devenues territoire sous mandat de la Société des nations. Le traitement réservé à l'Empire allemand fut également source de tension: la France voulait le détruire, mais la Grande-Bretagne s'y opposait pour empêcher une hégémonie française sur le continent. Il y avait aussi rivalité entre la

in the Mediterranean area, France agreed to the formation of a large southern Slav state, Yugoslavia. Czechoslovakia, Romania and Yugoslavia joined together in the Little Entente to strengthen the successor states of the Austrian double monarchy. Later, this group allied itself with Poland and France.

21. As result of the peace negotiations, as set out in the Versailles Treaties of 1919-20, unity of the German Empire was retained but the Austrian double monarchy split up. New borders were drawn and several successor states appeared. The League of Nations was founded but fell under the leadership of France, which refused for a long time to grant admission to the defeated powers or the Soviet Union. Disappointed with this, the American Senate refused to ratify the Versailles Treaties and thus prevented America from becoming a member of the League of Nations. In the United States elections in autumn 1920, the Republicans gained a massive victory. They occupied the White House for the next twelve years and pursued an isolationist foreign policy. Once again, mutual misunderstandings between Europe and the United States of America had brought about the failure of good intentions.

22. The American crusade for democracy was forgotten in the isolation of the post-war years. The United States of America had been accused of lacking understanding for other historically determined conditions which prevented the imposition of democracy. And in the United States of America there was growing disappointment over the lack of will to form efficient open societies. The collapse of the Weimar democracy was further proof of this.

b. *The inter-war period*

23. The first world war had brought forth Bolshevism, the first of the ideological movements, which was followed by Fascism in Italy and National Socialism in Germany. From a later cultural-historical perspective, these ideological movements may perhaps be regarded as unconscious and naive attempts to bring about by force in Europe that integration which was already necessary in view of the state of technological development, but could not be achieved voluntarily because of the traditional ties and burdens of nationalism.

24. In the Locarno Pact of 1925, Germany's reparation payments were reduced. The United States of America was the first to grant considerable loans to restore the German economy. At the same time agreement was reached on the withdrawal from the Rhineland and on the right of France to occupy the Ruhr area in case of resurgent militarism. In such a case Britain and Italy had automatically to support France.

France et l'Italie ; pour empêcher une prédominance italienne dans l'espace méditerranéen, la France approuva la formation d'un grand Etat des Slaves du Sud, la Yougoslavie. Pour se renforcer, les Etats issus de la double monarchie danubienne, Tchécoslovaquie, Roumanie et Yougoslavie, s'unirent pour former la Petite-Entente, qui s'allia par la suite à la France et à la Pologne.

21. A la suite des négociations de paix qui aboutirent aux Traités de Versailles, de Sèvres et autres de 1919-1920, l'unité de l'Allemagne était certes préservée, mais la monarchie austro-hongroise était démembrée. On traça de nouvelles frontières et plusieurs Etats successeurs apparurent. On fonda la Société des nations, bientôt dominée par la France, qui en refusa pendant un certain temps l'adhésion aux puissances vaincues et à l'Union Soviétique. Déçu, le Sénat américain refusa de ratifier les traités conclus dans la banlieue parisienne et paralysa ainsi l'entrée des Etats-Unis à la Société des nations. Aux élections de l'automne 1920, les républicains remportèrent une victoire décisive. Pendant douze ans, les présidents étaient de leur parti et ils pratiquèrent une politique extérieure isolationniste. Là encore, les malentendus entre l'Europe et les Etats-Unis firent échouer les bonnes intentions.

22. L'isolationnisme des années d'après-guerre sonna le glas de la mission américaine en faveur de la démocratie. On avait reproché aux Etats-Unis de faire fi d'autres réalités historiques qui s'opposaient à l'instauration d'une démocratie imposée. Et ceux-ci étaient de plus en plus déçus de la réticence à créer des sociétés ouvertes et efficaces. L'échec de la démocratie de Weimar en fut une éclatante confirmation.

b. *L'entre-deux-guerres*

23. La première guerre mondiale avait, avec le bolchevisme, produit le premier mouvement idéologique, bientôt suivi en Italie par le fascisme et en Allemagne par le national-socialisme. Il se peut qu'avec le recul du temps les historiens futurs de la civilisation verront dans ces mouvements idéologiques des tentatives inconscientes et maladroites pour réaliser par la force en Europe cette intégration qui, face aux progrès techniques, était déjà devenue nécessaire, mais qui, en raison des contraintes et des pesanteurs traditionnelles, ne pouvait encore être réalisée spontanément à travers le nationalisme.

24. Le Pacte de Locarno réduisit en 1925 les sommes dues par l'Allemagne au titre des réparations. Les Etats-Unis furent les premiers à consentir d'importants crédits destinés à assainir l'économie allemande. On convint en même temps de l'évacuation de la Rhénanie ainsi que d'un droit pour la France d'occuper la région de la Ruhr dans l'éventualité d'une résurgence du militarisme, auquel cas la Grande-Bretagne et l'Italie étaient

25. In 1929-30, the world economic crisis spread from North America to Europe. Instead of looking for a solution to the crisis through international co-operation, the European states helplessly took refuge in national economic interventionism. As a result of unemployment, nationalistic and social revolutionary agitation increased. Political thought, too, had been thrown into a crisis: doubts grew as to the usefulness of the democratic system of government, to the benefit of the ideological movements.

26. The democracies did not manage to reach any unified attitude to counter the totalitarian claims on government made most forcefully after 1933 by Hitler. In 1936 France renounced the right to occupy the Ruhr area, into which Hitler had sent the *Reichswehr* to test the assertiveness of the democracies. Mussolini's anachronistic attack on Abyssinia led Italy into an impasse from which the only way out seemed to be closer relations with Hitler. In 1938, Austria was annexed. The warnings of Winston Churchill and a few others remained unheeded voices crying in the wilderness. People in the open societies lived from day to day; they were more interested in free beer than freedom. Long-term politics were unpopular and governments were all too easily swayed by the desires of the majority of their people. Signs of resistance following Hitler's demand for annexation of the Sudetenland into the Reich weakened at the Munich Conference: Hitler solemnly declared that he had no more territorial claims to make. On his return, the British Prime Minister Chamberlain, who believed he had assured "peace in our time" in Munich, was welcomed back in London to great jubilation. Shortly afterwards, Hitler made claims on Polish territory. The situation is nicely summed up by one who was already old enough to experience the events but too young to play an active part in them: "The criminal naivety of western allies, attempting, under pressure from their pacifists, to tame the Nazi dragon with an olive branch, and hoping to satisfy it with the morsel of the Sudetenland, unleashed unparalleled forces of war and terror." (Pavel Kohout, *Wo der Hund begraben liegt*, Munich, 1987, p. 32).

27. In the United States of America the Democratic Party had a majority in Congress from 1930 and occupied the White House from 1932. Franklin D. Roosevelt was confronted with an isolationist legislature, which passed three neutrality acts to preclude the involvement of the United States of America in a military conflict under any circumstances. Roosevelt, however, realised the urgency of international events and gradually prepared public opinion — for example in his "quarantine speech" of October 1937 — for the changtenues de soutenir automatiquement leur ancien allié.

25. En 1929-1930, la crise de l'économie mondiale, née en Amérique du Nord, s'étendit à l'Europe. Au lieu de chercher à la résoudre par une coopération internationale, les Etats européens recoururent désespérément à des interventions d'ordre économique. Le chômage vint attiser l'agitation nationaliste des sociaux-révolutionnaires. La pensée politique elle-même fut ébranlée: on douta de plus en plus de l'efficacité du régime démocratique, ce dont profitèrent les mouvements idéologiques.

26. Les démocraties ne surent pas définir une attitude commune de défense face aux prétentions hégémoniques manifestées par Hitler, surtout à partir de 1933. La France renonça en 1936 à son droit d'occupation de la Ruhr, où Hitler avait envoyé la *Reichswehr* pour tester la volonté de résistance des démocraties. L'invasion anachronique de l'Abyssinie par Mussolini entraîna l'Italie dans une impasse où seul un rapprochement avec Hitler semblait offrir une sortie. L'Autriche fut annexée en 1938. Les mises en garde de quelques Cassandre comme Winston Churchill retentirent dans un désert d'indifférence. Les peuples des démocraties vivaient au jour le jour; ils s'intéressaient davantage à la bière gratuite qu'à la liberté; la politique à long terme était un sujet impopulaire et les gouvernements ne s'inclinaient que trop devant la volonté et les désirs de la majorité. Les manifestations de résistance observées devant la prétention d'Hitler d'annexer les Sudètes s'estompèrent à la Conférence de Munich, Hitler ayant à cette occasion solennellement déclaré qu'il renonçait désormais à toute revendication territoriale. A son retour à Londres, M. Chamberlain, Premier ministre britannique, qui croyait avoir à Munich assuré la «paix pour notre temps», fut accueilli par une foule en liesse. Peu de temps après, Hitler réclamait des territoires polonais. Un homme déjà assez âgé à l'époque pour vivre les événements, mais encore trop jeune pour participer aux développements historiques résume éloquemment la situation: «La naïveté impardonnable des alliés occidentaux qui, sous la pression de leurs pacifistes, affrontaient le dragon nazi le rameau d'olivier à la main et croyaient l'apaiser avec l'os des Sudètes a déclenché une guerre et une terreur sans pareilles.» (Pavel Kohout, *Wo der Hund begraben liegt*, Munich, 1987, p. 32).

27. Aux Etats-Unis, la majorité du Congrès, à partir de 1930, et le Président, à partir de 1932, appartenaient au parti démocrate. Franklin D. Roosevelt dut affronter un pouvoir législatif isolationniste qui adopta trois textes sur la neutralité, destinés à empêcher en toutes circonstances l'intervention des Etats-Unis dans un conflit militaire. Roosevelt n'en mesura pas moins la contrainte des événements internationaux et prépara lentement — par exemple dans son «discours sur la quarantaine» d'octobre 1937 — l'opinion publique à une

ing situation. In that speech he stated that isolation and neutrality were no longer enough to protect America; the aggressors must be put in quarantine. However, the peace mission of American Secretary of State Sumner Welles came too late.

c. *The second world war*

28. While France and Britain, in the early summer of 1939, were negotiating an agreement in Moscow to govern the co-operation of the Western powers with the Soviet Union in the event of war, on 23 August the Soviet Union concluded a completely unexpected non-aggression treaty, with the German Government, including provisions on the division of Poland; there was also a secret additional protocol under which the Baltic, *inter alia*, was apportioned to the Soviet sphere of interest. The so-called Ribbentrop-Molotov (or Stalin-Hitler) Pact made it possible for Germany to invade Poland on 1 September 1939. The second world war had begun. Public opinion and Congress in the United States of America still clung stubbornly to their isolationism, though this was shaken by the defeat of France in summer 1940. In March 1941 President Roosevelt steered through Congress the "Lend-Lease Agreement" which enabled him to deliver arms on credit to any country whose defence he considered vital for the United States of America. In this way Great Britain and France received 34,5 thousand million dollars' worth of armaments and supplies, and the Soviet Union 11,5 thousand million dollars' worth.

29. On 22 June 1941 Hitler invaded the Soviet Union, which now allied itself with the Western powers. The alliance of democracies became an anti-Hitler coalition. According to George F. Kennan *(American Diplomacy 1900-1950,* Chicago, 1951, p. 75) the United States feared that a lasting alliance between the largest and strongest totalitarian powers, Nazi Germany and the USSR, would reduce the democratic countries' chance of asserting themselves successfully. The fact that the Soviet Union had gone over to the Western side made it easier for President Roosevelt to change the isolationist position into a neutral one favouring the Western powers, for two reasons; firstly because it improved the chances of victory and secondly because it was possible to foster the hope that the Soviet Union might also be brought closer to the democracies politically and ideologically as well.

30. As early as January 1941, Roosevelt had sketched out his ideas about the post-war order in a message to Congress, thus at the same time defining the American attitude. He spoke in favour of a system of collective security aimed in

situation évolutive. Il y constatait que l'isolement et la neutralité ne suffisaient plus à protéger l'Amérique et qu'il fallait mettre les agresseurs en quarantaine. La mission de paix du secrétaire d'Etat américain Sumner Welles vint cependant trop tard.

c. *La seconde guerre mondiale*

28. Alors que, au début de l'été 1939, la France et la Grande-Bretagne négociaient à Moscou la conclusion d'un accord destiné à régler les modalités de la coopération des puissances occidentales avec l'Union Soviétique en cas de guerre, celle-ci concluait brutalement le 23 août avec le Gouvernement allemand un pacte de non-agression qui contenait notamment des dispositions sur le partage de la Pologne; dans un protocole additionnel secret, la région de la mer Baltique entre autres était attribuée à la zone d'intérêt soviétique. Le Pacte Ribbentrop-Molotov (ou Hitler-Staline), comme on l'a appelé, permit à l'Allemagne d'attaquer la Pologne le 1er septembre 1939. La seconde guerre mondiale avait commencé. Aux Etats-Unis, l'opinion publique et le Parlement persistèrent encore dans leur isolationnisme, qui fut toutefois ébranlé par la défaite de la France au cours de l'été 1940. En mars 1941, le Président Roosevelt fit adopter par le Congrès la «loi prêt-bail», qui lui permettait de livrer des armes à crédit à tout pays dont il estimait la défense vitale pour les Etats-Unis. C'est ainsi qu'à la fin de la guerre la Grande-Bretagne et la France avaient reçu pour 34,5 milliards de dollars et l'Union Soviétique pour 11,5 milliards de dollars de matériel de guerre et de biens de consommation.

29. Le 22 juin 1941, Hitler attaqua l'Union Soviétique, qui se joignit alors aux puissances occidentales. L'alliance des démocraties se transforma en une coalition anti-hitlérienne. D'après George F. Kennan (*American Diplomacy 1900-1950,* Chicago 1951, p. 75), les Etats-Unis craignaient qu'une alliance durable entre l'Allemagne nazie et l'Union Soviétique, qui étaient les plus grandes puissances totalitaires, ne compromette les chances qu'avaient les pays démocratiques de se maintenir. La présence de l'Union Soviétique aux côtés des puissances occidentales aida à double titre le Président Roosevelt à transformer l'attitude isolationniste en une neutralité positive à l'égard de la France et de la Grande-Bretagne: d'une part parce que les chances de victoire s'amélioraient et d'autre part parce qu'on pouvait nourrir l'espoir que l'Union Soviétique se rapprocherait aussi des démocraties sur le plan politique et idéologique.

30. Dès janvier 1941, Roosevelt avait, dans un message au Congrès, exposé à grands traits ses idées sur l'ordre mondial d'après-guerre et défini en même temps la position américaine. Il se prononçait pour un système de sécurité collective qui

particular at realising the following four freedoms:

— the first is freedom of speech and expression — everywhere in the world;

— the second is freedom of every person to worship God in his own way — everywhere in the world;

— the third is freedom from want — which, translated into world terms, means economic understandings which will secure to every nation a healthy peacetime life for its inhabitants — everywhere in the world.

— the fourth is freedom from fear — which, translated into world terms, means a worldwide reduction of armaments to such a point and in such a thorough fashion that no nation will be in a position to commit an act of physical aggression against any neighbour — anywhere in the world.

It can hardly be denied that this concise programme still has significance today.

31. In August 1941, President Roosevelt and the British Prime Minister Winston Churchill adopted the Atlantic Charter, the main points of which were: renunciation of territorial expansion, territorial changes only on the basis of the right of nations to self-determination, protection of peace against the use of force, freedom of world trade. This was a clever attempt not only to reduce American opposition, arising from the anti-colonial reflex, against giving assistance to Britain and France, but also to warn the Soviet Union, ten weeks after it had entered a war alliance with the democracies, not to put into practice Leninist plans for world domination. In September 1941, Stalin too signed the Atlantic Charter, though subsequently he grossly violated it.

32. The Japanese attack on Pearl Harbor on 7 December 1941 led the Americans to enter the war. The theatre of war was thus extended to South-East Asia, where Japan had been at war with Manchuria and China since 1931. It also led to an important shift in the balance of power in favour of the "anti-Hitler coalition", which, led by the United States of America, Britain, France, the Soviet Union and China, won the war in 1945.

33. Until his death at the beginning of 1945, President Roosevelt had hoped that the military alliance of the democracies with the Soviet Union would enable a political and ideological *rapprochement* to come about between the USSR and the open societies, particularly since the Soviet Union could hardly have survived, or at least would have found it much harder, without American supplies. This hope still prevailed at Yalta, where the right of all nations to self-determination — to be exercised in free elections — was established in particular as one of four freedoms:

devait en particulier garantir quatre libertés, qu'il décrivait ainsi:

— la première est la liberté de parole et d'expression — partout dans le monde;

— la deuxième est la liberté pour tout homme d'adorer Dieu comme il l'entend — partout dans le monde;

— la troisième consiste à être à l'abri du besoin — ce qui, dans l'acceptation générale, suppose des accords économiques qui garantissent à chaque nation une vie saine dans la paix pour ses habitants — partout dans le monde;

— la quatrième est de ne plus avoir peur — ce qui, au plan international, implique une réduction mondiale des armements à un point tel et d'une façon si radicale qu'aucun pays ne soit en mesure d'agresser physiquement l'un quelconque de ses voisins — partout dans le monde.

Il est indéniable que ce programme conserve aujourd'hui encore toute sa valeur.

31. En août 1941, le Président Roosevelt et le Premier ministre Winston Churchill proclamaient la Charte de l'Atlantique, dont le contenu était le suivant: renonciation aux acquisitions de territoires, modifications territoriales uniquement en vertu du droit des peuples à l'autodétermination, garantie de la paix contre l'emploi de la force, liberté du commerce international. Il s'agissait là d'une tentative habile non seulement de tempérer l'opposition américaine, due à un réflexe anticolonialiste, à l'assistance fournie à la Grande-Bretagne et à la France, mais aussi de rappeler à l'Union Soviétique, dix semaines après son alliance militaire avec les démocraties, qu'elle devrait renoncer à mettre en œuvre ses plans léninistes de domination mondiale. En septembre 1941, Staline signait lui aussi la Charte de l'Atlantique, qu'il viola d'ailleurs grossièrement par la suite.

32. L'attaque japonaise sur Pearl Harbor le 7 décembre 1941 provoqua l'entrée en guerre des Etats-Unis, qui eut pour conséquence l'extension des opérations militaires à l'Asie du Sud-Est où, depuis 1931, le Japon faisait déjà la guerre à la Mandchourie et à la Chine, mais aussi un déplacement décisif des forces en faveur de la coalition anti-hitlérienne qui, menée par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Union Soviétique et la Chine, remporta en 1945 la victoire.

33. Le Président Roosevelt avait espéré jusqu'à sa mort, survenue au début de 1945, que la fraternité d'armes des démocraties et de l'Union Soviétique amènerait celle-ci à se rapprocher, politiquement et idéologiquement, des sociétés ouvertes, d'autant plus que sans les livraisons américaines elle n'aurait survécu, si tant est qu'elle l'eût pu, qu'au prix de difficultés nettement plus grandes. Cette hypothèse optimiste valait encore à Yalta, où fut certes proclamée, en même temps que le droit des peuples à l'autodétermination — à travers des

lished, as was a four-power commission to oversee general elections and the general evolution towards democracy. However, no provision was made for any sanction against unlawful interferences by an occupying power, such as those systematically carried out by the Soviet Union in the face of (ineffective) protests from Western representatives. The accusation that the United States of America sacrificed Eastern Europe at Yalta and thereby brought about the division of Europe is historically unfounded.

34. At the end of the second world war the right to self-determination was still the major issue. This showed that the Americans had learnt from their experiences after the first world war, since crusading for democracy was still disapproved of in many quarters and felt to be patronising. The aim of self-determination was to bring about an autonomous government by means of a free election. The United States of America intended to respect this principle, whatever direction the resulting government took; consequently Washington sought and cultivated good relations with every regime, whether of left or right.

d. *The post-war period*

35. In line with this principle, the Western powers demobilised immediately after the end of the war (May 1945 in Europe, September 1945 in Asia); indeed, in the United States of America a war economy was transformed into a peace economy within one and a half years. The Soviet Union, however, increased its military potential still further where possible. The Soviet support for the Greek Communists in the civil war unleashed in 1946, and the abduction of thousands of Greek children to the Soviet Union, Hungary, Poland and Czechoslovakia was the first unmistakeable signal that the hopes of many groups in North America and Western Europe for a genuine peace might not be fulfilled. In accordance with his established policy, President Truman enacted his "Point 4 Program" of assistance to Greece and Turkey which were actively threatened with a Communist takeover. In an extraordinarily generous extension of this initiative, in 1947 the countries of Europe were offered reconstruction aid of unique proportions under the title of the "Marshall Plan". The Czechoslovak Government originally accepted the proposal, but had to withdraw its acceptance under Soviet pressure; Poland, too, was not permitted to accept the American offer.

36. Viktor Kravchenko's book *I Chose Freedom*, published in 1947, with its alarming insights into the functioning of a totalitarian state, made a significant contribution to a change in public opinion in the West, which the Communists immediately and successfully did their best to confirm. In spring 1947 the Hungarian Prime Minister Ferenc Nagy and his Agriculture Minister were to be deported to the Soviet Union. Nagy escaped

élections libres — l'institution d'une commission quadripartite destinée à superviser les élections générales et les efforts faits pour promouvoir la démocratie. Aucune sanction n'était en revanche prévue contre les empiètements illégaux d'une puissance occupante, commis bientôt systématiquement par l'Union Soviétique et notoirement, mais sans effet, stigmatisés par les représentants occidentaux. Le reproche fait aux Etats-Unis d'avoir à Yalta sacrifié l'Europe orientale et divisé ainsi le continent n'a aucun fondement historique.

34. A la fin de la seconde guerre mondiale, la grande préoccupation continuait d'être le droit à l'autodétermination. On tint compte du côté américain de l'expérience acquise après la première guerre, les interventions en faveur de la démocratie étant en bien des lieux mal vues et ressenties comme une tutelle. L'autodétermination devait produire des gouvernements autonomes issus d'élections libres. Telle était la position constante des Etats-Unis, ce qui les poussait à rechercher et à entretenir de bonnes relations avec tous les régimes, qu'ils fussent de gauche ou de droite.

d. *L'après-guerre*

35. C'est dans cet esprit qu'une fois la guerre terminée (en mai 1945 en Europe et en septembre 1945 en Asie), les puissances occidentales démobilisèrent aussitôt; les Etats-Unis avaient même, en dix-huit mois, reconverti brillamment leur industrie de guerre en industrie de paix. L'Union Soviétique, au contraire, continuait de renforcer au maximum son potentiel militaire. L'appui qu'elle apporta en 1946 aux communistes grecs déclencha la guerre civile et la déportation de milliers d'enfants grecs en Union Soviétique, en Hongrie, en Pologne et en Tchécoslovaquie constitua la première indication, impossible à ignorer, que les espoirs d'une paix véritable nourris par de nombreux milieux en Amérique du Nord et en Europe occidentale ne se réaliseraient sans doute pas. Le Président Truman publia, fidèle à sa doctrine, un programme «point 4» d'aide à la Grèce et à la Turquie, directement menacées d'une prise de pouvoir par les communistes. C'est dans le cadre très élargi de cette initiative qu'on offrit en 1947 aux pays européens, sous le nom de plan Marshall, une aide à la reconstruction d'une ampleur sans précédent. Le Gouvernement tchécoslovaque, qui avait d'abord marqué son accord, dut le retirer sous la pression soviétique; la Pologne ne put pas, elle non plus, accepter l'offre américaine.

36. Le livre de Viktor Kravtchenko *J'ai choisi la liberté*, publié en 1947, qui donne un aperçu saisissant du fonctionnement d'un Etat totalitaire, contribua pour beaucoup à provoquer en Occident un retournement d'opinion, dont les communistes ne tardèrent pas à confirmer le bien-fondé. Au printemps 1947, le Premier ministre de Hongrie, Ferenc Nagy, et son ministre de l'Agriculture allaient être déportés en Union Soviétique. Nagy

from this threat by travelling to the West to seek political asylum, which he obtained in the United States of America. In similar circumstances, the Polish Prime Minister Stanislaw Mikolajczyk was forced to flee secretly to the West, and he too found asylum in the United States of America. In February 1948 a *coup d'état* took place in Prague. This was followed by the callous blockade of West Berlin (June 1948 to May 1949) which was aimed at incorporating this outpost of the West into the infant system of Communist states, and only failed to achieve this end thanks to the American air-lift. The exclusion of Yugoslavia from Cominform in June of the same year showed that this organisation, founded in 1947, was intended to have the same uncompromising leadership role as the former Comintern which had been disbanded in 1943 as a concession to the West.

37. Moscow had begun the cold war (Vojcech Mastny, *Moskaus Weg zum Kalten Krieg*, Munich, 1980, gives the best portrayal of these events based on historical fact), and the West took up the challenge firmly and unanimously, but not always successfully, under American leadership. The United States of America proclaimed the containment doctrine, according to which the Soviet Union should be permitted no further extension of its influence. This was also the purpose of the extensive treaty alliances which were formed: the first of these was NATO (1949), followed later by ANZUS (1951), which was extended in 1953 to SEATO and in 1955 linked to NATO by means of CENTO.

38. The containment doctrine had the unforeseen consequence of indirectly giving recognition to the Soviet conquests. No support, even indirect, was given to the workers and young people who demonstrated in June 1953 in East Berlin and East Germany, nor was any credible warning given to the USSR against its troops marching into Hungary in 1956. On the weekend before 4 November, after the end of the election campaign and just before presidential elections, President Eisenhower went to play golf, after declaring that no American soldiers would be deployed on any battlefield at that time. The Soviet leadership was always extremely conscious of risks. It might perhaps have been sufficient for the United States of America to have sent two divisions from the United States of America to Europe at that time and moved some of its troops from the Federal Republic to West Berlin. At least such a measure, whatever its outcome, would have been instructive about what constituted an adequate response to an ideologically-based dictatorship.

39. It may be that this omission was largely the responsibility of the President himself, as a significant earlier event may show. In a policy document in 1949 the American State Department had given guidelines to its embassies as to which regions and countries were of vital importance for

déjoua cette menace en se rendant en Occident, où il sollicita l'asile politique et l'obtint aux Etats-Unis. C'est dans les mêmes conditions que le Premier ministre polonais Stanislaw Mikolajczyk dut passer clandestinement à l'Ouest, pour trouver également refuge aux Etats-Unis. En février 1948 se produisit le coup d'Etat de Prague. Vint ensuite le blocus inhumain de Berlin-Ouest (juin 1948-mai 1949), dont le but était d'incorporer cet avant-poste de l'Occident dans le système des Etats communistes, alors en train de s'édifier, tentative qui n'échoua que grâce au pont aérien mis en place par les Etats-Unis. L'exclusion de la Yougoslavie du Kominform en juin de la même année démontra que les principes qui inspiraient cette organisation, fondée en 1947, étaient aussi intangibles que ceux du Komintern, dissous en 1943 pour plaire aux Occidentaux.

37. Moscou avait déclenché la guerre froide (la meilleure description, historiquement documentée, de ces événements, nous est donnée par Vojtech Mastny dans son ouvrage *Moskaus Weg zum Kalten Krieg*, Munich, 1980) et, sous la direction des Etats-Unis, l'Occident, uni et unanime, mais pas toujours victorieux, releva le défi. Les Etats-Unis proclamèrent la doctrine de l'endiguement, selon laquelle il ne fallait consentir à l'Union Soviétique aucune nouvelle extension de sa sphère d'influence. C'est dans ce but que furent créées par traité d'importantes organisations: la première, l'OTAN (1949), fut complétée ensuite par l'ANZUS (1951) élargie en 1953 en SEATO et reliée en 1955 à l'OTAN par le CENTO.

38. La doctrine de l'endiguement eut pour conséquence imprévue la reconnaissance indirecte des conquêtes soviétiques. Les jeunes et les ouvriers qui, en juin 1953, manifestèrent à Berlin-Est et en République Démocratique Allemande ne furent pas aidés, même indirectement; pas plus qu'en 1956 on ne mit sérieusement en garde l'Union Soviétique contre toute entrée de ses troupes en Hongrie. Pendant le week-end précédant le 4 novembre, c'est-à-dire après la fin de la campagne électorale et juste avant les élections présidentielles, le Président Eisenhower alla jouer au golf après avoir déclaré qu'à aucun moment les soldats américains ne seraient engagés sur un quelconque champ de bataille. Les dirigeants soviétiques étaient toujours extrêmement conscients des risques qu'ils prenaient. Peut-être aurait-il suffi que les Etats-Unis envoient à l'époque deux divisions en Europe et expédient à Berlin-Ouest une partie des troupes stationnées en République Fédérale. D'une telle mesure on aurait au moins pu tirer une leçon: comment se comporter face à une dictature fondée sur l'idéologie.

39. Sans doute cette apathie tenait-elle pour beaucoup à la personne du président, comme un précédent important pourrait le démontrer. Dans une note de 1949, le ministère américain des Affaires étrangères avait indiqué à ses ambassades quelles régions et quels pays représentaient pour les

the United States of America and, in the worst case, could constitute a *casus belli*. This list, which was no doubt available to Soviet and Chinese intelligence, failed, clearly by mistake, to mention South Korea. This, it has been claimed, was the reason why in April 1950 North Korea believed that it could annexe South Korea with impunity. Thanks to the reaction firstly of President Truman, who decided to deploy American troops immediately, and then of the whole of the West, eventually acting under the auspices of the United Nations it was possible to repel the invasion.

40. Truman's containment policy was no doubt originally the best position which the West could adopt. In the long term, however, it was inadequate. It could not prevent the considerable expansion of the Soviet zone of influence until President Reagan — assisted by the crisis in the planned economies — was able once again to ensure support for opposition to totalitarianism. Eisenhower added to Truman's policy the principle of "massive response" and of support for national liberation movements. These measures, too, were of little help. A massive response could hardly be justified in the case of small invasions, yet it was possible for such invasions to multiply up to the point where the response was no longer successful. In the meantime the Soviet Union had also developed nuclear weapons and a capacity to deliver them to distant destinations. The nuclear stalemate was beginning to emerge.

41. The principle of support for national liberation movements, first implemented in the Indo-China war and during the Suez Crisis, did not stand up to the test in the case of Hungary. And the Third World, which was still opposed for obvious reasons to the former colonial powers who were the United States of America's allies, were rather more sympathetic to the current enemies of their enemies, the Soviet Union and Eastern Europe. Under Khrushchev, Soviet foreign policy had taken a new direction involving the developing countries, particularly Egypt, India and Indonesia. The heads of state of these countries, Nasser, Nehru and Sukarno — together with Tito — inspired the Bandung Conference (18-24 April 1955), at which the core of the "Non-Aligned States" was formed which temporarily started a movement of defection from the Western camp. Finally, at the end of 1959, Fidel Castro succeeded in setting up a pro-Soviet regime in Cuba: the Soviet Union's first bridgehead in the Western hemisphere. Thus the Eisenhower years were characterised by fine words and few deeds, at a time when the United States was the undisputed and indisputable leading power of the free world. American democracy was repeating the mistakes of the European democracies.

42. John Kennedy, who succeeded Eisenhower in 1961, was a young dynamic president on

Etats-Unis une importance vitale et pouvaient dans le pire des cas constituer un *casus belli*. La Corée du Sud ne figurait pas, probablement par erreur, sur cette liste, à laquelle les espions soviétiques et chinois ont sans aucun doute eu accès. C'est ce qui explique qu'en avril 1950 la Corée du Nord crut pouvoir annexer sans danger la Corée du Sud. L'agression put être repoussée grâce d'abord à l'attitude du Président Truman, qui décida immédiatement d'engager des troupes américaines, puis à celle de tout l'Occident agissant sous l'égide de l'ONU.

40. La politique d'endiguement du Président Truman était sans doute à l'origine la meilleure attitude que l'Occident pût adopter. A la longue, elle était insuffissante; elle ne put empêcher l'extension considérable de la zone d'influence soviétique, jusqu'à ce que le Président Reagan — grâce notamment à la crise de l'économie planifiée — fût en mesure d'apporter à nouveau une aide à l'opposition au totalitarisme. La politique Truman fut complétée, pendant la présidence d'Eisenhower, par les principes de la riposte massive et du soutien aux mouvements nationaux de libération. Ces mesures demeurèrent elles aussi inopérantes. La riposte massive ne se justifiait guère en cas d'agressions mineures, qui purent cependant se multiplier à un point tel qu'une riposte devenait impossible. L'Union Soviétique avait entre-temps développé elle aussi l'arme nucléaire et la capacité de la lancer sur des objectifs éloignés. La parité atomique était en train de se dessiner.

41. Le principe du soutien aux mouvements nationaux de libération, appliqué pour la première fois pendant la guerre d'Indochine et la crise de Suez, n'a pas, dans le cas de la Hongrie, résisté à l'épreuve des faits. Et le tiers monde qui, pour des raisons évidentes, était encore hostile aux anciennes puissances coloniales, alliées des Etats-Unis, avait davantage de sympathie pour les ennemis de leurs ennemis, c'est-à-dire l'Union Soviétique et l'Europe orientale. Sous Khrouchtchev s'était également dessinée une nouvelle orientation de la politique extérieure soviétique à l'égard des pays en développement, en particulier l'Egypte, l'Inde et l'Indonésie, dont les chefs, Nasser, Nehru et Sukarno inspirèrent — de concert avec Tito — la Conférence de Bandung (18-24 avril 1955), laquelle constitua le noyau des «non-alignés», qui entreprirent sur le moment de se détacher de l'Occident. A la fin de 1959, Fidel Castro parvint en définitive à installer à Cuba un régime prosoviétique, première tête de pont de l'Union Soviétique dans l'hémisphère occidental. Les années d'Eisenhower ont donc été marquées par de belles paroles et peu d'actions à une époque où les Etats-Unis étaient le leader incontesté et incontestable du monde libre. La démocratie américaine renouvelait les erreurs des démocraties européennes.

42. Avec John Kennedy succéda en 1961 à Eisenhower, à la Présidence des Etats-Unis, un

whom America and Europe placed great hopes. He quickly disappointed them at the time of the building of the Berlin Wall on 13 August 1961. It was due to him, it seems from various sources, that the Western response proposed by de Gaulle and supported by Britain, which would have been perfectly legitimate under the four-power agreement, failed to materialise.

43. The acceptance of Cuba's change of side and the building of the Berlin Wall clearly encouraged Khrushchev to try taking a short-cut to world domination by stationing missiles in Cuba in the autumn of 1962. This was now an immediate threat to the United States. Kennedy, this time taking a bold risk, forced the Soviets to back down by means of a sea blockade and a threat of more severe counter-measures. This was a victory, but only a qualified one, since Kennedy had guaranteed the inviolability of the Castro regime in Cuba. Khrushchev portrays this in his memoirs as a Soviet victory.

44. Thus the impression was gained in Europe that the United States of America was only prepared to take serious and deliberate measures against the expansion of communism when its own security was thought immediately to be at risk. As far as Europe was concerned, it was felt, the United States of America had accepted the *status quo* and thus the division of the continent, with the result that it would be content with the atomic umbrella over Western Europe. This was wrongly understood by certain circles in Western Europe as the sign of a gradual American withdrawal from Europe; therefore, if Western Europe might one day be left to its own resources, it should find a *modus vivendi* with the Soviet Union.

45. In retrospect, this time may be regarded as the end of the consensus among the democracies, that consensus which had arisen during the war and had been most severely tested in the common effort against National Socialist totalitarianism. The democracies, which had denied the "thousand-year Reich" more than a dozen years' existence, now seemed to have failed: *de facto* Soviet colonialism, which had been practised only since 1945, had already been in operation for longer than Hitler had been able to retain power. Moreover Communism, unlike National Socialism, did not claim to be hostile to democracy but to represent "people's democracy" and advertised itself successfully (though unjustifiably), as the most socially aware of all movements, creating confusion among the intelligentsia of the open societies. The rapid economic growth in the West which then followed engendered a level of wealth which made even utopias seem affordable. The anti-conformist movement of the 1950s was transformed into the new left which no longer in prin-

homme jeune et dynamique dans lequel l'Amérique et l'Europe fondaient de grands espoirs. Il n'a pas tardé à les décevoir lors de la construction du mur de Berlin le 13 août 1961 : selon diverses sources il fut responsable de l'absence de toute action occidentale, parfaitement légitime dans le cadre du statut quadripartite, action proposée par de Gaulle et appuyée par la Grande-Bretagne.

43. L'acceptation résignée du changement de camp de Cuba et de la construction du mur de Berlin a manifestement encouragé Khrouchtchev à chercher, à l'automne 1962, avec l'installation de fusées à Cuba, un raccourci vers la domination du monde. Mais c'était là une menace directe contre les Etats-Unis. Grâce à un blocus maritime et à la menace de contre-mesures plus radicales, Kennedy, prenant en l'occurrence courageusement des risques, força le Gouvernement soviétique à battre en retraite. Ce ne fut qu'une demi-victoire, Kennedy ayant garanti l'inviolabilité du régime de Castro à Cuba. Dans ses mémoires, Khrouchtchev présente ces événements comme une victoire soviétique.

44. On eut donc l'impression en Europe que les Etats-Unis ne seraient prêts à prendre des mesures sérieuses et importantes contre l'extension du communisme que lorsque leur propre sécurité serait directement en jeu ; pour l'Europe en revanche ils auraient accepté le *statu quo* et, partant, la division du continent, avec la conséquence qu'ils se contenteraient de la protéger avec leur parapluie atomique. On y vit, à tort, dans certains milieux d'Europe occidentale, le signal d'un lent retrait des Etats-Unis du continent ; l'Europe occidentale devait donc — livrée un jour à elle-même — rechercher un *modus vivendi* avec l'Union Soviétique.

45. C'est de cette époque que l'on peut, avec le recul du temps, dater la disparition du consensus des démocraties, consensus qui était né pendant la guerre et qui avait surmonté sa plus grande épreuve dans l'effort commun contre le totalitarisme national-socialiste. Ces régimes, qui n'avaient consenti au « *Reich* de mille ans » qu'une douzaine d'années d'existence, semblaient alors échouer : le véritable colonialisme soviétique, pratiqué depuis 1945, sévissait déjà depuis plus longtemps que le régime d'Hitler. Qui plus est, le communisme ne se présentait pas du tout, à l'image du national-socialisme, comme antidémocratique, mais comme un régime de « démocratie populaire » et il s'affichait avec succès, fût-ce sans aucune justification, comme le plus social de tous, ce qui semait la confusion dans l'*intelligentsia* des sociétés ouvertes. Le développement économique rapide de l'Occident engendra ensuite une richesse qui sembla même pouvoir s'offrir le luxe d'utopies. Le mouvement non conformiste des années 50 aboutit à la nouvelle gauche, qui ne rejetait plus en

ciple rejected the use of force or even ultimately of terrorism to assert its views.

46. At the conferences of communist parties in Moscow in 1959 and 1960 high priority was given to the political struggle against the United States in Europe. The easiest target was provided by the extremist blunders of American anti-communism in its McCarthyist form. In this way anti-Americanism, by way of anti-anti-communism, became popular and respectable in Western Europe.

47. It was in the 1960s too that the Vietnam war took a more serious turn. This was the first war which had been broadcast in public on television by one of the sides, and it had mobilised world public opinion in an unexpected way. Unlike the Korean war it not only failed to produce unanimity among the countries of the West on resistance to a Communist takeover but became, in Europe, the crystallisation point for the latent anti-Americanism which has its origin in Europe's (usually unconscious) envy, the envy of the father and teacher towards the son and pupil who has proved more successful (particularly at integration and thence at economics and technology). Europe was all the more susceptible to these feelings since it had been preserved from disasters three times in the same century — twice militarily and once economically — by North America. Debtors often find gratitude humiliating, since it glorifies the one who has saved them. Conversely, although North Americans are aware of the devastation of the two world wars, since they too took part in the war in their millions, it is hard for them to conceive emotionally of the traumatic effects, on all European generations of the twentieth century, of the destruction in their own countries.

48. The invasion of Czechoslovakia on 21 August 1968, on the orders of the Soviet Supreme Commander of the Warsaw Pact troops, may have prevented further excesses of anti-Western and thus self-destructive attitudes and actions in the West. The originators of the Prague Spring, who wanted to create communism with a human face, expressed considerable difficulty in understanding the words, still less the actions, of the new left in the West. In connection with the Prague speech by Rudi Dutschke, the Czech party organ *Rudé Pravo* (Red Justice) entitled its critical comment *Rudé Rudi* thus tellingly distancing itself from the speech.

49. Against this background of confused thought, it was nevertheless possible for widespread disinformation to achieve unexpected successes, even going as far as a questioning of the Atlantic Alliance and the common destiny of the democracies. One example of this is the Vietnam

principe l'usage de la violence — et même en définitive la terreur — pour faire prévaloir ses opinions.

46. Les conférences des partis communistes tenues à Moscou en 1959 et 1960 assignèrent une priorité élevée au combat politique contre les Etats-Unis en Europe. Le prétexte le plus commode fut fourni par les bavures extrémistes de l'anticommunisme américain version McCarthy. C'est ainsi que, par le biais de l'antianticommunisme, l'antiaméricanisme devint populaire et présentable en Europe occidentale.

47. C'est dans les mêmes années 60 que se situe l'intensification du conflit vietnamien, la première guerre qui fut publiquement retransmise à la télévision par l'une des parties et qui mobilisa de façon imprévue l'opinion publique internationale. Contrairement à la guerre de Corée, elle ne suscita pas l'unité de l'Occident face à l'agression communiste, mais elle devint en Europe le catalyseur des forces antiaméricaines, dont la persistance latente est imputable à la jalousie, rarement consciente chez les Européens, du père ou du maître envers le fils ou l'élève qui a mieux réussi (en particulier dans l'intégration et peu de temps plus tard dans les domaines économique et technique). Cette susceptibilité était accrue par le fait que l'Europe avait trois fois au cours du même siècle — deux fois militairement et une fois économiquement — été préservée du pire par l'Amérique du Nord: les remerciements sont souvent perçus par les débiteurs comme une humiliation, car ils exaltent le sauveur. Inversement, si les Américains du Nord sont conscients des ravages causés par les deux guerres mondiales, et ce d'autant plus qu'ils ont eux aussi fourni des millions de combattants, ils ne peuvent guère revivre émotionnellement les effets traumatisants qu'ont eus sur toutes les générations européennes du vingtième siècle les destructions subies par leurs propres pays.

48. L'invasion de la Tchécoslovaquie le 21 août 1968, sur décision du commandant en chef soviétique des troupes du Pacte de Varsovie, aurait pu et dû empêcher à l'Ouest de nouveaux débordements d'attitudes et de gestes antioccidentaux et, à ce titre, autodestructeurs. Les responsables du Printemps de Prague, qui voulaient façonner un communisme à visage humain, ont dit éprouver de grandes difficultés à comprendre les paroles, et *a fortiori* les actes, de la nouvelle gauche en Occident. A l'occasion d'un discours prononcé à Prague par Rudi Dutschke, *Rudé Pravo* (le Droit rouge), organe du Parti communiste tchèque, intitulait *Rudé Rudi* un commentaire critique, nuancé certes, mais dont le titre en disait long.

49. Par la désinformation à grande échelle les Soviétiques purent néanmoins, grâce à une certaine confusion des esprits, obtenir des résultats inattendus qui aboutirent à la remise en question de l'Alliance atlantique et de la communauté de destin des démocraties. En voici un premier exem-

war. In Vietnam — as in Korea — the United States of America was acting to protect the nation's right to self-determination, not in order to attain economic advantages but to serve the cause of indivisible freedom. This is shown *inter alia* by the fact that the Vietnam war led to a collapse in the dollar. In Western Europe, the assertion of American neo-colonialism was greedily swallowed and willingly disseminated, disregarding the desires of the great majority in South Vietnam, who resisted the Viet Cong and were grateful for assistance particularly from the United States of America (and to a lesser extent also from various other countries). When, in the 1980s, the Soviet Union waged a war in Afghanistan which was also unpopular in the West, the propagandists of anti-Americanism drew a parallel with Vietnam. This was admittedly of little use to the Soviet Union, but once again harmed the United States of America. Few remembered that the terrible refugee movement from Vietnam had begun after the American troops had left their country, whereas millions of Afghans took flight after the Soviet troops entered theirs. The Vietnamese boat people did not become a media event in spite of their telegenic qualities.

50. The Soviet involvement in Afghanistan made it easier for "misinformers" to consolidate the apparently accurate political comparison with the United States of America's involvement in Vietnam, and thus the grotesque idea that the two superpowers were morally equivalent. The Soviet reform movement, by its re-examination of Soviet history, has recently helped to show, to an extent to which no one had dared to hope, how fundamentally false this assertion was. The United States of America might even be treated more fairly by Eastern Europe, than Western Europe has found the factual insight and objectivity of mind to do.

51. One further example harks back to the period, referred to briefly in the introduction, of the colonialisation of the western hemisphere. The conquistadores carried out a reign of terror in South America with inquisitorial fanaticism. Force was also used — though relatively less — against the Indians in North America: a quantitative difference of qualitative significance. However, there are many more articles in the Western European press bewailing the lot of the Indians in the United States of America than there are articles condemning the treatment of the Latin American Indians and the destruction of their important pre-Columbian cultures. This imbalance can only be objectively explained by latent anti-Americanism. It should be pointed out here that the cruelty practised against the American natives by Europeans reflected European customs of the time, a time in which people in Europe were still being broken on the wheel, hung, drawn and quartered and otherwise tortured, and long before the Old World had

ple : les Etats-Unis sont intervenus au Viêt-nam — comme précédemment en Corée — pour défendre le droit d'un peuple à l'autodétermination, non pour obtenir des avantages économiques, mais pour servir une liberté indivisible. La preuve en est entre autres le fait que la chute du dollar a commencé à cause du Viêt-nam. Au mépris de la volonté de la grande majorité des Sud-Vietnamiens, qui s'opposaient au Viêt-cong et étaient reconnaissants de l'aide des Etats-Unis surtout (et dans une moindre mesure de quelques autres Etats), l'accusation de néocolonialisme lancée contre la grande démocratie américaine fut, en Europe, admise avec empressement et volontiers colportée. Lorsque, dans les années 80, l'Union Soviétique mena en Afghanistan une guerre impopulaire, y compris en Occident, les propagandistes de l'antiaméricanisme firent un parallèle avec le Viêt-nam, ce qui, certes, ne servit guère l'Union Soviétique, mais porta une fois encore préjudice aux Etats-Unis. Qui se souvenait encore que l'effrayant exode du Viêt-nam avait commencé après le départ des troupes américaines, alors que des millions d'Afghans avaient pris la fuite après l'arrivée des troupes soviétiques ? Quoique télégéniques, les *boat people* vietnamiens ne constituaient pas un événement médiatique.

50. L'engagement soviétique en Afghanistan permit aux «désinformateurs» de mieux faire admettre l'amalgame politique, en apparence correct, avec l'engagement des Etats-Unis au Viêt-nam et, partant, la grotesque assimilation morale des deux superpuissances. Le mouvement réformateur soviétique, à travers la remise à jour de l'histoire soviétique, favorise depuis peu et dans des proportions inattendues la prise de conscience de la fausseté de cette affirmation. Il se pourrait que l'Europe orientale rende davantage justice aux Etats-Unis que l'Europe, qui ne trouve pas encore en elle la vision réaliste et l'impartialité intellectuelle nécessaires à cet effet.

51. Un autre exemple est tiré de l'époque, brièvement évoquée au début de ce texte, de la colonisation de l'hémisphère occidental. En Amérique du Sud, les conquistadors ont, avec un fanatisme d'inquisiteurs, appliqué un régime de terreur ; en Amérique du Nord, c'est également contre les Indiens — quoique à un degré moindre — que l'on a employé la violence : différence quantitative d'importance qualitative. On trouve cependant dans la presse d'Europe occidentale beaucoup plus d'articles qui s'apitoyent sur le sort des Indiens des Etats-Unis que d'articles qui déplorent le traitement infligé à ceux d'Amérique latine et la destruction de leurs remarquables cultures précolombiennes. Cette discordance ne peut s'expliquer objectivement que par un sentiment antiaméricain latent. Il ne faut pas oublier à cet égard que les cruautés exercées par les Européens sur les indigènes américains correspondaient aux usages européens d'alors, c'est-à-dire d'une époque où en Europe on rouait, on écartelait et on torturait de

the Jacobin reign of terror or the Holocaust on its conscience.

52. The new *Ostpolitik* initiated in 1969 by the Federal Republic of Germany, and later followed by the whole of the West, originated in disappointment over the political weakness which America demonstrated under Eisenhower and Kennedy, though this was not a lasting phenomenon. This new policy was supported by a section of published opinion which was very easily taken in by the seductive novelty of the new left, and was unwilling to resist the pressure of terrorism. Little heed was paid, among the leaders of Western Europe, to the warnings of the United States of America against providing too extensive economic aid including up-to-the-minute technology, and against a too heavy dependence on Soviet oil and gas supplies. They still suspected that their Atlantic partner was motivated by material interests, though this was really true of the American economy more than of the American state.

53. In the same way the reason for the stronger attachment of the United States to Europe (in comparison to that of Europe to North America) is seen in the old world as being predominantly economic in nature — which is one more prejudicial misunderstanding. The explanation for the difference in intensity of attachment lies at another level: Americans can often trace their ancestors back into European countries and regions, and even into towns and villages, which forges strong links. To Europeans, however, it is not revealed whether their great-great-grandchildren will one day live in Berlin (Wisconsin), New Berne (North Carolina), Paris (Texas), Rome (New York) or Petersburg (Virginia).

54. The criticisms of America loudly proclaimed in the media gave rise to uncharacteristic doubts in America itself, initially not so much about the correctness of its own policy as about the effectiveness of an involvement which was criticised by the very people whom it was supposed to benefit. In 1973 President Nixon, who had opened relations with China, approved a ceasefire with North Vietnam and reduced the American military presence. This was interpreted by the Communist-led North as an invitation. Using heavy weapons supplied by the USSR in contravention of the ceasefire agreement, Hanoi overran and annexed South Vietnam, completing the process in 1975. As a result of the war, Congress enacted the War Powers Act, which considerably reduced the powers of the President to deploy United States troops in conflicts outside United States territory. In face of growing doubts about American commitment to its alliances, the President formulated the Nixon doctrine, declaring that

diverses autres façons, et bien avant que l'Ancien Monde ait eu à répondre de la terreur jacobine et de l'Holocauste.

52. A l'origine de la nouvelle *Ostpolitik*, inaugurée en 1969 par la République Fédérale d'Allemagne et imitée ensuite par l'Occident tout entier, on trouve la désillusion causée par la faiblesse politique de l'Amérique, faiblesse qui s'était manifestée sous les présidences d'Eisenhower et de Kennedy, mais qui n'était en aucune façon permanente. Cette nouvelle politique fut encouragée par une partie de l'opinion médiatique, qui succomba très facilement à l'attrait de la nouveauté représentée par la nouvelle gauche, mais qui ne s'opposait guère volontiers à la pression du terrorisme. Les milieux dirigeants de l'Europe occidentale n'accordèrent guère de crédit aux mises en garde des Etats-Unis contre une aide économique trop importante à l'Union Soviétique, incluant notamment une technologie de pointe, ainsi que contre une dépendance trop pesante à l'égard des livraisons soviétiques de pétrole et de gaz naturel. Ils ne cessaient de prêter au partenaire atlantique des visées strictement matérielles, ce qui était davantage vrai pour l'économie américaine que pour le Gouvernement des Etats-Unis.

53. De la même manière, l'Ancien Monde croit que l'attachement des Etats-Unis à l'Europe (plus fort que celui des Européens envers l'Amérique du Nord) tient surtout à des intérêts économiques. Encore un malentendu néfaste. L'explication de cette différence d'intensité des liaisons se situe à un autre niveau : l'Américain peut le plus souvent retrouver la trace de ses ancêtres dans des pays ou des régions, voire des villes et des villages, européens, ce qui crée des liens profonds. L'Européen, en revanche, ignore si ses arrière-arrière-petits-enfants habiteront un jour Berlin (Wisconsin), New-Berne (Caroline du Nord), Paris (Texas), Rome (New York) ou Petersburg (Virginie).

54. La critique des Etats-Unis à laquelle se livraient bruyamment les médias fit naître dans ce pays des doutes inhabituels, non pas tant dans le bien-fondé de sa politique que dans les effets d'une action critiquée par ceux-là mêmes en faveur de qui elle était aussi menée. Le Président Nixon, qui avait rétabli les relations avec la Chine, approuva en 1973 un armistice avec le Nord-Viêtnam et entreprit de retirer les troupes américaines. Le Nord-Viêt-nam communiste y vit une invitation ; à l'aide d'armes lourdes, livrées par l'Union Soviétique en violation de la convention d'armistice, Hanoi envahit et annexa définitivement le Sud-Viêt-nam en 1975. Conséquence de la guerre, le Congrès adopta le *War Powers Act*, qui restreignait considérablement le pouvoir du président d'engager des troupes américaines hors du territoire national. La fidélité des Américains à leurs alliés étant de plus en plus mise en doute, le Président formula alors la «doctrine Nixon» en déclarant que les Etats-Unis s'acquitteraient de toutes

the United States of America would meet all obligations arising from its alliances and would offer protection to any allied nation, or any nation whose interests were important for the United States of America, against threats from a nuclear power, and, in the event of conventional attack, would make available on request, military and economic supplies. Nevertheless, particularly as a result of the Watergate scandal, American foreign policy was seriously hampered. This was one reason for the immense expansion of the Soviet sphere of influence in the 1970s, which Western Europe too was unable to counter effectively.

55. By the end of the 1970s it was no longer possible to ignore the fact that the economic aid in the form of long-term loans granted as part of the new *Ostpolitik*, with the aim of cooling revolutionary fervour, had enabled Moscow to increase its military potential enormously and to extend its political influence to an unprecendented extent. South Vietnam, Laos, parts of Cambodia, South Yemen, Angola, Mozambique and Ethiopia came within the immediate Soviet sphere of influence, while Syria and Libya, as well as Madagascar, Congo-Brazzaville and Guinea-Bissau, and finally Nicaragua found their way on to its fringes. Only Egypt left this sphere, while Somalia was exchanged for Ethiopia.

56. Again in retrospect, 1979 was a year of the greatest importance. By dint of his human rights policies, President Carter had for the first time in many years forced the Soviet Union to some extent on to the political defensive, but by doing so had at the same time jeopardised his positions in Iran and Nicaragua. Soviet supplies of important military materials — such as the most recent MiG fighters to Cuba — and in particular the rapid increase in the number of Soviet SS-20 missiles directed against Western Europe, led to the NATO twin-track decision of 12 December 1979. Shortly afterwards, Soviet troops entered Afghanistan, causing President Carter to postpone the ratification of the SALT II agreement and to boycott the 1980 summer Olympics in Moscow. The boycott was followed only half-heartedly by Western Europe, and its significance as a warning signal was either not understood or simply not noticed.

57. In the meantime the East European economic crisis had become considerably more serious. One aggravating factor was the uncertainty about the leadership in Moscow, since Brezhnev was no longer in possession of his faculties well before his death in 1982 and his two successors were in office only for short periods; it was only in 1985 that a new generation, in the person of Mikhail Gorbachev, took over the office of General Secretary.

58. Since taking office in January 1981, President Reagan had pursued the policy of negotiating with the Soviet Union from a position of strength.

leurs obligations découlant de l'alliance, offriraient à toutes les nations alliées ou importantes pour eux leur protection contre une menace émanant d'une puissance nucléaire et leur fourniraient à leur demande, en cas d'agression conventionnelle, du matériel militaire et une aide économique. La politique extérieure américaine n'en fut pas moins — notamment à cause du scandale du Watergate — gravement affaiblie. Telle est l'une des raisons de la fantastique extension de la zone d'influence soviétique au cours des années 70, contre laquelle l'Europe occidentale ne sut cependant pas, elle non plus, efficacement s'opposer.

55. Il devint évident à la fin des années 70 que l'aide accordée sous forme de crédits à long terme, dans le cadre de la nouvelle *Ostpolitik*, dans l'espoir de tempérer l'ardeur révolutionnaire, avait permis à Moscou de renforcer considérablement son potentiel militaire et d'étendre formidablement son influence politique: le Sud-Viêt-nam, le Laos, une partie du Cambodge, le Yémen du Sud, l'Angola, le Mozambique et l'Ethiopie passèrent directement dans la zone d'influence soviétique, tandis que la Syrie, la Libye puis Madagascar, le Congo-Brazzaville et la Guinée-Bissau, et enfin le Nicaragua s'alignaient sur Moscou. Seule l'Egypte s'en détacha; l'Union Soviétique avait gagné l'Ethiopie en échange de la Somalie.

56. L'année 1979 apparaît, avec le recul du temps, d'une importance capitale. Par sa politique des droits de l'homme, le Président Carter avait, pour la première fois depuis longtemps, contraint en quelque sorte l'Union Soviétique à la défensive, mais compromis en même temps des positions en Iran et au Nicaragua. Les importantes livraisons soviétiques de matériel de guerre — par exemple à Cuba d'avions de combat Mig du dernier modèle — et en particulier l'installation accélérée d'un plus grand nombre de fusées soviétiques SS-20 pointées sur l'Europe occidentale provoquèrent, au sein de l'OTAN, la double décision du 12 décembre 1979. Peu après, les troupes soviétiques pénétraient en Afghanistan, ce qui amena le Président Carter à surseoir à la ratification de l'Accord Salt II et à boycotter les jeux Olympiques de Moscou de l'été 1980. L'Europe occidentale ne l'imita qu'à regret; elle ne comprit guère ou refusa purement et simplement de reconnaître la valeur d'avertissement de ce boycott.

57. La crise économique de l'Europe de l'Est s'était entre-temps terriblement aggravée. Elle était compliquée par la faiblesse du pouvoir moscovite du fait que Brejnev n'était plus, bien avant sa mort en 1982, en possession de tous ses moyens et qu'il avait été remplacé par deux successeurs qui ne restèrent que peu de temps en fonctions, avant qu'en 1985 Mikhaïl Gorbatchev, représentant d'une nouvelle génération, ne devienne Secrétaire général.

58. Dès son entrée en fonctions en janvier 1981, le Président Reagan s'était fixé pour objectif de négocier avec l'Union Soviétique à partir d'une

He increased military spending and used tough language with Moscow. In so doing he voluntarily and openly took over the leadership of the movement aimed at defeating totalitarianism. It is true that his success was due in a large measure to the Soviet economic crisis, which the methods of the Soviet system were no longer adequate to deal with. However, President Reagan and the tough United States policy he represented became a symbol of the Western attitude which Eastern Europe had been hoping for: he became the midwife of the reform movement. In particular, he was big enough to recognise the importance of the process of reform which Mikhail Gorbachev was credibly initiating, particularly after the terrible disaster at Chernobyl. Since then, important steps have been taken towards military disarmament and political *rapprochement*. The reformers in the whole of Eastern and Central Europe are therefore well aware which policy of the West, if any, has helped them the most. Consequently they are surprisingly free of anti-Americanism and, more importantly, they are capable of businesslike and sympathetic relations.

59. The problem of anti-Americanism still remains the Achilles heel of the Western alliance as the "Atlantic home" of NATO and the training ground of modern democracy. It is only when one looks at their historical development that it becomes clear that the Americans are looking for affectionate sympathy rather than admiration, friendly respect more than leadership. They therefore take their friends too much for granted and woo their opponents too hopefully. This is still a strange and unfamiliar attitude to Europeans, who cannot simply shake off centuries of experience and tradition in the melting pot of a new world. This is particularly so since the end of the second world war, now that America and the Americans have taken on a new, unprecedented role, namely that of the representatives of the leading and stronger superpower, with worldwide responsibilities. This role may have been taken for granted by the Persians at the time of Alexander the Great, the Romans in the age of Caesar or the Indo-Europeans at the time of Charlemagne, but no European has taken them for granted in the second millenium of our era. Spaniards and Portuguese, Englishmen and Frenchmen had founded empires, but had achieved only relative hegemony. Even at the height of their powers they lacked the technical ability, therefore the moral duty and thus the political responsibility to take on the job of ordering the world. This job fell unbidden into the lap of the United States of America after the end of the second world war, and for the four decades which followed. The Americans were thus, through no desire of their own, treading new political ground, on which it was inevitable that they would have to learn by their mistakes; they could only be accused of incompetence if they made the same mistake twice.

60. The United States of America's contin-

position de force. Il renforça le budget militaire et usa avec Moscou d'un langage énergique. Il prit à dessein et ostensiblement la tête du mouvement visant à abattre le totalitarisme. Sans doute son succès est-il dû pour une bonne part à la crise économique de l'Union Soviétique, qu'il n'était plus possible de surmonter par un système centralisé. Mais le Président Reagan devint aussi, à travers la ferme politique des Etats-Unis qu'il incarnait, le symbole de l'attitude que l'Europe de l'Est démocratique espérait trouver en Occident; il aida à la naissance du mouvement réformateur, d'autant plus qu'il eut le mérite de reconnaître rapidement l'importance des réformes entreprises de façon crédible par Gorbatchev, en particulier après la terrible catastrophe de Tchernobyl. Le désarmement et le rapprochement politique ont, depuis, fait d'importants progrès. La conséquence en est que, dans toute l'Europe orientale et centrale, les protagonistes du mouvement réformateur savent exactement à quelle politique de l'Occident ils doivent le plus. Aussi sont-ils étonnamment libres de tout antiaméricanisme et, plus encore, capables de relations réalistes et empreintes de sympathie.

59. Aujourd'hui encore, l'antiaméricanisme reste le talon d'Achille de l'Alliance occidentale, «maison atlantique» de l'OTAN et terrain d'exercice de la démocratie moderne. Ce n'est que son évolution historique qui permet de comprendre que l'Américain est avide de sympathie plus que d'admiration et qu'il préfère l'estime amicale à l'exercice du commandement. C'est pourquoi il fait trop confiance à ses amis et entreprend avec trop d'espoir de convaincre ses adversaires. Un tel comportement est étranger et inconnu des Européens qui n'ont pas pu se défaire, dans un nouveau monde, d'expériences et de traditions pluriséculaires, d'autant plus que l'Amérique et les Américains ont joué à leur égard, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, un rôle nouveau et inconnu jusqu'ici: celui d'un représentant d'une superpuissance dirigeante et supérieure, aux responsabilités planétaires. Ce rôle eût peut-être paru naturel aux Perses du temps d'Alexandre le Grand, aux Romains du temps de César ou aux Indo-Européens du temps de Charlemagne. Il ne l'était plus pour un seul Européen au deuxième millénaire de notre ère. Espagnols et Portugais, Anglais et Français avaient édifié des empires, mais n'avaient atteint avec eux qu'une hégémonie relative. Même à leur apogée, ils n'avaient pas la capacité technique et donc le devoir moral, et, en définitive, la responsabilité politique de maintenir l'ordre à l'échelon mondial. A l'issue de la seconde guerre mondiale ce rôle échut, pour quatre décennies, sans qu'ils l'eussent demandé, aux Etats-Unis, qui foulèrent ainsi, à leur corps défendant, un domaine politique inconnu où les erreurs sont autant d'indispensables leçons et où seule leur répétition est une marque d'impuissance.

60. Les Etats-Unis ont aussi, par une indus-

uous process of industrialisation has also made it a pioneer at the forefront of economic development, thanks to the fact that the country's integration over a large area was already complete at the time when it was technically needed. Too many Europeans have blamed all the negative aspects on America and its "way of life" instead of on industrialisation, ignoring the fact that they will have the same problems as soon as they inevitably tread the same path. Not least, the United States of America was a convenient scapegoat — geographically distant and culturally close — on to which the European inadequacies could be projected with impunity.

61. One reason often given for anti-Americanism is American crime. This fails to recognise that the United States of America has more inhabitants than the Federal Republic of Germany, France, Britain and Italy put together. A murder in France is not held against the Germans, but America is blamed for murders in California and Washington alike. Hardly any Italian, still less any Englishman, identifies himself with the Mafia. But Americans are associated with criminal gangs in Chicago or New York.

62. The examples of European anti-Americanism given above do not cover constructive criticism of our Atlantic partner. However, criticism is only constructive when the critic takes a positive attitude to the object of his criticism. Unfortunately some basically constructive criticisms are surrounded with a coating of destructive criticism, thus putting an unnecessary strain on relations. Cheap gibes, alas, are now fashionable and do not promote good relations with the United States of America. European politicans are trying to catch votes by sounding anti-American, without thinking of the consequences. The fact that there are faults on both sides does not make this any better. Originally harmless criticisms based on misunderstandings, often first made in a jocular spirit but too often repeated and insufficiently refuted, form a trend and acquire the status of established facts. This is the way that divorces are made. We therefore need to look at relations between North America, particularly the United States of America, and Europe as a whole, but also between the United States of America and its traditional partner Western Europe, and between the United States of America and Eastern Europe, now undergoing a profound transformation.

III. Prospects for the future

63. Throughout the twentieth century the conflict between open and closed societies has always been the most important underlying issue. In two world wars started by Europe, North America paid a high price in blood in democracy's cause and then helped Western Europe's economic recovery with the Marshall Plan. Western Europe and

trialisation ininterrompue, fait œuvre de pionniers dans l'histoire économique du fait que l'intégration était déjà achevée sur leur territoire lorsqu'elle devint techniquement nécessaire. Bien trop d'Européens ont rendu l'Amérique et son *way of life* — et non l'industrialisation — responsables de tous les aspects négatifs, en oubliant qu'ils connaîtraient les mêmes difficultés aussitôt qu'ils emprunteraient nécessairement la même voie. Les Etats-Unis — à la fois géographiquement éloignés et culturellement proches — représentaient le bouc émissaire tout trouvé sur lequel on pouvait rejeter sans risque les déficiences européennes.

61. L'antiaméricanisme se nourrit souvent de la criminalité américaine. On oublie que les Etats-Unis comptent plus d'habitants que la République fédérale, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie réunies. On ne reproche pas à la République fédérale un meurtre commis en France, mais on impute de la même façon aux Etats-Unis les meurtres commis en Californie et à Washington. Un Italien — et encore moins un Britannique — ne s'identifie pas à la Mafia, mais on associe les Américains aux bandes de criminels de Chicago ou de New York.

62. Cette évocation de l'antiaméricanisme européen ne vise nullement les critiques constructives adressées au partenaire atlantique. Il n'y a véritablement critique constructive que lorsque l'auteur s'identifie positivement à l'objet de sa critique. Malheureusement, certaines critiques, en définitive constructives, prennent l'allure de critiques destructrices et compromettent inutilement les relations. Il est dommage que le dénigrement facile soit devenu à la mode et qu'il complique aussi les rapports avec les Etats-Unis. Il est dommage que des politiciens européens briguent la faveur de leurs électeurs avec des slogans antiaméricains, sans en mesurer les conséquences. Le fait que ce ne soient pas des erreurs sur une voie à sens unique ne les excuse pas. Ces reproches, le plus souvent lancés à l'origine dans un but humoristique, et à ce titre inoffensifs et fondés sur des malentendus — reproches trop longtemps réitérés et insuffisamment réfutés — déterminent l'opinion et acquièrent la valeur de faits avérés. Ils sont à l'origine de tout divorce. La question se pose donc à propos des relations de l'Amérique du Nord, et en particulier des Etats-Unis, avec l'Europe dans son ensemble, mais aussi avec l'Europe occidentale, partenaire traditionnel de l'Amérique, ainsi qu'avec l'Europe de l'Est, qui connaît une transformation radicale.

III. Perspectives

63. Tout au long du vingtième siècle le conflit entre société ouverte et société fermée a, de façon latente, joué le plus grand rôle. Dans deux guerres mondiales déclenchées par l'Europe, l'Amérique du Nord a payé un lourd tribut à la démocratie avec le sang de ses enfants et elle a, grâce au plan Marshall, remis économiquement sur pied

North America are thus bound together, as the oldest and strongest representatives of democracy, in a common destiny from which they cannot be released without harm to the very idea of democracy. This is still true at a time when a credible process of democratisation has begun in a number of Eastern European countries and similar movements are beginning to develop in Latin America, South East Asia and Africa. In China, too, political reform will ultimately prove irresistible. Liu Xiaobo, who has since been sentenced to death, will not have spoken in vain when he said, in October 1988: "Marxism-Leninism is not so much a system of beliefs as an instrument which the ruling classes have used to set up an ideological dictatorship". The experiences of democracy gained by large and small nations, some of it gained in widely varying periods over several centuries, remain a source both of encouragement and a warning to those societies in the process of becoming open: encouragement because of the achievements and warning because of the excesses; this source must never dry up.

a. *Europe*

64. The first question is what Europe is in geographic, economic and political terms, and what it will be in the last decade of the second millenium — a decade which will be significantly marked by the two superpower leaders: George Bush, who can remain in office until the end of 1996 at the latest, and Mikhail Gorbachev, whose term of office is restricted to two five-year periods from March 1990. Geographically speaking, Europe stretches from the Atlantic to the Urals and from the Mediterranean to the Arctic Ocean. The largest country in the world, the Soviet Union, comprising 15% of the earth's land surface, is a Eurasian power belonging both to Europe and Asia, and may one day perform an important bridging function — like North America with its Atlantic and Pacific interests. It is not without geopolitical significance that the Soviet Union is North America's neighbour at both of its extremities: across the Arctic Ocean and across the Bering Strait.

65. Economically speaking, Europe is divided in many respects. The main post-war division is between the market economies and the planned economies of Western and Eastern Europe respectively, each of them tending towards unification on its own side. Western Europe is experiencing two-speed economic integration. In the fast lane is the European Community with its twelve member states, which will have achieved their common market by the end of 1992, and which other countries would like to join — not only Cyprus and Malta, but also Turkey and Austria. For historical reasons, the EFTA countries (which at the moment still include Austria) have opted for the slow lane. This group also belongs to Western

l'Europe occidentale. Celle-ci et l'Amérique du Nord, la première la plus ancienne et la seconde la plus puissante représentante de la démocratie, sont donc unies dans une communauté de destin qui ne saurait se dissoudre sans que l'idée de démocratie ne s'en ressente durement. Tout ceci vaut également à une époque où un processus crédible de démocratisation est en cours dans quelques pays d'Europe orientale et où des développements analogues se dessinent en Amérique latine, en Asie du Sud-Est et en Afrique. En Chine aussi, un processus de réforme politique finira par s'avérer irrésistible. Ce ne sera pas en vain que Liu Xiaobo, menacé depuis d'une condamnation à mort, aura déclaré en octobre 1988: «Le marxisme-léninisme est moins un dogme qu'un instrument dont se servent les dirigeants pour instaurer une dictature idéologique.» L'expérience que les peuples, petits et grands, ont acquise de la démocratie à travers les siècles et à diverses époques demeure pour toutes les sociétés en voie de libéralisation une source d'inspiration en raison de ses réussites, mais aussi de dissuasion en raison de ses excès, une source qui ne doit pas se tarir.

a. *Europe*

64. La première question qui se pose est de savoir ce qu'est l'Europe, géographiquement, économiquement et politiquement, et ce qu'elle sera pendant la dernière décennie du deuxième millénaire, à une époque donc qui sera essentiellement marquée par les chefs des deux superpuissances: George Bush, qui ne peut rester en fonctions au-delà de 1996 et Mikhaïl Gorbatchev, dont le mandat présidentiel ne peut excéder deux périodes de cinq ans à compter de mars 1990. Géographiquement, l'Europe s'étend de l'Atlantique à l'Oural et de la Méditerranée à l'océan Glacial Arctique. L'Union Soviétique, le plus grand pays du monde, qui occupe 15 % des terres émergées, appartient autant à l'Europe qu'à l'Asie en sa qualité de puissance eurasiatique et pourra jouer un jour un rôle important de pont — tout comme l'Amérique du Nord avec ses intérêts atlantiques et pacifiques. Il n'est pas indifférent dans l'ordre géopolitique que l'Union Soviétique soit voisine de l'Amérique du Nord à ses deux extrémités les plus éloignées: l'océan Arctique et par-dessus le détroit de Béring.

65. Sur le plan économique, l'Europe est à plusieurs titres divisée. Le grand fossé de l'après-guerre sépare l'économie de marché à l'ouest de l'économie planifiée à l'est, des tendances à l'unification existant des deux côtés. L'Europe occidentale connaît deux vitesses d'intégration, celle rapide de la Communauté européenne des Douze, qui aura réalisé à la fin de 1992 le marché unique, à laquelle voudraient se joindre d'autres Etats tels que Chypre et Malte, mais aussi la Turquie et l'Autriche. Les pays regroupés au sein de l'AELE, à laquelle l'Autriche appartient encore provisoirement, ont choisi pour des raisons qui relèvent de leur histoire une vitesse d'intégration plus lente. Cette association appartient également à l'Europe

Europe. In his address to the Assembly on 26 September 1989, the President of the Commission of the European Communities, Jacques Delors, stressed the need for closer co-operation with EFTA: "We must also step up our co-operation with the countries of the European Free Trade Association, for these countries are not only our main trading partners but, above all, they share our values and our overall view of society." Three days earlier Jon Baldvin Hannibalsson, Chairman of the EFTA Council at ministerial level, had expressed the same wish on behalf of his organisation. Considerable progress in this direction has been achieved. On the occasion of the meeting of the European Council on 8 and 9 December 1989 in Strasbourg, readiness was declared to strengthen co-operation among the eighteen countries in the framework of a European economic space, by the conclusion of a comprehensive agreement with the EFTA countries. The EFTA Council declared a similar readiness at its meeting in Geneva on 11 and 12 December 1989. On 19 December a meeting took place, at ministerial level, between the European Community and its member states with the EFTA countries. The decision was taken to open formal negotiations in the first half of 1990 on the setting up of the European economic space. The East European Council for Mutual Economic Assistance (CMEA or Comecon) on the other hand, marks an attempt at integration which has so far made little progress; there are also signs of it disintegrating.

66. The obvious failure of the planned economies in Eastern Europe has wakened a desire for intensive economic co-operation. The network of relationships which is being developed for this purpose may perhaps be regarded as the third speed of economic integration in Europe. The most important contact point for the countries of Eastern Europe is the European Community, chiefly because of the supra-national structures at its disposal. In the middle of 1988 a framework agreement was concluded with Comecon, and a number of bilateral co-operation agreements have since been concluded (Hungary and Czechoslovakia) or are on the point of being concluded (Poland, Soviet Union). Contacts with EFTA have also been cultivated. President Gorbachev's words in his Strasbourg speech are relevant here: "The EFTA countries are our good and old partners. It might be reasonable to talk also about developing ties between the CMEA and EFTA and use this channel of multilateral co-operation, too, in the construction of a new Europe." Indeed, the third speed offers a better opportunity for slower but surer integration in the countries of Eastern Europe. President Delors expressed his agreement with this opinion on 26 September.

67. In political terms the situation is even more complex, even if defence policy problems are

occidentale. Dans son discours du 26 septembre 1989 devant l'Assemblée du Conseil de l'Europe, le Président de la Commission des Communautés européennes, Jacques Delors, a souligné la nécessité d'une coopération plus étroite avec l'AELE: «Nous devons aussi accroître notre coopération avec les pays de l'Association européenne de libre-échange, car ces pays ne sont pas seulement nos principaux partenaires commerciaux. Surtout, ils partagent nos valeurs et globalement notre conception de la société.» Trois jours plus tôt, Jon Baldvin Hannibalsson avait, en sa qualité de Président du Comité des Ministres de l'AELE, manifesté les mêmes intentions au nom de cette organisation. A l'Est au contraire, le Conseil d'assistance économique mutuelle (Comecon) est une ébauche d'intégration qui n'a pas beaucoup progressé; on y observe aussi des phénomènes de désagrégation. Des progrès considérables ont été réalisés dans ce sens. Lors de la réunion du Conseil européen les 8 et 9 décembre 1989 à Strasbourg, la volonté de renforcer la coopération entre les dix-huit pays dans le cadre de l'espace économique européen s'est manifestée par la conclusion d'un accord global avec les pays de l'AELE. Le Conseil de l'AELE a exprimé la même volonté lors de sa réunion à Genève les 11 et 12 décembre décembre 1989. Une réunion au niveau ministériel s'est tenue le 19 décembre entre la Communauté européenne et les Etats membres et les pays de l'AELE. Il a été décidé d'entamer des négociations formelles au premier semestre de 1990 pour la mise en place d'un espace économique européen.

66. L'échec patent de l'économie planifiée en Europe de l'Est y a fait naître le désir d'une coopération économique accrue. On peut en quelque sorte voir dans le tissu de relations qui se met en place à cet effet la troisième vitesse d'intégration économique de l'Europe. Pour les pays d'Europe orientale, l'interlocuteur le plus intéressant est la Communauté européenne, d'autant qu'elle dispose de structures supranationales. Au milieu de 1988, une convention-cadre a été signée avec le Comecon et, depuis cette date, plusieurs accords de coopération bilatéraux ont été conclus (Hongrie et Tchécoslovaquie) ou sont sur le point de l'être (Pologne, Union Soviétique). Il existe également des contacts avec l'AELE. Le Président Gorbatchev déclarait à ce propos dans son discours de Strasbourg: «Les pays membres de l'AELE sont nos bons partenaires de vieille date. Il serait peut-être raisonnable de parler du développement des relations entre le CAEM (Comecon) et l'AELE, d'utiliser cette direction de la coopération multilatérale dans l'édification d'une nouvelle Europe.» Le fait est que c'est la troisième vitesse qui offre une meilleure possibilité de réaliser une intégration, certes plus lente, mais en revanche plus sûre, des pays d'Europe orientale. Le Président Delors a abondé dans le même sens lors de son exposé du 26 septembre.

67. En matière politique, la situation est encore plus complexe, même si l'on fait abstrac-

left out of the picture. In a notable essay, Michael Mertes and Norbert J. Prill (*"Der verhängnisvolle Irrtum eines Entweder-Oder"* — "The Fatal Either/Or Fallacy" — *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19 July 1989) speak of four levels of integration corresponding to four groups of states, although any state may move up to the next level of integration under certain circumstances. The first and highest level would be the United States of Europe, consisting of those EEC member states — for instance, the six founder states — which are prepared to make the transition to a federal state very rapidly. The second level would group the remaining EC member states, the united states of Europe and any associate members, within a federation of states. The third level might be an association of European states, open both to the neutrals and to the countries of Central and South-East Europe. The fourth level would comprise the common European home "as a pan-European order for peace. It would... coincide with the 'Europe of the CSCE process', and would thus accommodate the two great North American democracies as well" (loc. cit.). These levels correspond to four speeds of political integration. Developments in Central Europe have been unexpectedly rapid. This dynamic development gives reason to hope that attention can focus on the European Confederation, within which the Federation of Europe can be slowly expanded.

68. The "European Autumn" comprises three elements: firstly, its democratic character, in so far as the will of the people has been realised and the situation has not been changed by military aggression; secondly, the unforeseeable, extraordinarily rapid development; and, thirdly, the fact that Europe can now move towards a re-arrangement of the network of political relations.

69. In the course of 1990, free or virtually free elections will be held in all the countries of Eastern and Central Europe (except, for the time being, Albania), the former State parties have specifically or tacitly renounced their monopoly, ideology has given up its claim to the truth, party pluralism is gaining ground, censorship is being abolished, new legislation is being guided by the principles of the rule of law and serious attention is being paid to the observance of human rights. These changes mark the end of the post-war system; a new and significant era is dawning.

70. In such an extraordinary situation, which has its own momentum and cannot be rationally directed, thought nevertheless needs to be given to the future architecture of Europe, because otherwise any possibility of influencing its direction will be lost and chances will be missed. As guidelines for the new architecture of Europe we may refer to

tion des problèmes de sécurité. Dans une étude remarquable, Michael Mertes et Norbert J. Prill *(Der verhängnisvolle Irrtum eines Entweder-Oder, Frankfurter Allg. Zeitung*, 19 juillet 1989) parlent de quatre niveaux d'intégration correspondant à quatre groupes d'Etats, chaque Etat pouvant, sous certaines conditions, accéder au niveau immédiatement supérieur. Le premier niveau, le plus élevé, serait celui des Etats-Unis d'Europe, composés des membres de la Communauté européenne — par exemple les six Etats fondateurs — qui souhaitent s'acheminer très rapidement vers une fédération européenne. Au deuxième niveau, les autres membres de la Communauté européenne se regrouperaient, avec les Etats-Unis d'Europe et au besoin avec des membres associés, au sein d'une confédération. Le troisième niveau pourrait être celui d'une association des Etats européens, ouverte non seulement aux neutres, mais aussi aux pays d'Europe centrale et sud-orientale. Le quatrième niveau comprend la maison commune européenne «conçue comme un système de paix paneuropéen. Elle serait (...) conforme à l'Europe du processus de la CSCE et ferait donc une place aux deux grandes démocraties nord-américaines» (*loc. cit.*). Ces niveaux correspondent aux quatre vitesses de l'intégration politique. La situation en Europe centrale a évolué plus vite qu'on ne pouvait le prévoir. Cette dynamique de l'évolution autorise à penser que la confédération européenne, au sein de laquelle la «fédération Europe» pourra être progressivement élargie, n'est pas un objectif déraisonnable.

68. L'«automne européen» porte une triple marque: tout d'abord par son caractère démocratique, en ce sens que ce sont les peuples qui ont imposé leur volonté et que le changement n'est pas le résultat d'agressions militaires; il se caractérise en second lieu par la rapidité exceptionnelle, imprévisible du processus; et enfin par le fait que l'Europe peut maintenant envisager une restructuration des relations politiques.

69. Dans tous les pays de l'Europe centrale et orientale (à l'exception, provisoirement, de l'Albanie) se tiendront en 1990 des élections totalement ou presque totalement libres; les partis uniques jusqu'ici au pouvoir renoncent, expressément ou dans les faits, à leur monopole, l'idéologie quant à elle renonce au monopole de la vérité, le pluralisme s'impose, la censure est abolie, la nouvelle législation s'inspire des principes de l'Etat de droit et l'on se préoccupe de garantir le respect des droits de l'homme. Ce tournant historique marque la fin de l'«après-guerre»; une ère nouvelle, riche de promesses, commence.

70. Dans une situation aussi exceptionnelle, obéissant à sa propre dynamique, ne se laissant pas canaliser rationnellement il nous faut pourtant réfléchir à l'architecture future, faute de quoi nous perdrions toute possibilité d'orientation, et laisserions échapper de précieuses chances. Trois maîtres mots peuvent orienter la réflexion sur la nouvelle

three slogans: President Gorbachev's common European home, President Bush's democratic European home and President Mitterand's European confederation. The will of the peoples in both parts of Europe to move closer together on both sides has become impossible to overlook.

71. The common democratic European home can probably be achieved in the near future only in the framework of a confederation, which allows its members a high degree of sovereignty and respects their national identity. Within a confederation embracing the whole of Europe, a federation such as the European Community aspires to can grow organically and harmoniously until eventually Europe is organised into "United States". The beginnings of a European Confederation are to be found in the Council of Europe, the more particularly as it makes no claims to be supranationalist. Its Parliamentary Assembly not only includes all twenty-three sovereign West European democracies, but has also since June 1989 included special guest delegations from Hungary, Poland, The Soviet Union and Yugoslavia. Applications for this special guest status have also been received from Czechoslovakia, Bulgaria and the German Democratic Republic, and Romania is expected to follow in the forseeable future. Furthermore Hungary, Poland and Yugoslavia have applied for full membership. This leads naturally to the idea of convening a constituent assembly to form a confederation, which calls for careful consideration and discussion.

72. In this connection, great importance is to be attached to the development of the CSCE process, from the signing of the Helsinki Final Act in 1975 to the signing of the concluding document of the Vienna follow-up conference in January 1989. While the CSCE process was originally intended as an attempt to deal rationally with European and particularly East-West relations without affecting international law, the signatory states have meanwhile recognised the process's legally binding character. It is in the interests of all states and peoples that this process should be continued in the same way as hitherto, that is to say by the chancellories of the foreign ministries.

73. In advocating a degree of institutionalisation at their summit conference in Malta in early December 1989, Presidents Bush and Gorbachev emphasised the growing importance of the CSCE process. Indeed, this process is in need of parliamentary under-pinning (Parliamentary Assembly), as a means of achieving stronger links with peoples. It presumably also requires a place of co-ordination (Committee of Ministers), able to keep

architecture de l'Europe: la maison commune européenne de Gorbatchev, la maison démocratique européenne du Président Bush et la confédération européenne du Président Mitterrand. La volonté des peuples des deux parties de l'Europe de parvenir à un rapprochement, par une démarche progressive de part et d'autre, est désormais une réalité incontournable.

71. Dans l'avenir immédiat, l'Europe, maison commune et démocratique, ne sera probablement réalisable que dans le cadre d'une confédération, d'une association d'Etats laissant à ses membres une large souveraineté et respectueuse de leur spécificité nationale. Dans une confédération coiffant l'ensemble de l'Europe, une fédération, un Etat fédéral, comme celui qu'envisage la Communauté européenne, pourra dans un deuxième temps se développer de manière organique et harmonieuse, jusqu'à ce que, à terme, toute l'Europe soit organisée en «Etats unis». L'amorce d'une confédération européenne peut être trouvée dans le cadre du Conseil de l'Europe, d'autant plus que celui-ci ne vise pas la supranationalité. Son Assemblée parlementaire réunit non seulement les vingt-trois démocraties souveraines d'Europe occidentale mais aussi, depuis juin 1989, des «délégations invitées» de Hongrie, de Pologne, d'Union Soviétique et de Yougoslavie. La Tchécoslovaquie et la Bulgarie ont de plus demandé ce statut spécial d'invité; la République Démocratique Allemande et la Roumanie feront sans doute de même dans un avenir proche. La Hongrie, la Pologne et la Yougoslavie ont par ailleurs déposé des demandes d'adhésion à l'Organisation. L'idée de convoquer une assemblée constituante pour fonder une confédération se présente d'elle-même à l'esprit et appelle une réflexion approfondie et un débat d'idées.

72. Dans ce contexte, l'évolution du processus de la CSCE, de la signature de l'Acte final d'Helsinki en 1975 à celle du document final de la Conférence de Vienne, en janvier 1989, est de la plus haute importance. Si ce processus était à l'origine conçu comme une tentative — sans incidence sur le droit international — pour parvenir à un règlement rationnel des relations européennes, plus précisément des relations Est-Ouest, les Etats signataires lui ont depuis reconnu un caractère contraignant au plan du droit international. Il est de l'intérêt de tous les Etats et de tous les peuples que ce processus se poursuive, selon les modalités adoptées jusqu'ici, c'est-à-dire en étant confié aux chancelleries des ministères des Affaires étrangères.

73. Lors de leur conférence au sommet à Malte au début de décembre 1989, les Présidents Bush et Gorbatchev ont jugé souhaitable une certaine institutionnalisation, soulignant ainsi l'importance croissante du processus de la CSCE. Ce processus suppose effectivement l'existence d'une base parlementaire (Assemblée parlementaire) lui permettant de s'ancrer plus solidement au niveau des peuples. Il a probablement besoin aussi d'un

abreast of developments between conferences and to impart fresh momentum. Here, too, the Council of Europe offers an appropriate solution, in so far as it is prepared to meet the challenge creatively and flexibly and to adapt its structures accordingly.

74. The so-called three baskets of the Helsinki process concern *a.* problems of military security and disarmament, *b.* economic, scientific and ecological co-operation, and *c.* human rights. The question therefore arises as to whether the Council of Europe can deal with these topics. As to the first basket: the Council of Europe has largely excluded questions of military security and disarmament from its activities. It is now clear, however, that these problems have become questions of political stability which belong to the original concerns of the Council of Europe. The more technical military questions and those of disarmament and disarmament control cannot be dealt with by the Council of Europe and should be left to the appropriate organisations — NATO and Warsaw Pact and the various disarmament conferences. As to the second basket: while the Council of Europe can indeed provide the framework for pan-European economic, scientific and ecological co-operation, questions of integration belong to the European Community, EFTA and Comecon. As to the third basket: the protection of human rights is very much the preserve of the Council of Europe, which with the creation of the European Court of Human Rights and the right of individual petition, has to be credited with an achievement which is still unique. Accordingly, a combination of the Council of Europe and the CSCE process could produce a high degree of synergy. The Council of Europe does after all have forty years' experience in harmonisation of law, the defence of the rule of law and the protection of human rights.

75. The Council of Europe is first and foremost an organisation which sets out to draw its members closer together with a view to facilitating second-speed integration. This is its mission at European level. It is also — and this is often forgotten — the only intergovernmental and interparliamentary (hence non-party) organisation which is dedicated to strengthening and disseminating democratic ideals. It thus has a world-wide mission, for which the Strasbourg Conference and the founding of an institute for democracy have laid a first structural basis. Mention should also be made of the fact that on the occasion of the regular debates on OECD's annual reports parliamentarians from its non-European OECD member states — United States of America, Canada, Australia,

organe de coordination (organe ministériel) qui soit à même entre les sessions de suivre l'évolution et de donner des impulsions. Là aussi le Conseil de l'Europe doit pouvoir offrir un cadre adéquat pour peu qu'il soit disposé à relever le défi avec la souplesse et l'esprit novateur qui s'imposent, et à adapter ses structures en conséquence.

74. Ce qu'on a appelé les trois corbeilles d'Helsinki concernait: *a.* les questions de sécurité militaire et de désarmement, *b.* la coopération dans les domaines économique, scientifique et écologique, et *c.* les droits de l'homme. La question se pose donc de savoir si le Conseil de l'Europe peut s'occuper de ces problèmes. Pour ce qui est de la première corbeille le Conseil de l'Europe a largement exclu de ses activités les problèmes de sécurité militaire et de désarmement. Force est toutefois de constater que ceux-ci sont en train de se muer en problèmes de stabilité politique, domaine qui a de tout temps été du ressort du Conseil de l'Europe. Les aspects proprement militaires et techniques, et les questions de désarmement ne peuvent, pas plus qu'auparavant, être traités par le Conseil de l'Europe et restent du domaine des organisations compétentes — OTAN et Pacte de Varsovie — ainsi que des conférences sur le désarmement organisées à différents niveaux. S'agissant de la deuxième corbeille, s'il est tout à fait possible au Conseil de l'Europe de procurer le cadre de la coopération paneuropéenne dans les domaines économique, scientifique et écologique, les questions d'intégration relèvent de la compétence de la Communauté européenne, de l'AELE et du Conseil d'assistance économique mutuelle (Comecon). Pour la troisième corbeille, la promotion des droits de l'homme fait partie pour ainsi dire de l'apanage du Conseil de l'Europe qui, avec la création de la Cour européenne des Droits de l'Homme et la reconnaissance du droit de recours individuel, apporte dans ce domaine une contribution encore unique à ce jour. D'une alliance entre le Conseil de l'Europe et le processus de la CSCE pourrait naître de remarquables synergies. Le Conseil de l'Europe est, en tout état de cause, fort de quarante années d'expérience en matière d'harmonisation du droit, d'affirmation de la primauté du droit et de promotion des droits de l'homme.

75. Le Conseil de l'Europe est d'abord une organisation qui a pour but de faciliter le rapprochement de ses membres dans la perspective d'une intégration, en utilisant la deuxième vitesse. C'est là sa vocation européenne. C'est aussi — ce qu'on oublie souvent — la seule organisation intergouvernementale et interparlementaire, et à ce titre transcendant les partis, qui soit vouée au renforcement et à la diffusion des valeurs de la démocratie. Il en découle pour le Conseil une vocation mondiale, dont les premières structures, c'est-à-dire la Conférence de Strasbourg et la création d'un institut de la démocratie, ont été mises en place. Signalons aussi qu'à l'occasion du débat sur le rapport annuel de l'OCDE, des parlementaires des pays non européens membres de cette importante orga-

New Zealand and Japan — are invited to Strasbourg. It is accordingly entirely in keeping with the Council of Europe's practice to reinforce this world-wide dimension.

76. In the CSCE process, the United States of America and Canada (alongside all the European countries except Albania) are full partners. This fact must be taken into account, if the Council of Europe wishes to accommodate the CSCE process. At first sight, that appears to be impossible. Yet the aim must be to achieve a European confederation within the framework of which there is a place for North America, the more particularly because certain menaces require transcontinental solutions (drugs, Aids, the environment, climatic disasters, development aid, population explosion). The European confederation can be identified with the CSCE process. It is also conceivable — and this would resolve the difficulty — to pursue the aim along two tracks, in order that the Council of Europe should not be unfaithful to its real purpose.

77. Along one of these tracks, the Council of Europe would continue as hitherto and seek to achieve full membership of all the other European states via special guest status and so bring the confederation into being. Along the second track, all CSCE signatory states that are not full members of the Council of Europe could be granted CSCE-associate membership with full voting rights on CSCE questions (and OECD states that cannot become members of the Council of Europe could also, *mutatis mutandis*, be granted OECD-associate membership). Let there be no misunderstanding: this associate membership with voting rights would be a matter of sitting in the Parliamentary Assembly for the debate on the CSCE process (or the OECD annual report), at a special session to be devoted to world-wide questions in place of the mini-session, and not a question of being given powers in relation to the CSCE process (or the work of OECD). CSCE-associate membership could also involve sitting in the Committee of Ministers for relevant questions, thereby completing the circle of those anyway responsible for the CSCE process.

78. In addition to the United States of America and Canada, the eight Eastern and Southern European states that are signatories to the Helsinki Final Act would also receive CSCE-associate membership with full voting rights on CSCE matters. This CSCE-associate membership would lapse with the acquisition of full membership in the Council of Europe. There are three special cases in Western Europe. Firstly Monaco, where government authority under the authority of the Prince lies with a Minister of State and three State

nisation — Etats-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande et Japon — sont invités à Strasbourg. Le renforcement de cette dimension mondiale est donc tout à fait dans le droit fil de la vocation du Conseil de l'Europe.

76. Dans le processus de la CSCE, les Etats-Unis d'Amérique et le Canada (avec tous les pays d'Europe sauf l'Albanie) sont des partenaires de plein droit. Il faut en tenir compte si le Conseil de l'Europe veut accueillir la CSCE. Cela paraît de prime abord impossible. Mais il faut penser à l'objectif: une confédération européenne dans laquelle l'Amérique du Nord a aussi sa place de plein droit, d'autant que certains grands problèmes appellent des solutions transcontinentales (drogue, sida, protection de l'environnement, catastrophes climatiques, aide au développement, explosion démographique). La confédération européenne pourrait tout à fait ne faire qu'un avec le processus de la CSCE. Il serait par ailleurs également concevable — et cela résoudrait la difficulté — de poursuivre l'objectif par des voies parallèles de manière que le Conseil de l'Europe ne s'écarte pas de ses missions initiales.

77. Sur une voie, donc, le Conseil de l'Europe continuerait comme par le passé en s'efforçant, par le biais du statut d'invité spécial, de parvenir à la participation pleine et entière de tous les Etats européens qui ne sont pas actuellement membres, réalisant ainsi la confédération. Parallèlement, sur l'autre voie, on pourrait instaurer une forme de participation associant la CSCE, avec un droit de vote pour les questions touchant le processus d'Helsinki (et, *mutatis mutandis*, pour les Etats membres de l'OCDE qui ne peuvent devenir membres du Conseil de l'Europe, une participation-association du même type). Précisons pour éviter tout malentendu que ce statut d'association avec droit de vote permettrait aux intéressés de siéger à l'Assemblée parlementaire lors des débats concernant le processus de la CSCE (ou le rapport annuel de l'OCDE), à l'occasion d'une session spéciale consacrée aux questions mondiales qui remplacerait la mini-session; il ne s'agirait pas de s'arroger des compétences relatives au processus de la CSCE (ou aux travaux de l'OCDE). En ce qui concerne la CSCE, cette association pourrait s'étendre à une participation à l'organe ministériel pour les questions du ressort de cette conférence, ce qui reconstituerait le cercle des responsables de la CSCE.

78. Outre les Etats-unis et le Canada, les huit Etats d'Europe centrale et orientale et des Balkans signataires de l'Acte final d'Helsinki bénéficieraient également du statut d'association, avec droit de vote pour les questions touchant à la CSCE. Ce statut prendrait fin lors de l'entrée au Conseil de l'Europe. Il existe à l'Ouest trois cas particuliers: Monaco, où le pouvoir exécutif est exercé, sous l'autorité du prince, par un ministre d'Etat et trois conseillers de gouvernement, le ministre d'Etat étant, aux termes du traité franco-monégasque de

Counsellors, the Minister of State being proposed by France under the Protection Treaty of 1861. The Parliament comprises eighteen members, all belonging to the National Democratic Union; no other parties obtained seats in the 1983 elections. Monaco could be granted CSCE-membership without pre-judging the question of full membership in the Council of Europe. The Holy See is the second special case. The Pope exercises his sovereignty over the Roman Curia; the Papal Commission for the Holy See is the actual government; there is no parliament. For the Holy See, CSCE-associate membership without representation in the Parliamentary Assembly would be recommended. A third special case could arise out of the question, now being discussed, of Andorra's full membership of the Council of Europe; Andorra has not signed the Helsinki Final Act. It is conceivable that Andorra might join in the CSCE process.

79. Such developments are obviously also to be discussed in the Committee of Ministers. At any event, the Chairman-in-office of the Committee of Ministers, the Portuguese Foreign Minister, João de Deus Pinheiro, has expressly emphasised the need for an additional type of status. During the talks which members of the Sub-Committee on Relations with the United States of America and Canada chaired by Mr Baumel held in Washington and Ottawa on 5 to 8 March 1990 with parliamentarians and officials from the United States of America and Canada, suggestions in this direction were very positively received. Among the sub-committee's interlocutors in Washington were the chairmen of the Commission for Security and Co-operation in Europe and of the House Sub-Committee on Relations with Europe and the Middle East, and, in Ottawa, the External Relations Committee of the House of Commons. If the Council of Europe creates the relevant opportunities, it is to be expected that both North American states will give consideration to CSCE-associate membership.

80. Of far-reaching importance is the positive attitude to the Council of Europe expressed by the Soviet Foreign Minister, Mr Shevardnadze, in an article published on 28 February 1990 (Appendix I). During the talks which the Committee on Relations with European Non-Member Countries had in Moscow on 15 March 1990, Deputy Foreign Minister Vladimir F. Petrovsky confirmed this positive attitude and emphasised Soviet interest in CSCE-associate membership for all the states signatories to the Helsinki Final Act. He clearly stated that the Council of Europe should play an important role in the construction of the common European home with the participation of the Soviet Union, the United States and Canada. It may therefore be assumed that Moscow would also avail itself of such an opportunity. This would create a forum in which all problems of closer

1861, proposé par la France. Le Parlement compte dix-huit membres qui appartiennent tous à l'Union nationale et démocratique, les autres partis n'ayant obtenu aucun siège aux élections de 1983. Monaco pourrait bénéficier du statut d'association sous l'étiquette CSCE sans que cela préjuge de son adhésion au Conseil de l'Europe. Deuxième cas particulier dans cette partie de l'Europe: l'Etat du Vatican. Le pape a les pleins pouvoirs sur la curie; la Commission pontificale fait office de gouvernement; il n'y a pas de parlement. Dans le cas du Vatican, on pourrait préconiser un statut d'association CSCE sans représentation parlementaire. Un troisième cas particulier pourrait être celui de la Principauté d'Andorre dont l'adhésion au Conseil de l'Europe est actuellement à l'étude. La principauté n'est pas signataire de l'Acte final d'Helsinki, mais il n'est pas inconcevable qu'elle se joigne à ce processus.

79. Une évolution de ce type fait certainement l'objet d'un débat au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Le Président en exercice, M. João de Deus Pinheiro, ministre des Affaires étrangères du Portugal, a, en tout état de cause, expressément reconnu la nécessité d'un statut supplémentaire. Lors des entretiens que les membres de la sous-commission des relations avec les Etats-Unis et le Canada, sous la conduite du président J. Baumel, ont eus à Washington et à Ottawa (du 5 au 8 mars 1990) avec des parlementaires et des hauts fonctionnaires des Etats-Unis et du Canada, des propositions dans ce sens ont été très bien accueillies. Parmi les interlocuteurs de la sous-commission à Washington figuraient les Présidents de la Commission de la sécurité et de la coopération en Europe, et de la sous-commission de la Chambre des représentants pour les relations avec l'Europe et le Proche-Orient, et, à Ottawa, la commission des relations extérieures de la Chambre des communes. Si le Conseil de l'Europe ménage les possibilités correspondantes, on peut supposer que les deux pays d'Amérique du Nord envisageront une formule d'association sous l'étiquette CSCE.

80. Plus importante encore est l'attitude positive vis-à-vis du Conseil de l'Europe manifestée par le ministre des Affaires étrangères de l'Union Soviétique, M. Chevardnadze, dans un article paru le 4 mars 1990 (annexe II). Lors des conversations que la commission des relations avec les pays européens non membres a pu avoir à Moscou le 15 mars 1990, le représentant du ministre des Affaires étrangères, Vladimir F. Petrovsky, a confirmé cette attitude positive et souligné l'intérêt que l'Union Soviétique porte à un statut d'association qui serait accordé à tous les Etats signataires de l'Acte final d'Helsinki. Il a déclaré sans ambiguïté que le Conseil de l'Europe devrait jouer un rôle important dans la construction de la maison commune européenne avec la participation de l'Union Soviétique, des Etats-Unis et du Canada. On peut donc en déduire que Moscou ferait aussi usage de

North American co-operation with Western Europe and with the common European home could be discussed (and mutual misunderstandings cleared up). In this common European home, sizeable rooms must be reserved for the United States and Canada. This forum is all the more necessary because the continents too must move closer together in the interests of humanity, and because a first step in this direction must be taken somewhere. Europe is the best place for this, because in this century alone two devastating world wars and three brutal totalitarian movements have had their beginnings there.

81. Nationalism is another factor which inhibits integration. Conscious, and even more unconscious, fears of integration, foreigners and pervasive foreign influences, and the fear (justified or unjustified) of losing contact with roots, traditions and the familiar undoubtedly account for the visible increase in regionalism and even particularism. These trends manifest themselves most easily (and thus first of all) in movements for national, ethnic or linguistic independence or autonomy, from the Basques in Spain and the Baltic peoples in the Soviet Union to the Albanians in Kosovo and the Armenians in Central Asia. The strongest, because the most visible, group-forming characteristics are race, language and religion. When two of these characteristics are present, it becomes considerably easier for local integration to become a substitute for a difficult integration in a larger group. When these obvious identity factors, with their almost automatic effects, are lacking, groups may form more slowly on the basis of shared cultural, economic or political attitudes and interests. In this way subcultures, religious sects and political splinter parties are formed, with group integration being paralleled by a turning away from larger associations. There are good reasons for believing that these secession tendencies can be checked and constructively sublimated only by the stronger federalism of a superior authority, which is precisely what the Council of Europe is. These are challenges which Canada and the United States (particularly from Latin America) have also been facing recently.

b. *United States, Western Europe, Eastern Europe*

82. The present question is what the attitude of the new American President and his administration will be to Western Europe, then to Eastern Europe, and finally to Europe as a whole ("pan-Europa"). An answer is possible — and will be given here in very summary form — because Presi-

cette possibilité. Ainsi serait créée l'instance où l'on pourrait débattre de tous les problèmes posés par une coopération accrue de l'Amérique du Nord avec l'Europe occidentale et avec la maison commune européenne en train de s'édifier (et dissiper les malentendus réciproques), maison commune où il faudra incontestablement réserver des pièces spacieuses aux Etats-Unis et au Canada. Cette instance est d'autant plus nécessaire que, dans l'intérêt de l'humanité, les continents sont eux aussi appelés à se rapprocher et qu'il faut commencer à s'y employer, de préférence en Europe, car c'est d'ici que sont partis en un siècle deux guerres mondiales destructrices et trois horribles mouvements totalitaires.

81. Il en va de même du nationalisme, qui agit comme un frein à l'intégration. Si l'on constate une montée du régionalisme et même du particularisme, sans doute faut-il en chercher la cause dans la peur consciente — et plus encore inconsciente — de l'intégration, dans les appréhensions que suscitent les étrangers et l'aliénation, dans la crainte fondée ou infondée du déracinement et de la perte des traditions et des modes de vie. Il se manifeste le plus facilement, et donc en premier lieu, sous la forme de mouvements indépendantistes ou autonomistes nationaux, ethniques et linguistiques, des Albanais du Kosovo et des Arméniens d'Asie centrale aux Basques espagnols et aux Baltes. Les caractéristiques les plus visibles ont une force d'intégration spéciale ; ce sont la race, la langue et la religion. Lorsque au moins deux de ces éléments sont réunis, l'intégration au groupe particulier en démarcation de l'appartenance redoutée à un groupement plus vaste est considérablement facilitée. Là où ces signes distinctifs manifestes, à l'action quasi automatique, font défaut, la constitution du groupe peut intervenir avec du retard peut-être, en raison de la convergence des attitudes et des intérêts culturels, économiques ou politiques. Il se crée ainsi des sous-cultures, des sectes religieuses et des groupuscules politiques où l'intégration au groupe va également de pair avec le rejet du groupement plus vaste. Tout donne à penser que l'on ne peut analyser et sublimer dans un sens constructif ces tendances qu'à travers la décentralisation accrue d'une instance d'un niveau supérieur, comme l'est précisément le Conseil de l'Europe. Ce sont là des problèmes auxquels sont également, en Amérique du Nord, déjà confrontés le Canada et depuis peu les Etats-Unis (surtout à partir de l'Amérique latine).

b. *Etats-Unis, Europe occidentale, Europe orientale*

82. La question se pose de savoir quelle attitude adopteront le Président des Etats-Unis et son administration à l'égard de l'Europe occidentale, puis de l'Europe orientale et enfin de la Paneurope. On peut y répondre en quelques mots puisque le Président Bush a, dans une série de discours

dent Bush has indicated the main lines of his policy in a series of fundamental speeches.

83. Speaking at Boston University on 21 May 1989 in the presence of President Mitterrand, President Bush considered the future of Europe, "that mother of nations and ideas which is so much a part of America". He said that the changes taking place in Western Europe were fundamental; the post-war order was changing its character totally. "Certain essentials remain, because our alliance with Western Europe is utterly unlike the cynical power alliances of the past. It is based on far more than the perception of a common enemy; it is a tie of culture and kinship and shared values... We are ready to develop, with the European Community and its member states, new mechanisms of consultation and co-operation on political and global issues, from strengthening the forces of democracy in the Third World to managing regional tensions and to putting an end to the division of Europe." This is an appeal to Western Europe's preparedness to take on and share global responsibility, even though disagreements on economic problems are bound to occur. "What a tragedy, what an absurdity it would be if future historians attribute the demise of the Western alliance to disputes about beef hormones and wars over pasta." The importance of ensuring that any residual controversies did not put a serious strain on the alliance and the fact that the European Community was not setting up a "fortress Europe", were emphasised by Jacques Delors, President of the Commission of the European Communities, in his Washington speech on 15 June 1989: "With enhanced competitiveness the single market will inevitably make us better partners in free trade. Europe will continue to strive for the further liberalisation of international trade".

84. The Atlantic Alliance, President Bush went on, remained a central element of American foreign policy. "And that's why America remains committed to the alliance and to the strategy which has preserved freedom in Europe. We must never forget that to keep the peace in Europe is to keep the peace for America." This amounts to a formal US affirmation of the Atlantic Alliance. In the face of a very present opposition inclined towards isolation, Deputy Secretary of State Lawrence S. Eagleburger declared during a hearing before the Sub-Committee for Europe of the Senate Foreign Relations Committee on 22 June 1989: "Some argue the growing clout of Europe warrants a reassessment of the United States' role in Europe. We could not disagree more strongly... the need for a strong American voice in Western

clés, définit les grandes lignes de sa politique.

83. Le 21 mai 1989, il a évoqué, dans un discours prononcé à l'université de Boston en présence du Président Mitterrand, l'avenir de l'Europe, «cette mère des nations et des idées qui est à un tel degré une composante de l'Amérique». Il a qualifié de fondamentaux les changements dont l'Europe occidentale est le théâtre; l'ordre de l'après-guerre a selon lui un caractère totalement nouveau. «Il subsiste à la vérité certains traits fondamentaux, car notre alliance avec l'Europe occidentale diffère de ces cyniques coalitions de puissances du passé. Elle se fonda sur bien plus que la perception d'un ennemi commun. Elle se fonda sur les liens de la culture, de la parenté naturelle et des valeurs communes. (...) Les Etats-Unis saluent l'émergence de l'Europe comme partenaire sans le *leadership* du monde. Nous sommes prêts à mettre en place, avec la Communauté européenne et ses Etats membres, de nouveaux mécanismes de consultation et de coopération pour résoudre les problèmes politiques et mondiaux, du renforcement des forces démocratiques dans le tiers monde à la suppression des tensions régionales et de la division de l'Europe.» Il s'agit là d'un appel à la disponibilité de l'Europe occidentale à assumer et à exercer avec d'autres des responsabilités planétaires, même si l'on n'échappe pas aux controverses sur les problèmes économiques. En effet: «Quelle tragédie — et quelle absurdité — ce serait si les historiens de l'avenir imputaient l'éclatement de l'alliance à des différends sur les hormones contenues dans la viande de bœuf et à des conflits à propos de pâtes alimentaires». Dans le discours prononcé à Washington le 15 juin 1989, Jacques Delors, Président de la Commission des Communautés européennes, a souligné que les controverses qui subsisteraient ne doivent pas nécessairement compromettre l'alliance et que la Communauté européenne n'entend pas édifier une «forteresse Europe»: «Grâce à une compétitivité accrue, le marché unique ne manquera pas de faire de nous de meilleurs partenaires dans les échanges. L'Europe continuera à œuvrer pour une plus grande libéralisation du commerce international.»

84. «L'Alliance atlantique, a encore déclaré le Président Bush, demeure un élément central de la politique extérieure américaine. C'est pourquoi les Etats-Unis demeurent attachés à l'alliance et à la stratégie qui ont préservé la liberté de l'Europe. Nous ne devons jamais oublier que le maintien de la paix en Europe est synonyme de maintien de la paix pour les Etats-Unis.» Les Etats-Unis ont ainsi, sous de multiples formes, confirmé leur attachement à l'Alliance atlantique, et ce face à une opposition très présente, aux tendances isolationnistes. Au cours d'une audition devant la sous-commission pour l'Europe de la commission des affaires étrangères du Sénat des Etats-Unis, le secrétaire d'Etat adjoint, Lawrence S. Eagleburger, déclarait: «D'aucuns prétendent que le poids accru de l'Europe appelle une redéfinition du rôle des

affairs will not be diminished." The United States will be well advised not only to seek and develop new co-operation machinery in the economic sphere within the EC and EFTA, and in the defence policy sphere within NATO and the Western European Union (WEU), but also, with a view to the vital importance and world-wide effects of the political dialogue between states, at last to accord the Council of Europe the higher status which it deserves. President Gorbachev has at any rate done this already. In his report to the Supreme Soviet on 1 August 1989 concerning his state visit to the Federal Republic of Germany and France and to the Council of Europe in Strasbourg, he said, and I quote: "The Council of Europe could become one of the supporting structures of the common European home and the venue for the joint studying of important problems and initiatives". At this point it should be added that relations and co-operation between the European Community and the Council of Europe are being intensified and deepened. In his already quoted address to the Parliamentary Assembly, the President of the Commission, Jacques Delors, underlined the complementarity of the two organisations and stressed that: "For its part, the Commission endeavours whenever possible to consider the Council of Europe as a framework for implementing our common aims". EFTA Chairman Mr Hannibalsson expressed similar views, ascribing to the Council of Europe an important role in the integration process at many levels, and closing his address with the words: "I am, therefore, confident that the Council of Europe will, for its part, contribute largely to the realisation of these objectives".

85. Referring to Eastern Europe, President Bush had already said in his inaugural speech on 23 January 1989: "The totalitarian era is passing". Speaking in Texas on 12 May 1989 he gave more detailed consideration to the other part of Europe. It was now time, he said, "to move beyond containment to a new policy for the 1990s, one that recognises the full scope of change taking place around the world and in the Soviet Union itself. In sum, the United States now has as its goal much more than simply containing Soviet expansionism. We seek the integration of the Soviet Union into the community of nations. And as the Soviet Union itself moves toward greater openness and democratisation, as they meet the challenge of responsible international behaviour, we will match their steps with our own. Ultimately, our objective is to welcome the Soviet Union back into the world order". To make this possible, the USSR would have to take five steps:

Etats-Unis sur ce continent. Nous ne sommes absolument pas d'accord... Le besoin d'une voix américaine puissante dans les affaires occidentales ne sera pas amoindrie.» Les Etats-Unis seraient bien avisés non seulement de rechercher et de développer de nouveaux mécanismes de coopération, sur le plan économique avec la CEE et l'AELE, et sur celui de la politique de sécurité dans le cadre de l'OTAN et avec l'Union européenne occidentale (UEO), mais aussi d'assigner enfin au Conseil de l'Europe la place éminente qui lui revient eu égard au dialogue de fond qu'il permet sur la politique des Etats et à son rayonnement mondial. C'est ce qu'a fait en tout cas le Président Gorbatchev dans son rapport du 1er août 1989 au Soviet suprême sur ses visites officielles en République Fédérale d'Allemagne et en France ainsi qu'au Conseil de l'Europe à Strasbourg, en déclarant: «Le Conseil de l'Europe pourrait devenir l'une des fondations de la maison européenne commune et le lieu d'une étude collective des initiatives et des problèmes importants.» On peut ajouter ici que les relations et la coopération entre la Communauté et le Conseil de l'Europe se renforcent et s'approfondissent. Dans son discours devant le Conseil de l'Europe, dont nous avons déjà parlé, le Président de la Commission des Communautés européennes, Jacques Delors, a rappelé et souligné la complémentarité des deux organisations. Pour sa part, «la Commission s'efforce, chaque fois que cela est possible, de considérer le Conseil de l'Europe comme un cadre de mise en œuvre de nos objectifs communs». C'est dans le même sens que s'est également exprimé le Président de l'AELE, M. Hannibalsson, qui assigne un rôle important au Conseil de l'Europe à plusieurs niveaux d'intégration et qui termine ainsi son allocution: «J'ai donc bon espoir que le Conseil de l'Europe contribuera pour sa part largement à la réalisation de ces objectifs.»

85. Dès son discours d'investiture du 23 janvier 1989, le Président Bush avait déclaré, en songeant à l'Europe de l'Est: «L'ère du totalitarisme s'achève.» Dans un discours prononcé au Texas le 12 mai 1989, il s'est plus longuement occupé de l'autre partie de l'Europe. «Le moment est venu, a-t-il dit, de se tourner vers une nouvelle politique qui transcende l'endiguement, une politique des années 90 qui tienne compte de toute l'ampleur du changement auquel nous assistons dans le monde entier, y compris en Union Soviétique. L'objectif des Etats-Unis va au-delà du simple endiguement de l'expansionnisme de l'Union Soviétique, nous aspirons à intégrer celle-ci dans la communauté des Etats. Alors que l'Union Soviétique manifeste une plus grande ouverture et se démocratise — satisfaisant ainsi aux exigences d'un rôle international responsable — nos initiatives ne se feront pas longtemps attendre. Notre objectif est en définitive de saluer le retour de l'Union Soviétique dans le concert des nations.» On attend à cette fin de l'Union Soviétique cinq initiatives:

— it would have to reduce its armed forces;

— it would have to respect its declared intention of promoting the self-determination of all the countries of Eastern and Central Europe;

— it would have to co-operate positively with the West in solving regional conflicts throughout the world;

— it would have to achieve lasting pluralism and respect for human rights;

— it would have to co-operate in dealing with such international problems as drug trafficking and environmental protection.

On 17 April 1989, President Bush had already reacted to the reforms introduced in Poland by announcing trade and economic measures to support the reform movement. He did this before his trip to Poland and Hungary, during which he promised help to both countries. He has thus confirmed his positive attitude towards the reform movements in Eastern and Central Europe in the context of promoting self-determination in open societies.

86. The fact that President Bush has welcomed the Soviet Union back into the world community undoubtedly also means that the United States of America foresees an end to the division of Europe. In Mainz, on 31 May 1989, the American head of state promised: "As President, I will continue to do all I can to help open the closed societies of the East. We seek self-determination for all of Germany and all of Eastern Europe". Secretary of State (Foreign Minister) Baker confirmed this aim in a statement to the Senate Foreign Affairs Committee on 20 June 1989: "The President has called for the United States and the West to move 'beyond containment' toward a new objective: overcoming the division of Europe by making Europe whole and free. We are seeking to bring a new unity to Europe — a unity based on western values." This was further spelt out two days later by Deputy Secretary of State Eagleburger: "The trend toward European integration is powerful and accelerating. Our policy choice is not whether to encourage or discourage this evolution, but to ensure that European integration reinforces United States and broad Western interests in open economies, democratic governments, and global stability." The United States of America's attitude towards Eastern Europe is thus identical with West European interests. President Bush described the reunification of Europe as one of NATO's most important tasks, thus underlining the need for continued disarmament. In repeatedly calling for genuine disarmament measures he took the same position as Valéry Giscard d'Estaing, Yasuhiro Nakasone and Henry Kissinger in a report on East-West relations which they presented at the beginning of

— la réduction des forces armées soviétiques;

— le respect de l'engagement pris par les Soviétiques de promouvoir l'autodétermination de tous les pays d'Europe centrale et orientale;

— une coopération positive avec l'Occident à la solution des conflits régionaux à travers le monde;

— l'institution d'un pluralisme durable et le respect des droits de l'homme;

— la coopération dans l'approche des problèmes internationaux comme le trafic de stupéfiants et la protection de l'environnement.

Dès le 17 avril 1989, le Président Bush avait, pour répondre aux réformes lancées en Pologne, annoncé des mesures de politique commerciale et économique visant à appuyer l'action réformatrice. Cette déclaration a été faite avant son voyage en Pologne et en Hongrie, au cours duquel il a promis son aide à ces deux pays. Il a ainsi confirmé son attitude positive face aux mouvements de réforme en Europe centrale et orientale dans l'optique de la promotion de l'autodétermination au sein de sociétés ouvertes, attitude étendue, vers la fin de 1989, à tous les Etats d'Europe centrale disposés à procéder à des réformes.

86. Le retour de l'Union Soviétique dans le concert des nations, salué par le Président Bush, signifie aussi, à n'en pas douter, que les Etats-Unis supposent qu'il sera mis fin à la division de l'Europe. Le 31 mai 1989, le chef d'Etat américain a fait à Mayence cette profession de foi: «En ma qualité de Président, je ferai tout ce qui est en mon pouvoir pour ouvrir les sociétés fermées de l'Europe de l'Est. Nous voulons l'autodétermination pour toute l'Allemagne et tous les pays d'Europe orientale.» Le secrétaire d'Etat (ministre des Affaires étrangères) Baker a confirmé cet objectif dans une déclaration faite le 20 juin 1989 devant la commission des relations extérieures du Sénat: «Le Président a invité les Etats-Unis et l'Occident à poursuivre un nouveau but qui transcende la politique d'endiguement: la fin de la division de l'Europe, celle-ci retrouvant son unité et son intégralité. Nous nous efforçons d'assurer à l'Europe une nouvelle unité — une unité fondée sur les valeurs occidentales.» Le secrétaire d'Etat adjoint, L. S. Eagleburger, ajoutait le surlendemain, pour être plus précis: «La tendance à l'intégration européenne est puissante et elle s'accélère. Notre politique n'est pas d'encourager ou de décourager cette évolution, mais de faire en sorte que l'intégration européenne aille dans le sens de l'intérêt que portent les Etats-Unis, et l'Occident en général, à l'économie de marché, à la démocratie et à la stabilité du monde.»L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe de l'Est coïncide donc avec les intérêts de celle de l'Ouest. Le Président Bush a défini la réunification de l'Europe comme l'une des tâches les plus importantes de l'OTAN et a souligné à cet égard la nécessité de nouvelles

April 1989 to the Trilateral Commission in Paris, and which constitutes a significant signpost for the future.

87. The United States of America also sees an end to the division of Europe as an essential precondition for resolving dangerous situations which need at least continental, if not global, solutions: the danger to health through Aids, self-destruction by drugs, devastation of nature, the loss of irreplaceable cultural assets, diminished security due to terrorism and — as world wars have been banned — destabilisation resulting from regional conflicts and the population explosion in the insufficiently developed Third World. It is obvious therefore that increased co-operation between North America and Europe can hardly be conducted through NATO, even if it is politically expanded. This basically military organisation includes only sixteen Western countries. Even in the event of a merger of NATO and the Warsaw Pact, the neutral countries would not be able to join such an organisation. The United States of America and Canada would be well advised to give priority to seeking greater co-operation with the Council of Europe. That would not affect their membership in NATO, WEU and OECD nor any observer status in the EEC and EFTA.

88. At the last level, President Bush referred in passing to the CSCE process and the need to strengthen it. He made no mention of the fact that this could most usefully be given a parliamentary basis in the Council of Europe, since his primary concern is naturally with existing problems rather than organisational ways of overcoming them. To find an organisational framework for the solving of various problems at various levels is a task which requires further in-depth American-European co-operation. Moreover, the central significance of the CSCE process was stressed by Secretary of State Baker in his already-quoted Berlin speech, expressing a clear preference for working through existing structures rather than institutionalising the process by the creation of any new bureaucracy.

c. *Western Europe, "Pan-Europa", North America*

89. The future development of relations between the United States of America and Europe is now being influenced, more than at any time since the war and in a significantly new manner, by the progress of reform in various countries of Eastern Europe. This points the way, not only to

réductions des forces. En exigeant à plusieurs reprises de véritables mesures de désarmement, il défend le même point de vue que celui exprimé par Valéry Giscard d'Estaing, Yasuhiro Nakasone et Henry Kissinger dans un rapport sur les relations Est-Ouest, présenté à Paris début avril devant la commission trilatérale, important par les orientations qu'il définit.

87. La fin de la division de l'Europe est aussi pour les Etats-Unis un préalable pour pouvoir juguler les phénomènes menaçants qui appellent des solutions au moins continentales, sinon résolument planétaires: atteinte à la santé publique par le sida, autodestruction par la drogue, dévastation de la nature, perte irrémédiable de biens culturels, insécurité due au terrorisme et — les guerres mondiales étant éliminées — déstabilisation qui résulte des conflits régionaux et explosion démographique dans le tiers monde. Il est donc clair que le renforcement de la coopération entre l'Amérique du Nord et l'Europe ne peut guère passer par l'OTAN, même si celle-ci devait être étoffée sur le plan politique. Cette organisation essentiellement militaire ne rassemble que seize pays occidentaux. Même en cas de fusion éventuelle de l'OTAN et du Pacte de Varsovie, les neutres ne pourraient adhérer à l'organisation ainsi formée. Les Etats-Unis et le Canada seront bien inspirés s'ils visent en priorité un renforcement de la coopération avec le Conseil de l'Europe. Cela n'aurait pas d'incidence sur leur appartenance à l'OTAN, à l'UEO ou à l'OCDE, pas davantage que sur un éventuel statut d'observateur auprès de la Communauté européenne (et de l'AELE).

88. Parlant de la fin du partage de l'Europe, le Président Bush a incidemment évoqué le processus de la CSCE et la nécessité de le renforcer. Il ne s'est pas prononcé sur le fait que ce processus trouverait dans le Conseil de l'Europe son assise parlementaire la plus rationnelle, car il est normal qu'il s'occupe d'abord de saisir les problèmes en suspens et ensuite de définir le cadre structurel qui permette de les surmonter. Concevoir ce cadre pour différents problèmes à différents niveaux est une tâche qui suppose une collaboration plus poussée entre Américains et Européens. En outre, le rôle central du processus de la CSCE a été souligné par le secrétaire d'Etat, M. Baker, dans le discours déjà cité qu'il a prononcé à Berlin où il a clairement indiqué qu'il préférait que soient utilisées des organisations existantes pour l'institutionnalisation du processus plutôt qu'une bureaucratie créée à cette fin.

c. *Europe occidentale, Paneurope, Amérique du Nord*

89. L'évolution des relations entre les Etats-Unis et l'Europe est, plus que jamais au cours de l'après-guerre et d'une façon foncièrement nouvelle, influencée par la tournure du mouvement réformateur dans les pays d'Europe orientale. On n'envisage pas seulement la fin de la division de

an end to the division of Europe, but also to constructive co-operation within the industrialised north. Western Europe's attitude towards "Pan-Europa" and North America is thus of considerable importance.

90. In the transitional phase in which Western Europe currently finds itself, this question can be given only a very vague answer. Although the European institutions — the Council of Europe and the European Community, as well as EFTA, NATO and WEU — are speaking with increasing weight and credibility, they are still unable to speak on foreign policy matters for all of the twenty-three (Council of Europe) or twelve (European Community) states of Western Europe. This is why the statements of national foreign ministers are still of decisive, though declining, importance for the time being. All of them undoubtedly take a very positive view of the Eastern European reform movement, now spearheaded by the Soviet Union. In assessing its chances of success, however, they run the whole gamut from optimistic to pessimistic. At the same time, all these assessments express the hope that an end can be put to the division of Europe and that the common European home can be built and furnished under a democratic roof.

91. As for the Council of Europe, its Committee of Ministers underlined its positive attitude in a political declaration and a resolution adopted to mark the Council's 40th anniversary on 5 May 1989 (see Appendix I). The Parliamentary Assembly had already expressed the same attitude by granting special guest status to Hungary, Poland, the Soviet Union and Yugoslavia.

92. For the European Community, Jacques Delors, President of the Commission, gave a keynote speech on 17 January 1989. On economic relations he said: "Finally, it is possible to see the effect of the Community's new attractions in the historic breakthrough which has been taking place over the last four years in East-West relations. This includes the establishment of diplomatic relations with the Soviet Union and five other countries, the establishment at the same time of official relations with Comecon, and the conclusion of trade agreements, beginning with Hungary and Czechoslovakia. Overall, the Community's neighbours are increasingly turning towards it; it should welcome this trend and should develop what might be called policies of evolving proximity, adapted to very different situations, and also extending to the countries of North Africa".

93. Politically, however, Mr Delors is somewhat reticent. On the common European home he is quietly sceptical. "Of course we are aware of

l'Europe, mais aussi une coopération constructive à l'intérieur du Nord industrialisé. Il importe donc de savoir comment l'Europe occidentale se comporte envers la Paneurope et l'Amérique du Nord.

90. L'Europe occidentale se trouvant actuellement dans une phase transitoire, on ne peut se prononcer qu'en termes très généraux. Certes, les institutions européennes comme le Conseil de l'Europe et la Communauté, ainsi que l'AELE, l'OTAN et l'UEO, s'expriment avec une autorité et une crédibilité accrues, mais pas encore en qualité de porte-parole autorisés des Vingt-trois (Conseil de l'Europe) ou des Douze (Communauté européenne) Etats d'Europe occidentale en matière de politique extérieure. Si donc les déclarations de leurs ministres des Affaires étrangères ont de moins en moins de poids, elles demeurent cependant déterminantes. L'attitude à l'égard du mouvement de réforme de l'Europe de l'Est, entraîné désormais par l'Union Soviétique, est incontestablement très positive dans l'ensemble. L'évaluation de ses chances varie cependant d'un extrême à l'autre, de l'optimiste au pessimiste. Toutes les opinions expriment l'espoir qu'il sera mis fin à la division de l'Europe et que la maison commune européenne pourra être édifiée et aménagée sous un toit démocratique.

91. Pour ce qui est du Conseil de l'Europe, son Comité des Ministres a réaffirmé son attitude positive dans une déclaration politique et une résolution (voir annexe II), à l'occasion de son 40e anniversaire le 5 mai 1989. L'Assemblée parlementaire avait manifesté à l'avance la même attitude en instituant le statut d'invité spécial pour la Hongrie, la Pologne, l'Union Soviétique et la Yougoslavie. L'extension de ce statut à d'autres pays ne saurait beaucoup tarder.

92. Pour la Communauté européenne, le Président de la Commission, Jacques Delors, s'est exprimé le 17 janvier 1989 dans un rapport de fond. A propos des relations économiques, il déclarait: «Enfin, la séduction nouvelle de la Communauté, on peut aussi en voir l'expression dans la percée historique menée depuis quatre ans dans les relations Est-Ouest, qu'il s'agisse de l'établissement de relations diplomatiques avec l'Union Soviétique et cinq autres pays, de l'instauration parallèle de relations officielles avec le Comecon ou de la conclusion d'accords commerciaux, pour commencer avec la Hongrie et la Tchécoslovaquie. Au total, la Communauté voit ses voisins se tourner de plus en plus vers elle; elle doit s'en féliciter et concevoir ce que l'on pourrait appeler des politiques de proximité évolutives, adaptées à des situations très différentes et qui devraient être proposées aussi aux pays de l'Afrique du Nord.»

93. En matière politique M. Delors est cependant quelque peu réservé. Il manifeste, à propos de la maison commune européenne, un léger scepti-

Europe's real geographical dimensions. Of course we wholeheartedly want peace, trade and co-operation to be the features of tomorrow's Europe. But we must beware of lyricism and mere rhetoric. Putting it more clearly, I would say that what we dream of is a 'European village' in which economic and cultural activities develop in mutual confidence. But if I had to draw a picture of that village today, I would include a house called 'European Community' of which we would be the only architects and whose keys we would guard carefully, even if we had to open the doors from time to time to trade with our neighbours."

94. The difference between the common European home and the European village is not immediately obvious. In one case, the EEC wants to furnish a room, in the other a house: the proportions remain the same. The difference between the Community's economic tasks and its political possibilities is, however, obvious. Although it has temporarily suspended negotiations with Romania and Bulgaria because of their policies towards their national minorities, the EEC has concluded an agreement with Czechoslovakia — a regime which has turned its back on reform and uses totalitarian methods to suppress any movement towards freedom, as memorably described by Pavel Kohout in his above-mentioned book, *Wo der Hund begraben liegt.* It is hard to reconcile this with Mr Delors' references to the CSCE process in the same speech: "The agreements which have just been concluded in Vienna will finally open up new prospects for... the removal of certain obstacles to the exercise of human rights. This is something in which the Community has an interest, and it must assert that interest more forcefully."

95. This again raises the question of whether the Community might not recognise that this essentially political issue is really a matter for the Council of Europe. Extensive allowance for political factors might hinder the Community in its important task of strengthening economic links with Eastern Europe, just as extensive allowance for economic factors would hinder the Council of Europe in the pursuit of its political aims, at any rate, even better co-ordination between the two institutions should be ensured.

96. A reference to the Council of Europe in the declaration adopted by the EFTA Heads of Government at the end of their meeting on 14 and 15 March 1989 in Oslo at least points in this direction. Point 22 of this declaration is worded as follows: "We attribute great significance to the work of the Council of Europe in promoting closer European co-operation, particularly in the areas of human rights, education, culture and social affairs".

97. There remains the question of the attitude of the European organisations to the United States

cisme: «Bien sûr, nous connaissons les exactes dimensions géographiques de l'Europe. Bien sûr, nous voulons de toutes nos forces que la paix, l'échange et la coopération soient les traits de l'Europe de demain. Mais gardons-nous de tout lyrisme et de tout effet d'annonce! Et je dirais, pour mieux me faire comprendre, que nous rêvons d'un village Europe, où les activités économiques et culturelles se développeraient dans la confiance mutuelle. Mais si j'avais aujourd'hui à dessiner ce village, j'y verrais bien une maison appelée Communauté européenne dont nous serions les seuls architectes et dont nous conserverions soigneusement les clés, quitte à ouvrir les portes de temps en temps pour un échange avec nos voisins.»

94. La différence entre «maison commune» et «village européen» n'est pas évidente: dans un cas, la Communauté européenne meublera une chambre, dans l'autre, une maison; les proportions resteront les mêmes. On voit bien en revanche la différence entre le rôle économique et les possibilités politiques de la Communauté: elle a certes provisoirement suspendu les négociations avec la Roumanie et la Bulgarie en raison de leur politique des nationalités, mais elle a conclu un accord avec la Tchécoslovaquie avant l'automne 1989, avec un régime qui tournait le dos aux réformes et qui réprimait les aspirations à la liberté par des méthodes totalitaires, décrites de façon saisissante par Pavel Kohout dans l'ouvrage déjà cité *Wo der Hund begraben liegt.* Tout cela était difficile à concilier avec les références au processus de la CSCE de M. Delors, dans le même discours: «Les accords qui viennent d'être conclus à Vienne vont ouvrir de nouveaux horizons pour... la suppression de certaines entraves, enfin, à l'exercice des droits de l'homme. La Communauté est partie prenante; elle doit s'y affirmer davantage en tant que telle.»

95. On est ainsi amené à se demander à nouveau si la Communauté ne pourrait pas accepter l'idée que cette question, d'ordre plutôt politique, relève de la compétence du Conseil de l'Europe. Les considérations politiques majeures risquent autant de paralyser la Communauté dans une tâche importante, qui est le renforcement des relations économiques avec l'Europe de l'Est, que des préoccupations économiques concrètes dans la poursuite de ses objectifs politiques pourraient gêner le Conseil de l'Europe. Il faudrait renforcer encore la coordination entre les deux institutions.

96. C'est cette direction qu'indique en tout cas l'allusion au Conseil de l'Europe dans la déclaration faite par les chefs de gouvernement de l'AELE à l'issue de leur session des 14 et 15 mars 1989 à Oslo. Le point 22 est ainsi libellé: «Nous attachons une grande importance à l'action menée par le Conseil de l'Europe pour promouvoir une coopération européenne plus étroite, en particulier en matière de droits de l'homme, de formation, de culture et de questions sociales.»

97. Il reste la question de l'attitude des organisations européennes à l'égard des Etats-Unis. Que

of America. The above quotation from Mr Delors' Washington speech indicates that the Community of the twelve should not evolve into a "fortress Europe". In his January speech, he spoke in rather more detail of the economic links with the United States of America: "It does not seem to me that we, the Americans and Europeans, the two greatest agricultural producers in the world, can reach an understanding on the existing basis, and stop disrupting world markets by a merciless war of increasing subsidies. This is not the climate which should govern a fruitful partnership of the kind which the deep friendship between our two peoples merits. There is still time to return to mutual confidence and understanding which have often marked the history of relations between the United States of America and Europe. We in Europe are ready to take this step. But only if we are respected. Because our destinies as members of the free world are closely linked, and because it is in our common interest, I hope that we shall soon be able to commit ourselves in all areas, to co-operation ruled by a new spirit and relying on new methods."

98. The "deep friendship" between North America and Western Europe is quite as necessary at a time when reform is taking hold in Eastern Europe as it is at a time of acute ideological menace — but it is less obvious, and thus more fragile. On the one hand, the East European reformers need the support of outside pressure to carry out internal structural changes. On the other, constructive co-operation covering the whole of the industrialised North and taking the Atlantic Alliance as its core, holds the only key to effective solving of the North-South problem.

99. Improved "mutual understanding" also depends on Europe's recognising certain facts — for example, that the reform movement in Eastern Europe is more the result of American attitudes than of the strengthening of the European Community since 1984; Europe must also recognise that the United States of America's economic problems are partly due to the fact that it has borne the massive burden of protecting Western Europe since the war; finally, Europe must understand that its own economic recovery and gradual integration have been greatly facilitated by the presence of this shield. According to American studies from 1987, which must be assumed to be correct until refuted, Europe and Japan contribute about 30% of the cost of our common defence; in proportion to their economic power it should be 52%. In past years, the USA has spent 6-7% of its gross national product on defence, the total figure for the allies being only 3,5%. According to a *Financial Times* report (17 July 1989) the United States of America could eliminate its budget deficit if it cut its defence spending to 3% of its GNP. Nevertheless the Deputy Secretary of State with responsibility for Europe, Lawrence S. Eagleburger stated

la Communauté ne doive pas s'acheminer vers une forteresse Europe, M. Delors l'a dit dans le passage cité de son discours de Washington. Dans son intervention de janvier, il s'est étendu un peu plus sur les relations économiques avec les Etats-Unis: «Ce n'est pas sur les bases actuelles, me semble-t-il, que nous pourrons, Américains et Européens, c'est-à-dire les deux plus grands producteurs agricoles du monde, trouver les voies d'une entente et cesser ainsi de perturber les marchés mondiaux dans une guerre sans merci de subventions croissantes. Ce n'est pas le climat qui devrait présider à un partenariat fructueux, seul digne de l'amitié profonde qui existe entre nos peuples. Il est encore temps de revenir à cette compréhension confiante et réciproque qui a marqué souvent l'histoire des relations entre les Etats-Unis et l'Europe. Nous, les Européens, y sommes prêts. Mais à condition d'être respectés. Parce que notre destin est lié, en tant que membres du monde libre, parce que c'est notre intérêt commun, j'espère que nous pourrons rapidement et dans tous les domaines nous engager dans une coopération renouvelée à la fois dans son esprit et dans ses méthodes.»

98. L'«amitié profonde» liant l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale n'est, face aux réformes entreprises en Europe de l'Est, pas moins nécessaire qu'à l'époque où les prétentions à l'hégémonie idéologique constituaient une menace aiguë, mais elle est aujourd'hui moins évidente et à ce titre sans doute plus fragile. D'une part, les réformateurs d'Europe orientale ont besoin d'une pression extérieure pour pouvoir, à l'intérieur, imposer des changements de structure. D'autre part, ce n'est que la coopération constructive de tout le Nord industrialisé qui permettra, à partir de l'Alliance atlantique, d'apporter des solutions efficaces au problème Nord-Sud.

99. Cette «compréhension confiante et réciproque» suppose aussi, du côté européen, certaines prises de conscience, par exemple du fait que les réformes entreprises en Europe centrale et orientale sont dues davantage à l'attitude américaine qu'au renforcement de la Communauté européenne intervenu depuis 1984; du fait que les problèmes économiques des Etats-Unis sont dus, entre autres, à ce qu'ils supportent, depuis la fin de la guerre, l'essentiel du fardeau imposé par la défense de l'Europe; du fait, enfin, que, grâce à ce bouclier, le redressement économique et la lente intégration de l'Europe de l'Ouest ont été nettement plus faciles. Selon des études américaines effectuées en 1987 et qui, jusqu'à preuve du contraire, font autorité, l'Europe et le Japon supportent 30 % environ des frais de la défense commune alors que, au regard de leur puissance économique, ce devrait être 52 %. Ces dernières années, les Etats-Unis ont consacré à la défense 6 à 7 % de leur produit national brut, et le groupe des alliés environ 3,5 % seulement. Selon un rapport du *Financial Times* (17 juillet 1989) les USA pourraient supprimer leur déficit budgétaire s'ils ramenaient leurs dépenses militaires à 3 % du PNB.

on 22 June 1989, "Our calls for greater allied commitment to the common defence, completed with changing West European perspectives on their roles and responsibility in that defence, have revived efforts to strengthen the 'European pillar of the alliance". They "seem likely to foster a greater West European role in defence and security matters within NATO".

100. The Council of Europe's positive attitude to the United States of America and Canada is well known. Parliamentarians from North America regularly attend the annual debate on the OECD report, and their contributions to the discussions are always heard attentively. Both these countries also — together with the democracies of Oceania and East Asia — support the Strasbourg conferences organised by the Council of Europe. The results of the talks in Washington and Ottawa (5-8 March) of the Sub-Committee on Relations with the United States of America and Canada were encouraging.

d. *Eastern Europe, Western Europe, North America*

101. This report is concerned with relations between North America, particularly the United States of America, and Europe, particularly Western Europe. This means that we cannot discuss in any detail the attitude of Eastern Europe to Western Europe, the common European home or indeed North America. A few comments summing up the situation may, however, be useful.

102. Roughly speaking, the states of East and South-East Europe, which were decisively influenced by the Soviet Union after the second world war, are differentiated by various particularities in the important aspect which concerns us here. In the first group, Yugoslavia, Hungary, Poland and the Soviet Union have initiated a credible process of reform and given clear signs of their willingness to co-operate more closely with Western Europe, find a constructive *modus vivendi* with the United States, and promote the CSCE process. These are countries to which the Council of Europe granted special guest status on 8 June 1989 and which are now represented by delegations from their legislative bodies at sessions of the Parliamentary Assembly.

103. The second group, with Bulgaria, the German Democratic Republic, Czechoslovakia and Romania, has also launched, in a dramatic manner, during the "European autumn" of 1989, into a course of reforms. (Only Albania remains on the sidelines as an isolated and self-isolating special case.) This development is highly promising and is being followed very closely by all European and Western institutions (Community, Council of

Quoi qu'il en soit, le secrétaire d'Etat adjoint compétent pour l'Europe, Lawrence S. Eagleburger, constatait le 22 juin 1989 : « Nos appels en faveur d'une plus grande participation de nos alliés à la défense commune, assortie d'un changement de l'idée que se font les Européens de leur rôle et de leur responsabilité dans cette défense, ont relancé les tentatives de renforcement du pilier européen de l'alliance.» Ils «semblent de nature à accroître le rôle de l'Europe occidentale dans les questions de défense et de sécurité à l'intérieur de l'OTAN».

100. L'attitude positive du Conseil de l'Europe à l'égard des Etats-Unis et du Canada est bien connue. Des parlementaires d'Amérique du Nord sont d'ailleurs attendus chaque année pour participer au débat sur le rapport de l'OCDE ; leurs interventions y sont toujours appréciées. Les deux pays participent aussi — à côté des démocraties d'Extrême-Orient — aux conférences de Strasbourg organisées par le Conseil de l'Europe. Les entretiens à Washington et Ottawa (5-8 mars) de la sous-commission des relations avec les Etats-Unis et le Canada ont été encourageants à cet égard.

d. *Europe orientale, Europe occidentale, Amérique du Nord*

101. Le thème du présent rapport concerne les relations entre l'Amérique du Nord, en particulier les Etats-Unis et l'Europe, notamment occidentale. Il n'est donc pas possible d'exposer dans le détail l'attitude de l'Europe centrale et orientale à l'égard de celle de l'Ouest, à l'égard de la maison commune européenne ou même de l'Amérique du Nord. Quelques rappels d'ordre général ne sont pas, cependant, superflus.

102. Les Etats d'Europe centrale et orientale, et des Balkans qui, après la seconde guerre mondiale, se sont retrouvés dans la zone d'influence soviétique se divisent aujourd'hui *grosso modo* en deux camps : dans le premier, on trouve ceux qui ont entrepris des réformes et qui ont manifesté clairement leur volonté de coopérer plus étroitement avec l'Europe de l'Ouest, de trouver un *modus vivendi* constructif avec les Etats-Unis et de favoriser le processus de la CSCE. Il s'agit de la Hongrie, de la Pologne, de l'Union Soviétique et de la Yougoslavie, c'est-à-dire les pays auxquels le Conseil de l'Europe a précisément, le 8 juin 1989, conféré le statut d'invité spécial et qui sont désormais représentés par des délégations de leurs organes législatifs aux sessions de l'Assemblée parlementaire.

103. Le second groupe, avec la Bulgarie, la République Démocratique Allemande, la Tchécoslovaquie et la Roumanie, s'est lui aussi lancé pendant l'«automne de l'Europe», de façon spectaculaire, dans un programme de réformes. (Seule l'Albanie reste en marge de ce processus, cas spécial d'un pays volontairement isolé.) Cette évolution très prometteuse est suivie de très près par toutes les institutions européennes et occidentales

Europe, WEU and NATO). It is likely that the Council of Europe will grant special guest status to these countries also in the near future.

104. It is to be assumed that the unification of the two German states within a European confederation, towards which the Council of Europe is moving, can be achieved organically. Resistance and anxieties can undoubtedly be best muted in this way, because this would ensure what Thomas Mann advocated as long ago as 1952: a European Germany instead of a German Europe. It may further be assumed that the restitution of sovereignty to the Baltic republics would be easier for the Soviet Union within a European confederation, particularly if the aim of integration is kept in mind. Both in the European Community and in the European economic area, the realisation of free movement of goods, capital and persons must be retained as essential aims.

105. The ultimate deciding factor is the attitude of the Soviet Union. This is very clearly expressed in President Gorbachev's acceptance of the invitation to address a European institution and in his choice of the common European home as his theme. In his speech, he not only declared the Soviet Union's readiness to co-operate more closely with Western Europe, but also stated that this readiness was accompanied by no intention of uncoupling Western Europe from North America. In view of Gorbachev's achievements so far, this declaration can and must be taken at face value unless conclusive evidence to the contrary is forthcoming. The Soviet attitude, along with that of Hungary, Poland and Yugoslavia, is therefore consistent with that of Western Europe and North America. In this respect also attention should be drawn to Foreign Minister Shevardnadze's appended article (Appendix II).

106. It may be helpful at this point to say something on basic principles. The reform movements in Eastern and South-East Europe have in effect declared the planned economy bankrupt and distanced themselves from those essential elements in Marxism-Leninism which were partly responsible for the unbridled terror under Stalin and the permanent stagnation and aggressive foreign policy of the Brezhnev era. In principle, the West can ask nothing more, since all of this has smoothed the path — even if that path cannot be taken at once — towards political pluralism, states based on the rule of law and the full protection of all human rights. The fact that the Soviet Union, and President Gorbachev, hold fast to "socialism" should cause the West no concern, and does not exclude participation in the common democratic home, so long as it does not conceal the seeds of a new totalitarianism. The spiritually honest and pol-

(Communauté, Conseil de l'Europe, UEO et OTAN). Il est probable que le Conseil de l'Europe accordera dans un proche avenir le statut d'invité spécial à ces pays et que certains adhéreront même à l'Organisation.

104. Tout porte à penser que la réunification des deux Etats allemands dans le cadre d'une confédération européenne vers laquelle le Conseil de l'Europe s'achemine pourra se faire de manière naturelle. C'est sans doute le meilleur moyen d'atténuer les résistances et les craintes, car cela garantirait ce que Thomas Mann posait en postulat dès 1952: une Allemagne européenne plutôt qu'une Europe allemande. On peut aussi penser que l'Union Soviétique éprouverait moins de difficultés à rendre leur souveraineté aux républiques baltes dans le cadre d'une confédération européenne, surtout si l'on garde présent à l'esprit l'objectif d'intégration. Dans la Communauté européenne comme dans l'espace économique européen, le postulat essentiel qui est la libre circulation des marchandises, des capitaux et celle des personnes doit être réalisé concrètement.

105. Ce qui revêt en définitive une importance décisive, c'est l'attitude de l'Union Soviétique. Elle se manifeste déjà clairement dans le fait que le Président Gorbatchev ait répondu à l'invitation de prendre la parole devant une institution européenne et qu'il ait choisi, comme thème de son discours, la maison commune européenne. Il y a non seulement proclamé la volonté d'une coopération accrue avec l'Europe de l'Ouest, mais aussi précisé qu'elle n'aurait jamais pour but de détacher cette Europe de l'Amérique du Nord. Jusqu'à preuve concluante du contraire, on peut et on doit ajouter foi à cette déclaration, eu égard aux prestations passées de l'intéressé. L'attitude soviétique — avec celle des pays d'Europe centrale et orientale et des Balkans — rejoint de la sorte celle des Européens de l'Ouest et des Américains du Nord. (On se référera à nouveau à ce propos à l'article du ministre des Affaires étrangères Chevardnadze reproduit à l'annexe II).

106. Il n'est sans doute pas inutile d'ajouter ici une considération de fond. Les mouvements réformateurs d'Europe orientale et sud-orientale ont réellement marqué la faillite de l'économie planifiée et se sont dissociés de ces éléments constitutifs du marxisme-léninisme qui sont en partie responsables de la terreur absolue de l'ère stalinienne comme de la stagnation persistante et de la politique extérieure agressive de l'ère brejnévienne. L'Occident n'a pas en principe à en demander davantage, car le chemin est ainsi dégagé, quand bien même on ne pourrait le parcourir rapidement, vers le pluralisme politique, vers l'Etat de droit et vers la pleine garantie de tous les droits de l'homme. Le fait que l'Union Soviétique et même le Président Gorbatchev restent attachés au «socialisme» (s'agissant d'un concept de plus en plus vague) ne doit pas faire scandale en Occident et n'exclut pas leur présence dans la maison démo-

itically valid opposition of the West to things Soviet never aimed at beliefs, but at the ways in which those beliefs were implemented, never at the ideology but only at totalitarianism. In theoretical discussions, the ideology may have been argued for or against, may have been rejected or declared obsolete and pointless; but this was a matter of academic controversy, not open hostility. This kind of discussion with representatives of Soviet or other East and Central European shades of "socialism" (in any case an increasingly diffuse concept) should continue and could indeed be spiritually enriching. In this way the Soviet political system, if it continues to distance itself from totalitarianism, will automatically find a place in the broad spectrum of Western state systems, even though this process alone will not be enough to qualify it for full membership of all the European institutions: the process must also show certain results.

107. If these results are achieved gradually — and President Gorbachev's reform movement leaves little doubt that this will happen — the industrialised north will be able to engage in constructive co-operation and save itself the massive costs of international tension, using these savings to find better solutions to economic poverty in the developing countries. Only then will it also probably be possible to deal with the threatening, widely ignored problem of the world population explosion.

108. In retrospect, the end of the post-war order may be dated to 1979. It was then that the Soviet Union had passed the zenith of its power. Admittedly, American foreign policy has overcome its paralysis. But the two superpowers have for some time ceased to be capable of ordering the world as they see fit. Lawrence S. Eagleburger was very clear in a speech delivered on 13 September 1989: "We are now moving into, or I should say back into — for such has been the nature of international affairs since time immemorial — a world in which power and influence is diffused among a multiplicity of states." World political responsibilities are being decentralised and shared among a growing number of different entities, while greater integration at various levels is becoming unavoidable. The conflict of centralism and federalism holds the latent danger of chaos.

109. This danger can only be countered by intensified dialogue aimed at reaching a consensus in which contradictions can be resolved and dicho-

cratique commune, sous réserve que ce mot ne dissimule pas de nouvelles velléités totalitaires. Le combat intellectuellement honnête et politiquement justifié mené par l'Occident contre le phénomène soviétique n'a jamais porté sur le contenu du dogme, mais sur ses modes de mise en œuvre, jamais sur l'idéologie, mais sur le totalitarisme. On pouvait, dans le cadre d'un débat scientifique, prôner ou critiquer et rejeter l'idéologie ou encore la déclarer dépassée et sans objet: ce n'était pas dans le cadre d'une lutte, mais dans celui d'une controverse académique. La discussion avec des représentants du socialime soviétique ou d'autres socialismes d'Europe centrale et orientale d'un concept d'ailleurs de plus en plus diffus de socialisme mérite donc pleinement de se poursuivre; elle est peut-être intellectuellement enrichissante. Le système politique soviétique s'inscrit donc de lui-même, pour autant qu'il continue à s'éloigner du totalitarisme, dans le large spectre des systèmes occidentaux de gouvernement, bien que ce processus ne l'autorise pas encore, à lui seul, à être membre de plein droit de toutes les institutions européennes. Il faut aussi que le processus produise certains résultats.

107. Si l'on parvient progressivement à ces résultats, ce dont on ne peut guère douter au vu des réformes entreprises par le Président Gorbatchev, le Nord industrialisé répondra «présent» à une coopération constructive, en s'épargnant ainsi des dépenses considérables, entraînées par les frictions Est-Ouest, épargne que l'on pourra ensuite consacrer à mieux combattre la misère économique des pays en développement. Ce n'est qu'alors que l'on parviendra aussi à se saisir du problème crucial, que l'on s'obstine presque partout à ignorer, celui de l'explosion démographique à travers le monde.

108. On peut rétrospectivement dater de 1979 la fin de l'ordre d'après guerre: l'Union Soviétique avait alors atteint l'apogée de sa puissance. La paralysie de la politique extérieure des Etats-Unis était certes terminée, mais les deux superpuissances ne sont plus depuis quelque temps en mesure de jouer les gendarmes au niveau planétaire. Lawrence S. Eagleburger déclarait clairement à ce propos, dans un discours prononcé le 13 septembre 1989: «Nous entrons maintenant, je devrais même dire nous retournons — car telle était la nature des affaires internationales depuis un temps immémorial — dans un monde où la puissance et l'influence sont divisées entre une multitude d'Etats.» La responsabilité de la politique internationale se décentralise et se répartit entre un nombre de plus en plus grand d'acteurs, tandis qu'une intégration plus poussée, à différents niveaux, devient inéluctable. L'antinomie entre centralisme et décentralisation risque d'accroître le danger de développements anarchiques.

109. La seule façon de le conjurer réside dans l'intensification d'un dialogue où l'on puisse rechercher le consensus et où l'on puisse résoudre

tomies removed. The multinational organisations will therefore become increasingly important as the chief places where this dialogue can take place. This has already been seen in the increased effectiveness of the United Nations and the European Community, and will no doubt be reflected in increased status for the Council of Europe. The fact that the Organisation of American States, the Organisation of African Unity and the Islamic Conference are still lagging behind somewhat is due to special regional conditions. It is not inconceivable that Asia may follow Europe's pioneering achievement with the Helsinki process by itself launching a conference on security and co-operation.

110. The new order of geopolitical relations which is now dawning demands that these problems be given priority consideration, within the first circle of the Atlantic partnership, in the second circle of constructive co-operation within the industrialised north, and in the third circle of action to promote development, so that a global open society can become a reality in the one world.

APPENDIX I

Relevant extracts from the two texts adopted by the Committee of Ministers on 5 May 1989

1. Political declaration

Relations with East European countries

10. We welcome the reform policy entered into by certain countries in Eastern Europe and the new prospects of co-operation thus opened up. We hope that the reforms started will lead to greater openness, greater respect for human rights and the development of genuine democracies throughout Europe.

11. We reaffirm our attachment to the commitments subscribed to in the framework of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) and welcome the substantial progress made at the recent meeting in Vienna. In view of its responsibility for promoting and safeguarding the principles of human rights and pluralist democracy, the Council of Europe is prepared to contribute to the aims of the CSCE, particularly in its human dimension and in the fields of culture and education.

12. We encourage every development in the European non-member countries which is likely to lead to improved implementation of these principles. The Committee of Ministers, in contact with the Parliamentary Assembly, will take account of such developments in each of these countries when assessing the possibilities which lend themselves to developing contacts and extending co-operation.

13. Co-operation with these East European countries should lead to the promotion of human rights, the *rapprochement* of individuals and groups across frontiers and the finding of solutions to the challenges of

les contradictions et éliminer les dichotomies. Aussi les organisations internationales acquièrent-elles une importance accrue en tant qu'instances les mieux adaptées pour ce dialogue. Ce phénomène se manifeste déjà dans le regain d'activité de l'ONU et de la Communauté européenne, et se manifestera indubitablement par un prestige accru du Conseil de l'Europe. Le fait que les organisations des Etats américains et de l'Unité africaine ou la Conférence islamique soient encore quelque peu réticentes tient à des conditions régionales particulières. Il n'est pas inconcevable en fin de compte que l'Asie suive, par une conférence pour la sécurité et la coopération, l'exemple donné par l'Europe dans le cadre du processus d'Helsinki.

110. Le nouvel ordre, encore à ses débuts, des relations politiques internationales exige que l'on débatte de toute urgence, dans un premier temps, des problèmes entre partenaires atlantiques, ensuite, de ceux relatifs à une coopération constructive à l'intérieur du Nord industrialisé, et, enfin, de ceux que pose l'aide au développement, de sorte qu'une société ouverte globale devienne réalité dans un monde unifié.

ANNEXE I

Extraits des deux textes adoptés par le Comité des Ministres le 5 mai 1989

1. Déclaration politique

Relations avec des pays de l'Europe de l'Est

10. Nous nous félicitons de la politique de réformes engagée dans certains pays de l'Europe de l'Est, et des nouvelles perspectives de coopération ainsi ouvertes. Nous espérons que les réformes entreprises conduiront à une plus grande ouverture et à un plus grand respect des droits de l'homme, ainsi qu'au développement de véritables démocraties dans toute l'Europe.

11. Nous réaffirmons notre attachement aux engagements pris dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et saluons les progrès substantiels accomplis à la récente réunion de Vienne. En raison de sa responsabilité pour la promotion et la sauvegarde des principes de droits de l'homme et de démocratie pluraliste, le Conseil de l'Europe est disposé à prêter son concours aux objectifs de la CSCE, en particulier dans sa dimension humaine et dans les domaines de la culture et de l'éducation.

12. Nous encourageons toute évolution dans les pays européens non membres susceptible de conduire à une meilleure réalisation de ces principes. Le Comité des Ministres, en contact avec l'Assemblée parlementaire, en tiendra compte quant à chacun de ces pays lorsqu'il évaluera les possibilités qui peuvent se présenter pour développer des contacts et étendre la coopération.

13. La coopération avec ces pays de l'Europe de l'Est devrait conduire à la promotion des droits de l'homme, au rapprochement des individus et des groupes par-delà les frontières et à la recherche de solutions

society today, thus contributing to awareness of Europe's cultural identity and of the heritage Europeans share in the values of democracy and freedom. In this respect we are ready to engage in an open and practical dialogue with European non-member countries on the respect and the implementation at national and international level of the principles of human rights and pluralist democracy enshrined in the Council of Europe's Statute, the European Convention on Human Rights and the European Social Charter.

2. Resolution (89) 40

9. Entrusts the Ministers' Deputies, if necessary assisted by national experts, with responsibility for the direction and follow-up of contacts with European non-member countries, including an examination of:

a. the desirability of organising information exchanges and meetings between experts from the Council of Europe and those countries on the subject of human rights and on other questions covered by the Council of Europe's main conventions and activities;

b. possibilities of accession to Council of Europe conventions;

c. the desirability, on a case-by-case basis, of more formal co-operation with one or another of those countries;

10. Invites the Secretary General to draw on the assistance of member states' authorities, particularly the Chair of the Committee of Ministers, in his contacts with European non-member countries;

11. Instructs the Secretary General to inform the Committee of Ministers promptly about the development of contacts with European non-member countries;

12. Agrees that the Council of Europe should be kept rapidly and fully informed of events in the CSCE process which concern it more particularly, and invites its Chairman to play a specific role in that connection.

communes aux défis de la société contemporaine, contribuant ainsi à la prise de conscience de l'identité culturelle européenne et du patrimoine commun constitué par les valeurs de démocratie et de liberté. A cet égard, nous sommes disposés à engager avec des pays européens non membres un dialogue ouvert et concret sur le respect et la mise en œuvre pratique, au plan national et international, des principes de droits de l'homme et de démocratie pluraliste consacrés dans le Statut du Conseil de l'Europe, dans la Convention européenne des Droits de l'Homme et dans la Charte sociale européenne.

2. Résolution (89) 40

9. Charge les Délégués des Ministres, si nécessaire secondés par des experts nationaux, de l'orientation et du suivi des contacts avec des pays européens non membres, y compris en ce qui concerne l'examen:

a. de l'opportunité d'organiser des échanges d'informations et des réunions entre experts venant du Conseil de l'Europe et de ces pays, sur les droits de l'homme et sur d'autres questions relevant des principales conventions ou activités du Conseil de l'Europe;

b. des possibilités d'adhésion à des conventions du Conseil de l'Europe;

c. de l'opportunité, cas par cas, d'une coopération plus structurée avec l'un ou l'autre de ces pays;

10. Invite le Secrétaire Général à recourir à l'assistance des autorités des Etats membres, en particulier de la Présidence du Comité des Ministres, dans ses contacts avec des pays européens non membres;

11. Charge le Secrétaire Général d'informer le Comité des Ministres promptement sur l'évolution des contacts avec des pays européens non membres;

12. Convient que le Conseil de l'Europe devrait être informé de manière rapide et complète sur les événements du processus de la CSCE l'intéressant plus particulièrement et invite son Président à assumer un rôle spécifique à cet égard;

APPENDIX II

The road towards a greater Europe

by Eduard Shevardnadze
Minister for Foreign Affairs of the Soviet Union

Extract from *Moscow News*, Nos. 8-9, 4 March 1990

I would like every development in our foreign policy activities (and this visit definitely belongs to the category of such events) and its significance for the country's life, for its challenging, dramatic day-to-day endeavours, to be clear to all our citizens. I would like them to be perfectly aware of why we establish some or other contacts and what we expect from them.

About our relations with the Council of Europe, I would like to explain that we consider them to bear directly on the task of overcoming the political, military and economic division of Europe — a task of overriding importance for us, which we have been pursuing

ANNEXE II

Le chemin de la grande Europe

par Edouard Chevardnadze,
ministre des Affaires étrangères d'Union Soviétique

Extrait des *Nouvelles de Moscou*, nos 8-9, 4 mars 1990

Je voudrais que chaque événement de notre activité politique extérieure (et cette visite en est sans doute un), ainsi que sa portée pour la vie du pays, soit clair pour tous nos concitoyens, afin qu'ils sachent exactement pourquoi nous établissons tel ou tel contact et ce que nous espérons atteindre grâce à eux.

Me disposant à évoquer ici nos rapports avec le Conseil de l'Europe, je voudrais expliquer que nous les considérons en liaison directe avec un objectif très important pour nous: en finir avec la scission de l'Europe, aux plans politique, militaire et économique.

since April 1985, actively and purposefully. Quite a lot has been done in a relatively short period.

However, developments in Central and Eastern Europe — chiefly, the new developments with regard to the German question — have made the problem more acute, and called for a more intensive search for ways to set up common European structures of co-operation and security.

We cannot count on a one-shot solution. A common European political space cannot be created on the move. There is a need to develop it step by step, doing this quickly enough and utilising the whole of the positive experience gained since the war both in the West and East of Europe, in the given case, the experience of integrating and stablising structures such as the Council of Europe.

This is the oldest (set up in 1949) and most representative organisation, consisting of twenty-three West European countries. Only a few years ago, hardly anything was known about it in our country: for a whole number of reasons, the Council of Europe was a "blank spot" for us on the continent's political map. Now that the walls of mistrust and confrontation are crumbling, we are "discovering" this organisation for ourselves for the first time, and in a positive light. This has been largely facilitated by its own evolution, and the new interpretation of its fundamental objective — to assist in "European cohesion" — on a broader scale than the West European framework, as the cohesion of the whole continent from the Atlantic to the Urals.

Let us recall July 1989, when Mikhail Gorbachev visited the Council of Europe's headquarters in Strasbourg and made a speech in the Council's Parliamentary Assembly. That was a beginning of the reciprocal movement. As Anders Björck, President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, emphasised at the time, the Soviet leader's visit to Strasbourg had become the main event for the Council of Europe in recent years, and imparted fresh stimuli and impulses to its activities.

We are impressed by the Council of Europe's desire to make its distinctive contribution to the improvement of relations and to the process of Eastern and Western Europe's mutual adaptation, and to become the venue for meetings between the East and West. We see how ample are the Council of Europe's possibilities in building a "common European home". As this becomes a reality, the Council could well become a common European forum for jointly handling appropriate initiatives.

A question arises: how should these functions be combined with the process of the Conference on Security and Co-operation in Europe?

As we see it, the mechanisms of co-operation, already worked out by the Council and verified by life, should be included in the future institutions of the united Europe, and some of them should be placed at its permanent service. For example, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe has every chance of becoming the future common European parliamentary forum. Or let us take an agency of the Council of Europe such as the Committee of Ministers, which

Cet objectif fixé après avril 1985 comme ligne prioritaire de la politique extérieure de l'Union Soviétique a été abordé, j'ose le croire, de façon dynamique et persévérante. On a pu réaliser pas mal de choses en peu de temps.

Cependant, les événements en Europe centrale et orientale, et essentiellement l'aspect nouveau du problème allemand, ont rapidement donné de l'importance à cette question et exigé une recherche plus intense des moyens pour former des structures européennes de coopération et de sécurité.

On aurait tort d'espérer une seule solution opérationnelle. Il est peu probable que l'on puisse créer d'un seul coup un espace politique commun en Europe. Il faut l'édifier pas à pas, mais suffisamment rapidement en profitant de toute l'expérience positive accumulée dans l'après-guerre, tant en Europe de l'Ouest qu'en Europe de l'Est. Il s'agit en l'occurrence de l'expérience des structures d'intégration et de stabilisation comme le Conseil de l'Europe.

C'est l'organisation la plus ancienne (fondée en 1949) et la plus représentative, comprenant vingt-trois pays d'Europe occidentale. Il y a encore quelques années, on n'en savait pas grand-chose chez nous: pour toute une série de raisons, le Conseil de l'Europe constituait pour nous une *terra incognita* sur la carte politique du continent. Maintenant que les cloisons de la méfiance et de la confrontation tombent, nous découvrons positivement cette organisation, ce qui est dû pour beaucoup à sa propre évolution et à la nouvelle interprétation de son objectif fondamental: contribuer à la «cohésion européenne» comprise plus largement, de l'Atlantique à l'Oural.

Rappelons, en juillet 1989, la viste de Mikhaïl Gorbatchev au siège du Conseil de l'Europe à Strasbourg, et son intervention à l'Assemblée parlementaire de ce Conseil. Cela a marqué le début du mouvement des uns vers les autres. Comme l'a souligné Anders Björck, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la visite du *leader* soviétique à Strasbourg a constitué l'événement numéro 1 de la vie du Conseil de l'Europe de ces dernières années, et a donné à son activité de nouveaux stimulants et impulsions.

Nous apprécions le désir du Conseil de l'Europe de faire un apport original dans l'amélioration des rapports et le processus de l'adaptation mutuelle de l'Europe occidentale et orientale, de devenir un lieu de contacts entre l'Est et l'Ouest. Nous constatons à quel point les possibilités du Conseil de l'Europe dans l'édification de la «maison européenne» sont étendues. Au stade de projet, il pourrait parfaitement servir de forum paneuropéen d'étude en commun des initiatives intéressantes.

Une question se pose: comment combiner ces fonctions avec le processus de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe?

A notre avis, il faut articuler les mécanismes de coopération déjà élaborés par le Conseil et éprouvés par la vie avec les institutions futures du processus européen, et, peut-être, mettre certains d'entre eux à la disposition du Conseil. Par exemple, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a, à mes yeux, toutes les chances de devenir le futur forum parlementaire paneuropéen. Prenons aussi cet organe du Conseil de l'Europe qu'est le Comité des Ministres, qui se réunit régulière-

holds its sessions regularly twice a year. It stands to reason that, in line with consolidating the positive changes in European affairs, and advancing towards European unity in the twenty-first century, this committee could form the backbone of a corresponding agency for the future single Europe. In the framework of the Council of Europe basic structures already exist for the institution of promoting the CSCE's "local dimension", that is, the European countries' more active and extensive co-operation at the level of local authorities.

This would naturally call for expanding the Council of Europe's sphere of action by drawing into its activities in one form or another not only the Soviet Union, Hungary, Poland and Yugoslavia, which received special guest status in the summer of last year, but also all the other countries of Eastern Europe.

We know that a discussion is now going on in the Council of Europe concerning participation of the United States and Canada. Different views have been voiced on this score. I believe that, in any case, these countries' contribution to the Council of Europe's efforts at overcoming the continent's division would be useful.

Seen as the most promising specific activity of the Council of Europe is the formation of a European legal space — a legal framework for the "common European home". In this field, the Council has gained a wealth of experience and laid down a solid foundation of legal ideas and norms. Suffice it to say that the one hundred and thirty-five European conventions, agreements, and complementary protocols to them, which have been signed in the framework of the Council of Europe, have replaced upwards of 2 500 bilateral legislative acts in the most diverse spheres: from human rights to public health, from culture and education to ecology and information. Moreover, the standards are not minimal, but serve as rigorous guideposts for all European nations. This is an existing practical core of a future European legal space.

The Soviet Union is prepared for the broadest possible co-operation with the Council of Europe (...) each state must retain the freedom to choose its political, economic, social and cultural development, and its national identity. Universally recognised legal values, devoid of any ideological coating, can serve as the common denominator.

I can say that we are already engaged practically in working out the questions linked to the Soviet Union's accepting a "package" of the Council of Europe's conventions and agreements. Here are some of them: the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, the European Convention on Information on Foreign Law, the European Convention on Transfrontier Television, the Open Partial Agreement on the Co-operation Group for the Prevention of, Protection against, and Organisation of Relief in Major Natural and Technological Disasters. Of special interest for the Soviet Union would also be participation in the European Cultural Convention — one of the basic conventions of the Council of Europe, laying down the main principles and orientations of cultural co-operation between the countries of the continent. I am sure that the Soviet Union, with its rich European cultural legacy and its present-day potential could contribute in a big way to the realisation of this convention.

ment deux fois par an. Evidemment, ce comité aussi, à mesure que seront consolidés les changements positifs dans les affaires européennes et que l'on avancera vers la communauté européenne du vingt et unième siècle, pourra servir de base à l'organe correspondant de la future Europe unie. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, il existe d'ores et déjà des structures de base pour une coopération plus dynamique et plus étendue des pays européens au niveau des organes locaux du pouvoir.

Cela nécessiterait naturellement d'amplifier le domaine d'action du Conseil de l'Europe, en engageant sous une forme ou sous une autre dans son activité non seulement l'Union Soviétique, la Hongrie, la Pologne et la Yougoslavie, qui ont depuis l'été dernier le statut d'invités spéciaux, mais aussi tous les autres pays d'Europe de l'Est.

Nous savons qu'au Conseil de l'Europe s'est développée une discussion sur la participation des Etats-Unis et du Canada. Des points de vue différents sont émis à ce sujet. Je pense que, dans tous les cas, la contribution de ces pays aux efforts du Conseil de l'Europe afin de mettre fin à la scission du continent serait utile.

Vu les spécificités de l'activité du Conseil de l'Europe, je pense que ses chances de contribuer à la formation d'une espèce de charpente juridique de la «maison européenne» sont prometteuses. Dans ce domaine, le Conseil a accumulé une richissime expérience et une banque impressionnante d'idées et de normes juridiques. Il suffit de dire que 135 conventions, accords et protocoles supplémentaires européens, signés actuellement dans le cadre du Conseil de l'Europe, ont remplacé plus de 2 500 actes législatifs bilatéraux dans les domaines les plus variés: droits de l'homme, santé publique, culture, enseignement, écologie, informatique.

L'Union Soviétique est prête à la plus large coopération avec le Conseil de l'Europe (...) chaque Etat doit conserver le libre choix de son développement politique, économique, social, culturel et son originalité nationale. On pourrait retenir comme dénominateur commun les valeurs juridiques universellement reconnues, sans la moindre nuance idéologique.

Je peux annoncer que nous sommes en train d'étudier les questions liées à l'adhésion de l'Union Soviétique à tout un enchaînement de conventions et d'accords du Conseil de l'Europe. Voici certains d'entre eux: la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe; la Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger; l'Arrangement européen pour la protection des émissions de télévision; l'Accord partiel ouvert en matière de prévention, de protection et d'organisation des secours contre les risques naturels et technologiques majeurs. L'Union Soviétique aurait un intérêt incontestable à participer à la Convention culturelle européenne, l'une des conventions principales du Conseil de l'Europe, qui établit les principes fondamentaux et les directions prioritaires de la coopération culturelle entre les pays du continent. Je suis persuadé que l'Union Soviétique, avec son richissime patrimoine culturel et ses potentialités actuelles, pourrait représenter un apport appréciable dans la réalisation de cette convention.

We also keep in our field of vision the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — the first international treaty which has, on a regional level, transformed the principles of the Universal Declaration of Human Rights into specific legal commitments by envisaging a mechanism of international control over their observance — the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights. Our fundamentally new approach to the problems of human rights, to expanding the Soviet Union's participation in the corresponding international mechanisms of control, and the democratisation of domestic Soviet legislation have opened up a real possibility for the Soviet Union's joining this convention as well. It must not be forgotten, however, that it still has a "closed" character: the Council of Europe member countries alone can take part in it. So, everything here by no means depends on us alone.

Can the Soviet Union become a full-fledged member of the Council of Europe? We do not see any unsurmountable obstacles of a principled nature here and are ready to raise the status of relations with the Council of Europe to a higher level. We are convinced that today our country meets the cardinal criteria of membership in the Council of Europe. The supremacy of law is one of the main goals of *perestroika*, and I believe that from now on no one will cast aspersions on the sincerity of our desire to reach the highest international standards in the field of human rights.

"The present-day Council of Europe must become a council of greater Europe" — this is how Catherine Lalumière, the Organisation's Secretary General, has formulated its credo. I would add: "The council of greater Europe is also the Soviet Union".

Nous n'oublions pas non plus la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. C'est le premier accord international à avoir transformé les principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme en engagements juridiques concrets, en prévoyant un système de contrôle international sur leur respect: la Commission européenne et la Cour européenne des Droits de l'Homme. Nos approches nouvelles des problèmes des droits de l'homme, de l'élargissement de la participation de l'Union Soviétique aux mécanismes de contrôle internationaux correspondants, la démocratisation de la législation intérieure de ce pays ouvrent une possibilité réelle pour l'adhésion de l'Union Soviétique à cette convention aussi. On ne doit cependant pas oublier que, pour le moment, celle-ci porte un caractère «fermé»: seuls les pays membres du Conseil de l'Europe peuvent en être participants. Cela ne tient donc pas qu'à nous.

L'Union Soviétique pourrait-elle devenir membre à part entière du Conseil de l'Europe? Nous ne voyons aucun obstacle infranchissable de principe et sommes prêts à élever le statut de nos relations avec le Conseil de l'Europe à un niveau encore plus haut. Nous sommes convaincus que notre pays est actuellement conforme aux critères fondamentaux conditionnant l'adhésion à cette organisation. La priorité de la loi est l'un des impératifs de notre *perestroïka*, et je pense que personne ne mettra en doute notre volonté sincère d'atteindre les standards internationaux en matière de droits de l'homme.

«L'actuel Conseil de l'Europe doit devenir un conseil de la grande Europe», c'est ainsi que Catherine Lalumière a formulé son *credo*. J'ajouterais pour ma part: «Le conseil de la grande Europe comprend aussi l'Union Soviétique.»

Reporting committee: Political Affairs Committee.

Reference: Resolution 836 (1985).

Draft resolution adopted by the committee on 23 April 1990 by 20 votes to 0 and 4 abstentions.

Draft recommendation adopted by the committee on 23 April 1990 by 20 votes to 0 and 4 abstentions.

Members of the committee: MM. *L. Steiner (Chairman), Martinez (Vice-Chairman)*, Alemyr, *Antretter*, Mrs *Baarveld-Schlaman*, MM. *Baumel, Björklund, de Bondt*, Candal *(Alternate: Roseta)*, Caro *(Alternate: Fourré)*, *Cem*, Collart *(Alternate: Noerens)*, *Fabra*, Sir *Geoffrey Finsberg*, MM. Gabbuggiani, Ghiotti, Giatrakos, *Hardy*, Mrs *Helgadottir*, MM. Hill, *de Hoop Scheffer*, Hyland, Irmer, *(Alternate: Feldmann)*, Kindle, Mrs *Lentz-Cornette*, MM. Lyssarides, Miville, Natali, Nørgaard, Pangalos, *Pontillon*, Portelli, *Reddemann, Sager*, Sarti, *Schieder, Soares Costa*, Tarschys, *Taşçioğlu*, Thoresen.

N.B. The names of the members who took part in the vote are printed in italics.

See 7th Sitting, 10 May 1990 (adoption of the draft resolution and recommendation), Resolution 943 and Recommendation 1126.

Commission chargée du rapport: commission des questions politiques.

Référence: Résolution 836 (1985).

Projet de résolution adopté par la commission le 23 avril 1990 par 20 votes contre 0 et 4 abstentions.

Projet de recommandation adopté par la commission le 23 avril 1990 par 20 votes contre 0 et 4 abstentions.

Membres de la commission: MM. *L. Steiner (Président), Martinez (Vice-Président)*, MM. Alemyr, *Antretter*, Mme *Baarveld-Schlaman*, MM. *Baumel, Björklund, de Bondt*, Candal *(Remplaçant: Roseta)*, Caro *(Remplaçant: Fourré)*, *Cem*, Collart *(Remplaçant: Noerens)*, *Fabra*, Sir *Geoffrey Finsberg*, MM. Gabbuggiani, Ghiotti, Giatrakos, *Hardy*, Mme *Helgadottir*, MM. Hill, *de Hoop Scheffer*, Hyland, Irmer *(Remplaçant: Feldmann)*, Kindle, Mme *Lentz-Cornette*, MM. Lyssarides, Miville, Natali, Nørgaard, Pangalos, *Pontillon*, Portelli, *Reddemann, Sager*, Sarti, *Schieder, Soares Costa*, Tarschys, *Taşçioğlu*, Thoresen.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

Voir 7e séance, 10 mai 1990 (adoption des projets de résolution et de recommandation), Résolution 943 et Recommandation 1126.