

Ministerial Mtg. 8) December 15, 1961

Berlin

I. REVIEW OF THE INTERNATIONAL SITUATION (Cont'd)

25. Mr. Rusk had pointed out that Soviet pressure in Berlin remained unabated, although others were of the opinion that Khrushchev had already achieved a good deal of his objectives through the building of the wall. He, the Chairman, felt that no-one at the meeting would maintain that NATO's military build-up should be the only answer to this Soviet pressure. This led to consideration of the action which could or should be taken in the political and diplomatic fields.

26. Mr. Rusk had come to the conclusion, shared by many other Foreign Ministers, that there had been no substantive change in the Soviet position and that in fact the concessions asked of the West could not be granted. Some Ministers had felt that there had recently been a hardening of Soviet positions, although this might be a tactical manoeuvre. Mr. Rusk had said that there had been some significant modifications in the Soviet tactical position. The Soviets had once more dropped their deadline, and there seemed to be some indication that they might have realised that a Berlin settlement could be achieved only through negotiation between the Soviets and the western powers. Lord Home had added that the Soviets now probably appreciated the risks involved in giving control over access to Ulbricht and thereby giving him the possibility of involving the Soviet Union in military adventures.

27. There seemed to be a very wide measure of agreement on certain essentials which were regarded as non-negotiable. All agreed that the freedom of the population of West Berlin, freedom of uncontrolled access to the city for Germans and allies alike, and the military presence of the three Western powers were basically non-negotiable points. Mr. Lange and Mr. Schröder had spoken of the necessity of maintaining the psychological as well as the economic viability of Berlin. He himself had also tried to lay stress on this in recent speeches. Mr. Schröder had also stated that there should be no recognition of Pankow, and several other Ministers had agreed with this. The fact that other Ministers had not mentioned this problem did not seem to him to imply any inclination from any country to pay such a price to the Soviets. Moreover, in the Council in permanent session, there had seemed to be unanimity that de jure recognition of Pankow was out of the question.

28. In comparing the Western and Soviet position on Berlin, Mr. Rusk had come to the conclusion that they were so far apart that it seemed doubtful whether formal negotiations would lead to agreement. Other Ministers seemed to have come to similar conclusions. Mr. Rusk had, however, favoured the continuation of responsible contacts with the Soviet Union and of a persistent sounding of their positions as a corollary to NATO's military build-up. Broadly speaking, three views were held in the Council about diplomatic action concerning Berlin.

DECLASSIFIED - PUBLIC DISCLOSURE / DÉCLASSIFIÉ - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

29. Firstly, there was the position held by the French Government that there should be no Western diplomatic initiative because the West should not negotiate under threats, because there was no basis for negotiations and, because, if they took place and failed, the situation might be worse than it was at present.

30. There was secondly a group, including the United States, which was sceptical about the result of negotiations, but which felt that constant diplomatic contact should be maintained so as to probe every avenue that might promise results and which might permit the opening of formal negotiations later. It was argued that it would be extremely dangerous not to maintain such contacts, since the West might otherwise be at the mercy of some chance incident; lack of contact increased the risk of miscalculation by the other side.

31. Thirdly, there were countries which favoured the opening of negotiations as soon as possible. They felt that there was urgent need for Western initiatives and proposals. Mr. Spaak, Mr. Lange and Mr. Green had taken this view. The latter had added that the uncommitted world looked to NATO for a lead.

32. As the Chairman saw it, the second and third Groups had the same ultimate aim but had different estimates regarding the likelihood of negotiations leading to agreement. Both of these Groups had stressed that the negotiation was not tantamount to surrender, and that Russian demands could always be refused. Lord Home and Mr. Lange had, moreover, pointed out that, in a moment of acute crisis, public opinion would probably force NATO into negotiations of some kind and that, in an atmosphere of panic, the West was liable to be forced into concessions far beyond what it now wished to contemplate. In addition, three powerful arguments had been put forward in favour of negotiations. Firstly, many Ministers had felt that time was not working in NATO's favour. Secondly, it had been pointed out that the Soviet Union was in a position at any time to create a new fait accompli like that of 13th August. While it was not certain that negotiations would forestall such actions, it seemed likely that, in the absence of diplomatic contacts, the Soviets would feel even more strongly inclined to take such steps. Thirdly, several Ministers had expressed concern about the state of public opinion in their countries in case it came to a real showdown, or even to open hostilities. In that case, public opinion would be much more inclined to make sacrifices if it were convinced that all efforts to avoid the worst had been made. This view had been forcibly expressed by Mr. Spaak, Mr. Lange, Lord Home, Mr. Averoff and Mr. Segni.

33. There had been virtual unanimity, amongst those who looked towards eventual negotiations, that the so-called narrow approach should be tried: negotiations should be confined to the Berlin problem proper. Some Ministers had, however, expressed the opinion that it might not be possible to stick to this line throughout. The arguments supporting this approach were that it would avoid handicapping negotiations on Berlin with questions which seemed insoluble at present; also that, by confining negotiations to Berlin, the West avoided the risk of being manoeuvred into making concessions in other fields which it was not willing to make. Perhaps it was for this reason that Khrushchev had stated the other day that he was not willing to accept the narrow approach.

34. Mr. Schröder had expressed slightly different views on negotiations. He had thought that they should be either on the basis of the whole German problem or on a very restricted aspect of the Berlin problem, such as the improvement of access. This view did not seem to be irreconcilable with the views expressed by other Ministers and it certainly deserved careful consideration. Mr. Schröder had also stated, as had Mr. Spaak, and Mr. Luns and others, that it would be as well to ask a good deal more of the Soviets at the beginning of the negotiations than the West expected finally to obtain. There had been little quarrel in the Council with a tactical approach of this nature.

35. Those who had favoured the narrow approach, because the wider approach towards the whole German problem seemed hopeless at present, were far from being opposed to German re-unification. On the contrary, most Ministers had stated, and he was sure that this expressed the view of the entire Council, that re-unification of Germany was and must remain the ultimate goal. Mr. Luns had pointed out that NATO would be betraying its fundamental democratic principles if it renounced or in any way compromised on this aim. Also, NATO would be acting against its own interests by producing psychological reactions within Germany detrimental to the Alliance.

36. The Chairman continued that he had been struck by the way in which, although convincing statements had been made regarding the essential non-negotiable points, very few Ministers had made suggestions as to what might be considered non-essential, and therefore negotiable. Was this because so many concessions had already been made by the West over the years in Berlin that there hardly remained any more to be made? Or did this reticence cover other thoughts or reservations which Ministers had been reluctant to reveal to their Allies? If the latter were the case, he wished the Council to consider whether it would not be better to speak frankly whilst there was still time to have consultations and to weigh the advantages and disadvantages of whatever course of action might be contemplated. He would feel

that it would be better if the outcome of the meeting were to be some disagreement, than if the meeting ended with mental reservations which might later create uneasiness and distrust. Probably, a frank exchange of views would reveal that there was little reason for uncertainty.

37. There had, however, been some hints at what might be conceded. Mr. Schröder, while stating that Pankow should not be recognised either de jure or de facto, said that the Federal Republic was prepared to establish contacts with Pankow on a technical level. He had also said that his Government was prepared to reiterate its renunciation of the use of force and that they could also agree to unilateral non-aggression declarations by NATO and the Warsaw Pact Organization. Mr. Luns and Mr. Green had said that their Governments could accept practical technical contacts with the DDR and a new level status for Berlin.

38. However, none of the Ministers had supported any form of disengagement in Europe except in the context of German reunification. Several Ministers had suggested that the United Nations might be brought into the Berlin picture, notably by the establishment there of United Nations agencies. Mr. Krag had also suggested that the free University in Berlin should be given the status of a world-wide international University - although this would probably not be considered a concession to the Soviets.

I. EXAMEN DE LA SITUATION
INTERNATIONALE - (Suite).

Extract from: C-R(61)71
Ministerial Mtg. December 15, 1961

25. M. Rusk a souligné que la pression soviétique à Berlin n'a pas diminué, alors que d'autres membres du Conseil estiment que Khrouchtchev a déjà atteint une bonne partie de ses objectifs grâce à la construction du mur. Pour sa part il pense qu'aucun membre du Conseil ne soutiendra que le renforcement militaire de l'OTAN doit constituer la seule riposte à cette pression soviétique.

Ceci le mène à examiner la décision qui peut ou devrait être prise dans les domaines politique et diplomatique.

26. M. Rusk est arrivé à la conclusion, partagée par de nombreux autres ministres des Affaires étrangères, que la position soviétique n'a subi aucun changement fondamental et qu'en fait les concessions demandées à l'Ouest ne peuvent être accordées. Certains ministres ont estimé que les positions soviétiques se sont récemment durcies, bien que ce durcissement ne soit peut-être qu'une manoeuvre. M. Rusk a déclaré que certaines modifications importantes sont intervenues dans la tactique des Soviétiques. Ces derniers ont une fois de plus abandonné leur date limite, et il semble, d'après certains indices, qu'ils se soient peut-être rendu compte que la question de Berlin ne peut être réglée que par voie de négociation entre les Soviétiques et les puissances occidentales. Lord Home a ajouté que les Soviétiques n'ignorent sans doute plus les risques qu'il y aurait à laisser le contrôle des accès à Ulbricht et à lui donner par là la possibilité d'entraîner l'Union Soviétique dans des aventures militaires.

27. Il semble qu'un large accord se soit fait sur certains points essentiels qui sont considérés comme non négociables. Tous les membres du Conseil ont estimé que la liberté de la population de Berlin-Ouest, la liberté des accès de la ville pour les Allemands et pour les alliés, et la présence militaire des trois puissances occidentales sont essentiellement des points non négociables. M. Lange et M. Schröder ont parlé de la nécessité de maintenir l'existence psychologique et économique de Berlin. Il s'est lui-même efforcé de souligner ce dernier point au cours de récents discours. M. Schröder a également indiqué que le régime de Pankow ne devrait pas être reconnu, et plusieurs autres ministres ont partagé ce point de vue. Le fait que d'autres ministres n'aient pas mentionné ce problème n'implique pas, à son avis, que l'un ou l'autre de ces pays ait l'intention de payer un prix aussi élevé aux Soviétiques. En outre, il semble que les membres du Conseil Permanent aient reconnu à l'unanimité qu'une reconnaissance de jure de Pankow est hors de question.

28. Comparant les positions occidentale et soviétique sur Berlin, M. Rusk est arrivé à la conclusion qu'elles étaient si loin l'une de l'autre qu'il semble douteux que des négociations officielles aboutissent à un accord. Il semble que d'autres ministres sont arrivés à la même conclusion. M. Rusk s'est toutefois prononcé en faveur du maintien de contacts autorisés avec l'Union Soviétique et de sondages continus de leurs positions, comme corollaire du renforcement militaire de l'OTAN. D'une manière générale, trois points de vue ont été exprimés au sein du Conseil au sujet de l'action diplomatique sur Berlin.

29. Premièrement, le Gouvernement Français estime que l'Ouest ne devrait prendre aucune initiative sur le plan diplomatique pour plusieurs raisons: l'Ouest ne doit pas négocier sous la menace; il n'existe aucune base de négociation; si ces négociations ont lieu et si elles échouent, la situation risque d'être plus mauvaise qu'à l'heure actuelle.

30. Deuxièmement, un groupe de pays, comprenant les Etats-Unis, s'est montré sceptique quant à l'issue des négociations, mais estime que des contacts diplomatiques constants doivent être maintenus afin d'explorer chaque possibilité d'aboutir et de conduire ultérieurement à l'ouverture de négociations officielles. Ces pays prétendent qu'il serait extrêmement dangereux de ne pas maintenir de tels contacts, car l'Ouest pourrait alors être à la merci d'un incident; l'absence de contacts augmente le risque d'erreur de calcul de la part du camp adverse.

31. Troisièmement, certains pays sont favorables à l'ouverture de négociations dès que possible. Il estime que l'Ouest doit prendre d'urgence une initiative et formuler des propositions. M. Spaak, M. Lange et M. Green ont adopté ce point de vue. Ce dernier a ajouté que le monde non engagé attend que l'OTAN donne l'exemple.

32. Il lui semble que le deuxième et le troisième groupes de pays aspirent au même but, mais qu'il ne sont pas d'accord sur les chances de succès des négociations. Ces groupes ont tous deux souligné que la négociation n'équivaut pas à une capitulation, et que les exigences russes peuvent toujours être rejetées. Lord Home et M. Lange ont en outre souligné qu'en cas de crise aiguë l'opinion publique obligerait probablement l'OTAN à entamer des négociations et que, dans une atmosphère de panique, l'Ouest risque d'avoir à faire des concessions beaucoup plus grandes que celles qu'il envisage maintenant. En outre, trois arguments puissants ont été avancés en faveur des négociations. Premièrement, de nombreux ministres ont estimé que le temps ne travaille pas pour l'Alliance. Deuxièmement, il a également été souligné que l'Union Soviétique est en mesure à tout moment de mettre l'Ouest devant un nouveau fait accompli, comme elle l'a fait le 13 août dernier. Bien qu'il ne soit pas certain que des négociations puissent prévenir de telles actions, il semble vraisemblable qu'en l'absence de contacts diplomatiques, les Soviétiques se sentent encore bien davantage enclins à prendre de telles mesures. Troisièmement, plusieurs ministres ont fait part de leurs inquiétudes au sujet de l'état de l'opinion publique de leurs pays si l'on arrivait à une véritable épreuve de force, ou même à des hostilités déclarées. Dans ce cas, l'opinion publique serait davantage disposée à faire des sacrifices si elle était convaincue que tous les efforts ont été faits pour éviter le pire. Ce point de vue a été défendu avec énergie par M. Spaak, M. Lange, Lord Home, M. Averoff et M. Segni.

33. Les pays qui sont partisans de négociations ont été pratiquement unanimes pour estimer qu'il fallait essayer "l'approche étroite": ces négociations ne devraient porter que sur le problème de Berlin proprement dit; toutefois, de l'avis de certains ministres, il ne sera peut-être pas possible de s'en tenir à cette attitude pendant toute la durée des négociations. Parmi les arguments avancés en faveur de cette formule, on peut citer les suivants : elle éviterait de gêner les négociations sur Berlin avec des questions qui semblent insolubles pour le

moment; en outre, en limitant les négociations au problème de Berlin, l'Ouest éviterait de se trouver acculé à faire dans d'autres domaines des concessions qu'il n'est pas disposé à accorder. C'est peut-être pour cette raison que Khrouchtchev a déclaré l'autre jour qu'il refusait d'accepter cette approche étroite.

34. M. Schröder a exprimé des vues légèrement différentes sur les négociations. A son avis, celles-ci devraient se dérouler soit sur la base de l'ensemble du problème allemand, soit sur la base d'un aspect très limité du problème de Berlin, tel que l'amélioration des accès à cette ville. Ce point de vue ne semble pas être inconciliable avec les opinions exprimées par d'autres ministres et mérite certainement un examen attentif. M. Schröder a également déclaré, comme l'avait fait M. Spaak, et M. Luns et d'autres encore, qu'il serait bon qu'au début des négociations l'Ouest demande aux Soviétiques bien plus qu'il n'espère obtenir en définitive. Cette tactique n'a guère soulevé de discussions au sein du Conseil.

35. Ceux qui sont partisans de l'approche étroite, parce que l'approche plus large leur semble sans issue pour le moment, sont loin d'être opposés à la réunification de l'Allemagne. Au contraire, la plupart des ministres ont déclaré - et il est persuadé que c'est également là l'avis de l'ensemble du Conseil - que la réunification de l'Allemagne est et doit demeurer le but final. M. Luns a souligné que l'OTAN renierait ses principes démocratiques fondamentaux si elle renonçait à cet objectif ou acceptait de transiger à son sujet. De même, l'OTAN agirait contre ses propres intérêts en provoquant en Allemagne des réactions psychologiques préjudiciables à l'Alliance.

36. Le Président déclare ensuite que malgré les déclarations convaincantes sur les points essentiels non négociables, il a été frappé par le fait que fort peu de ministres avaient fait des suggestions sur ce qui pouvait être considéré comme non essentiel, et par conséquent négociable. Est-ce parce que tant de concessions ont déjà été faites ces dernières années par l'Ouest au sujet de Berlin qu'il n'en reste plus guère à faire? Cette réticence cache-t-elle d'autres préoccupations ou réserves que les ministres ont eu scrupule à révéler à leurs Alliés? Dans ce cas, il aimerait que le Conseil examine s'il ne serait pas préférable de parler franchement, alors qu'il est encore temps de procéder à des consultations et de peser les avantages et les inconvénients de la ligne de conduite qui pourrait être envisagée. A son avis, il serait préférable que la réunion se termine sur un désaccord, plutôt que sur des restrictions mentales qui risqueraient ultérieurement de créer un certain malaise et une certaine méfiance. Il est probable qu'un échange de vues franc révélerait qu'il n'y a que peu de raison de rester dans l'incertitude.

37. Les membres du Conseil ont fait néanmoins quelques allusions sur ce qui pourrait faire l'objet de concessions. M. Schröder, tout en déclarant que Pankow ne devrait être reconnu ni de jure ni de facto, a déclaré que la République Fédérale était prête à établir

des contacts d'ordre technique avec Pankow. Il a également dit que son gouvernement était prêt à réaffirmer qu'il renonçait à l'usage de la force et qu'il pourrait également approuver des déclarations de non-agression unilatérale par l'OTAN et l'organisation du Pacte de Varsovie. M. Luns et M. Green ont indiqué que leurs gouvernements pourraient accepter des contacts techniques avec la RDA et un nouveau statut juridique pour Berlin.

38. Toutefois, aucun des ministres ne s'est prononcé en faveur d'une forme quelconque de désengagement en Europe, sauf dans le cadre de la réunification de l'Allemagne. Plusieurs ministres ont estimé qu'il conviendrait peut-être de faire rentrer les Nations Unies dans le cadre de l'Affaire de Berlin, notamment en installant certaines de leurs Agences dans cette ville. M. Krag a également suggéré d'accorder à l'université libre de Berlin le Statut d'une université mondiale - encore que ceci ne sera probablement pas considéré comme une concession par les Soviétiques.