

CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD  
NORTH ATLANTIC COUNCIL

EXEMPLAIRE

COPY

N° 50

21st April 1967

NATO CONFIDENTIAL  
S&A/67/40

SPECIAL GROUP ON THE FUTURE TASKS OF THE ALLIANCE

SUB-GROUP 2: "INTER-ALLIED RELATIONS"

Note by the Secretary

Attached is the translation of the text of the Questionnaire already directly distributed in the French original by the Belgian Delegation.

(Signed) J. LECONTE

NATO CONFIDENTIAL

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE

BELGIAN DELEGATION TO NATO

NATO CONFIDENTIAL  
S&A/67/40

Paris, 18th April 1967

SPECIAL GROUP ON THE FUTURE TASKS OF THE ALLIANCE

SUB-GROUP 2 : "INTER-ALLIED RELATIONS"

I.

At the top of this questionnaire, it is advisable to refer to the Terms of Reference we have been given. Under the general title of "Inter-Allied Relations", we are required to consider the following questions: possible ways of strengthening the ties between all countries of the Alliance, the prospects for inter-European co-operation within the Alliance, the long and short-term consequences of the unification of Europe, the ideological bases and the unity of the Alliance.

The questions do not seem to me to be placed in a very logical order. I intend to start by examining the ideological basis and unity of the Alliance, and then to deal with the possible ways of strengthening the ties between all the members of the Alliance and lastly, with the prospects for inter-European co-operation and the consequences of the possible unification of Europe.

I wish to say that we have to carry out our work at a difficult time. There are, to my mind, three important decisions that have to be taken in the coming few months, namely, on the non-proliferation treaty, on the Kennedy Round, and on the United Kingdom entry into the European Community. The situation in Europe and in the Atlantic Alliance will of course be very different according to what solutions are found to these three problems.

I should also like to point out that in 1956, the "Three Wise Men" were called upon to conduct a study which, in many respects, is similar to our own. Their report is a reference document which we shall often need to consult.

NATO CONFIDENTIAL

NATO CONFIDENTIAL  
S&A/67/40

-2-

## II.

### Ideological bases and unity of the Alliance

1. In 1949, the Washington Treaty was signed primarily in order to protect the member countries against an attack by the USSR..

2. In deciding to unite, did the member countries also have in mind wider purposes than that of offering joint resistance to aggression?

3. Were the Three Wise Men right when they stated in paragraph 28 of their report that the second aim of NATO was "the development of an Atlantic Community whose roots are deeper even than the necessity for common defence"?

4. Should Articles 2 and 4 of the Treaty be regarded as a proof of this will to extend the scope of the Alliance beyond military questions into the economic and political spheres?

5. If the reply to these questions is in the affirmative it may be asked whether the will expressed by the signatories in 1949 still exists in 1967.

6. Is it not true that in 1949 the Alliance, while its obvious purpose was to resist Communist aggression, was based on a common concept of the threat which Communism represented for the member countries and on the will to put up joint resistance to this threat not only in the event of an armed attack but in all fields?.

7. Have the changes which have come about in the policy of the USSR and the European Communist countries removed or lessened the resolve to take common decisions concerning the problems which Communism continues to pose in the world?

These are questions which should, to my mind be considered when the ideological foundations of the Alliance are examined.

8. As regards the unity of the Alliance, I take it we mean its unity as an organisation, since its ideological and political unity will be affirmed or contested according to the replies given to the first seven questions raised above.

NATO CONFIDENTIAL

-2-

9. In this connection, it is essential to establish whether it is possible to draw a distinction between the Atlantic Alliance and NATO.

10. It is a question of interpreting Article 9 of the Treaty. This Article is the very basis of the Atlantic Organisation; from it have sprung the Council and the subsidiary political and military bodies set up in order to implement the Treaty.

11. Is this Article less binding than others on the signatories? May one of them refuse to apply it and thus jeopardise the unity of the Organisation?

12. If NATO disappears, does the Washington Treaty remain what the signatories intended it should be?

13. Would the Treaty have been signed by the different member countries if Article 9 had not existed.

14. If, in answer to all these questions, it is replied that the Atlantic Alliance is not solely intended to organise resistance to possible aggression, but that it is based on a common understanding of the Communist threat and that it attempts in so far as possible to create a community, is there not a danger in the provision of Article 13 which enables each signatory, after 20 years, to give one year's notice of its intention to cease participation in the Alliance?

NATO CONFIDENTIALS&A/67740

-4-

## III.

Possibility of strengthening the links between the Allied countries as a whole

15. Should this possibility be considered if a negative answer is given to most of the questions in Chapter II?

16. If the view is taken that the sole purpose of the Alliance is to repel an attack and if it is accepted that NATO can be dissociated from the Alliance, then can there still be any purpose in, or possibility of, strengthening the links between the Allied countries as a whole?

17. This part of the work assigned to Sub-Group 2 can only be meaningful if the answers to the previous chapters serve to confirm that the spirit of 1949 and of 1956 still prevails.

18. Should this spirit be confirmed, the reply to most of the questions which can arise on the subject of cohesion will be found in the report of the Three Wise Men.

19. Is it possible to conceive of a common defence effort by partners whose international policies are not identical?

20. Is it, in particular, conceivable that the Alliance can survive if its members pursue conflicting policies on the problems of German reunification and the status of Berlin?

21. If the answers to the preceding questions are negative, the partners must remain in constant political consultation to retain their identity of views.

22. The principle of such consultation having been accepted, two questions arise which were examined at length by the Three Wise Men: what form must these consultations take and how extensive should they be?

23. Are the Atlantic partners prepared to make a distinction between reciprocal briefing and genuine consultation?

24. In 1956, when they unanimously adopted the report of the Three Wise Men, all the members of the Alliance acknowledged the need for far-reaching consultation with a view to achieving a common policy. Has the determination expressed in 1956 survived?

25. Consultation having been agreed, must it be restricted to the problems arising within the geographical boundaries laid down by the Washington Treaty or must it cover the whole range of world problems? This point will also be dealt with by Sub-Group 4.

NATO CONFIDENTIAL

-4-

26. Is it correct to say that the problems arising within the confines of the Alliance have never, throughout the past twenty years, given rise to serious differences but that it is the problems originating outside these confines, like Suez or Vietnam, which have had an adverse effect on cohesion between the members of the Alliance?

27. Is there within the Alliance any possibility of creating different systems of consultation between its partners, some keeping strictly to the problems arising within its geographical frontiers and others agreeing to extend the area of their consultation to the whole world or to certain areas of it?

28. Should those who agree to participate in more extensive consultations accept a modification of military commitments?

#### IV.

#### Prospects for inter-European co-operation within the Alliance

29. Before we turn to this Chapter, do no preliminary questions arise?

30. Can any progress be made in this connection unless we know whether or not the United Kingdom will join the Common Market and what will be the consequences of its admission?

31. Should we not decide which Europe we are talking about: that of the Six, that of the Seven or an even larger Europe?

32. If it is agreed to go into this question, should we not consider what will be the attitude of countries which, for some reason or other do not belong to the European group?

33. Should we not examine the special situation of Canada? What would this country's position be in the event of a partnership between Europe and the United States?

34. What would be the purpose of this European co-operation within the Atlantic Alliance? Would it be military? In order to give a satisfactory reply to this question at the present time, is it not necessary to know whether or not a non-proliferation treaty will be signed?

35. Is this a question of political co-operation in the field of consultation? Does such co-operation not already exist, at least theoretically, within the framework of the WEU? Is it possible or desirable to extend this co-operation to take in other countries, e.g. by expanding WEU?

NATO CONFIDENTIAL  
S&A/67/40

-6-

36. Or is it a question of economic co-operation? Such co-operation already exists in the Common Market, and to some extent in the Free Trade Area.

37. At the present stage of European co-operation, is it possible to do anything more than has already been done?

V.

Long and short-term consequences of European unification

38. This problem does not arise for the present.

39. Is genuine unification of Europe, independent of probable economic progress, conceivable for the moment? Is it at least sufficiently a matter of practical politics to be submitted to an examination from which any practical conclusions might be drawn?

The Rapporteur apologises for the hasty and sometimes provocative aspect of this introductory report.

It had had to be written very quickly in order to furnish a basis for the discussion which is to take place next week.

It is provocative in that it raises fundamental questions and faces problems which will probably lead to clashes of opinion. But the examination in which we are to take part will only be significant and useful if we do not try to avoid the difficulties, and if we have the courage to tackle and discuss them freely in an atmosphere of confidence and discretion.

P.H. SPAAK.

NATO CONFIDENTIAL

CONFIDENTIEL

DELEGATION BELGE  
AUPRES DE L'OTAN

Paris, le 18 avril 1967.

GROUPE SPECIAL D'ETUDES SUR LES  
TACHES FUTURES DE L'ALLIANCE.

---

SOUS-GROUPE 2 : "RELATIONS ENTRE LES ALLIES".

I.

En tête de ce questionnaire, il est utile de rappeler les termes de référence qui nous sont assignés. Sous le titre général de "RELATIONS ENTRE LES ALLIES", nous sommes priés d'examiner : les possibilités de renforcer les liens entre l'ensemble des pays de l'Alliance, les possibilités de coopération intereuropéenne au sein de l'Alliance, les conséquences à longue et brève échéance de l'unification de l'Europe, les bases idéologiques et l'unité de l'Alliance.

Il me semble que l'ordre des questions n'est pas très logique.

Je me propose d'examiner d'abord les bases idéologiques et l'unité de l'Alliance, puis les possibilités de renforcer les liens entre l'ensemble des pays de l'Alliance, puis, enfin, les possibilités de coopération intereuropéenne et les conséquences de l'unification éventuelle de l'Europe.

./...



CONFIDENTIEL

2.

Je désire indiquer que le travail que nous avons à accomplir se place à un moment difficile. Il me semble en effet que trois décisions importantes doivent être prises durant les prochains mois : sur le traité de non-prolifération, sur le Kennedy Round, et sur l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté Européenne. Il est évident que la situation en Europe et dans l'Alliance atlantique sera très différente selon les solutions qui seront apportées dans ces trois matières.

Je voudrais enfin rappeler qu'en 1956, les "Trois Sages" ont été appelés à faire un travail qui, par beaucoup de côtés, s'apparente au nôtre. Leur rapport constituera un document de référence auquel il sera souvent fait allusion.

## II.

Bases idéologiques et unité de l'Alliance.

1. En 1949, le Traité de Washington a été signé avec l'objectif essentiel de garantir les pays membres contre une attaque de l'URSS.
2. Est-ce qu'ils s'unirent aussi en vue d'atteindre des objectifs plus larges que celui de répondre ensemble à une agression?
3. Est-ce que les Trois Sages avaient raison lorsqu'ils écrivaient au paragraphe 28 de leur rapport que "le second objectif de l'OTAN était le développement d'une communauté atlantique reposant sur des fondations encore plus profondes que la nécessité d'une défense commune"?

./...

4. Est-ce que les articles 2 et 4 du Traité doivent être considérés comme une preuve de cette volonté d'élargir le cadre de l'Alliance au-delà des questions militaires dans le domaine économique et politique ?

5. Si la réponse à ces questions est affirmative, il faut se demander si cette volonté exprimée par les parties en 1949 existe encore en 1967.

6. N'est-il pas exact qu'en 1949, si l'Alliance avait pour but évident de résister à une agression communiste, elle était basée sur une conception commune du danger que le communisme représentait pour les pays membres, et sur la volonté de lutter en commun contre ce danger non pas seulement dans le cas d'une attaque armée mais dans tous les domaines.

7. Est-ce que les modifications qui se sont produites dans la politique de l'URSS et des pays communistes européens ont fait disparaître ou ont atténué la volonté de prendre des décisions communes vis-à-vis des problèmes que le communisme continue à poser dans le monde ?

Telles sont les questions qui doivent, me semble-t-il, être examinées lorsqu'on envisage les bases idéologiques de l'Alliance.

8. En ce qui concerne l'unité de l'Alliance, c'est, je suppose, de son unité comme organisation dont on veut parler, son unité idéologique et politique étant affirmée ou contestée suivant les réponses que l'on donnera aux sept premières questions posées ci-dessus.

./...

9. Dans ce domaine, la question essentielle est de savoir s'il est possible d'établir une distinction entre l'Alliance atlantique et l'OTAN.

10. Il s'agit d'interpréter l'article 9 du Traité. C'est de cet article qu'est née toute l'Organisation atlantique : le Conseil et les organes subsidiaires, politiques et militaires, constitués pour permettre l'exécution du Traité.

11. Cet article est-il, moins que d'autres, astreignant pour les parties? L'une d'elles peut-elle refuser de l'appliquer, mettant ainsi en cause l'unité de l'Organisation?

12. Le Traité de Washington reste-t-il ce que les signataires ont voulu qu'il soit si l'OTAN disparaît?

13. Le Traité aurait-il été signé par les différents partenaires si l'article 9 n'avait pas existé?

14. Si, à toutes ces questions, il était répondu que l'Alliance atlantique n'a pas comme seul objectif d'organiser la résistance à une éventuelle agression mais qu'elle est basée sur une conception commune du danger communiste et qu'elle tente de créer dans la mesure du possible une communauté, la disposition de l'article 13 qui permet à chaque partie après vingt ans de mettre fin à sa participation à l'Alliance avec un préavis d'un an n'est-elle pas dangereuse?

./...

III.

Possibilités de renforcer les liens entre l'ensemble des pays de l'Alliance.

15. Cette possibilité doit-elle être envisagée si l'on répond négativement à la plupart des questions posées au chapitre II.

16. Dans la conception où l'Alliance a pour seul objet de repousser une attaque et où il serait admis que l'on peut dissocier l'OTAN de l'Alliance, y a-t-il encore intérêt ou possibilité de renforcer les liens entre l'ensemble des pays de l'Alliance?

17. Cette partie du travail confiée au sous-groupe n° 2 n'a de sens que si les réponses données aux chapitres précédents conduisent à confirmer l'Alliance dans l'esprit de 1949 et de 1956.

18. Dans le cas où cet esprit serait réaffirmé, la réponse à la plupart des questions qui peuvent se poser dans le domaine de la cohésion, se trouve dans le rapport des Trois Sages.

19. Est-il possible de concevoir une défense commune entre partenaires qui n'auraient pas les mêmes positions en politique internationale?

20. Serait-il notamment concevable que l'Alliance puisse subsister si sur les problèmes de la réunification de l'Allemagne ou du statut de Berlin, les membres de l'Alliance poursuivaient des politiques opposées?

./...

CONFIDENTIEL

6.

21. Si les réponses aux questions précédentes sont négatives, la conséquence est qu'il faut maintenir entre les partenaires une consultation politique constante afin de maintenir leur unité de vues.

22. Le principe de cette consultation étant admis, deux questions qui ont été déjà longuement étudiées par les Trois Sages se posent : quelle est la forme que ces consultations doivent prendre et quelle est leur ampleur ?

23. Les partenaires atlantiques sont-ils d'accord pour établir une différence entre une information réciproque et une véritable consultation ?

24. En 1956, lorsqu'ils adoptèrent à l'unanimité le rapport des Trois Sages, tous les membres de l'Alliance ont reconnu la nécessité d'une consultation approfondie dont l'objectif était d'aboutir à une politique commune. Cette volonté de 1956 existe-t-elle encore ?

25. La consultation reconnue, doit-elle se limiter aux problèmes qui se posent à l'intérieur des limites géographiques fixées par le Traité de Washington ou doit-elle couvrir l'ensemble des problèmes mondiaux ? Cette question sera traitée aussi au quatrième sous-groupe.

26. Est-il exact que les problèmes qui se posent dans les limites du Traité n'ont jamais, au cours des vingt dernières années, donné lieu au sein de l'Alliance à de graves divergences, mais que ce sont des problèmes nés en dehors, comme celui de Suez ou celui du Vietnam, qui ont eu une répercussion néfaste sur la cohésion entre les membres de l'Alliance ?

./...

CONFIDENTIEL

7.

27. Existe-t-il au sein de l'Alliance une possibilité de créer entre les partenaires des systèmes différents de consultation, certains partenaires se limitant rigoureusement aux problèmes qui se posent à l'intérieur des limites géographiques de l'Alliance, les autres acceptant d'étendre leur consultation au monde tout entier ou à certaines parties de celui-ci.

28. Ceux qui accepteraient de participer à des consultations plus étendues, devraient-ils accepter ou non une modification dans les engagements militaires?

## IV.

Possibilités de coopération intereuropéenne au sein de l'Alliance.

29. Avant d'aborder l'examen de ce chapitre, n'y a-t-il pas de questions préalables qui se posent?

30. Peut-on avancer sur ce terrain sans savoir si la Grande-Bretagne adhérera ou non au Marché Commun et quelles seront les conséquences de cette adhésion?

31. Ne faut-il pas déterminer de quelle Europe on parle, l'Europe des Six, l'Europe des Sept ou une Europe plus large encore?

32. Dans l'hypothèse où l'on déciderait d'explorer ce terrain, ne faut-il pas se demander quelle serait l'attitude des pays qui, pour une raison ou une autre, ne feraient pas partie du groupe européen?

./...

CONFIDENTIEL

8.

33. Ne faut-il pas examiner la situation spéciale du Canada? Quelle serait la position de ce pays en cas de partnership Europe-Etats-Unis?

34. Quel pourrait être l'objectif de cette coopération européenne au sein de l'Alliance atlantique? Militaire? Une réponse adéquate ne dépend-elle pas aujourd'hui de savoir si un traité sur la non-prolifération sera ou non signé?

35. S'agit-il d'une coopération politique dans le domaine de la consultation? N'existe-t-elle pas, tout au moins théoriquement, dans le cadre de l'UEO? Est-il possible ou souhaitable de l'étendre à d'autres pays européens, par exemple en élargissant l'UEO?

36. S'agit-il d'une coopération économique? Elle existe dans le cadre du Marché Commun et dans une certaine mesure dans celui de la Zone de Libre Echange.

37. Dans l'état actuel de la coopération européenne, peut-on faire autre chose que ce qui est réalisé en fait?

V.

Conséquences à longue et brève échéance de l'unification de l'Europe.

38. Nous ne sommes pas ici devant un problème qui se pose dans l'immédiat.

./...

CONFIDENTIEL

9.

39. Une véritable unification de l'Europe en dehors des progrès économiques probables, est-elle pour le moment concevable? Tout au moins fait-elle suffisamment partie des réalités politiques pour faire l'objet d'un examen dont des conclusions pratiques pourraient être tirées?

Le Rapporteur s'excuse du côté hâtif et quelquefois provoquant de ce rapport introductif.

Il a dû être rédigé très vite en vue de fournir une première base à la discussion qui doit avoir lieu la semaine prochaine.

Il est provocant en ce sens qu'il pose des questions fondamentales et qu'il aborde des problèmes qui susciteront probablement des affrontements. Mais l'examen auquel nous sommes appelés à participer n'a de sens et d'utilité que si l'on ne cherche pas à éviter les difficultés, si on a le courage de les aborder et d'en parler librement dans une atmosphère de confiance et de discrétion.

P. H. SPAAK.