

N A T O S E C R E T

ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH
16th March, 1981

PO/80/133(Final)

Very Limited Distribution

To: Permanent Representatives (Council)
From: Secretary General

POLAND

Attached is the final version of the paper as it has emerged from the review by the Council.

2. During the review, it was agreed that the question of an embargo on imports from the Soviet Union and other concerned Warsaw Pact countries would be brought to the attention of national authorities. In studying this matter special attention should be given to the criteria listed in the introduction to the economic measures (Part III B), particularly (b). I assume that the Allies will wish to pursue this matter.

3. While it was generally agreed that the measures in the present paper would continue to be studied in all their aspects, there was specific agreement that, because of their complexity, two of the measures need particular study prior to any possible action on them. The first is economic measure 1. In relation to this measure it will be necessary for governments to consider two aspects: the precise criteria to be established to clearly define existing contracts, and the question of whether, and if so, in what way, a general embargo on exports could be applied to the execution of service contracts. The second is economic measure 7. The Council believed that it would be necessary to study carefully, and right away, the effects of delay or abandonment of projects related to the exploitation of Soviet energy resources on the energy outlook of the Soviet Union and of the West.

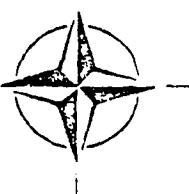
4. I also have to draw attention to the very special economic position of Iceland and the effects on that country of a general trade embargo, as well as measures regarding foodstuffs and maritime transport.

5. Finally, it was suggested that governments should inform the Council in advance about major legal problems which they identify, in case of implementation of the measures listed in the paper.

(Signed) Joseph M.A.H. LUNS

This document consists of: 10 pages

N A T O S E C R E T



ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION

1110 - BRUXELLES TEL : 241.00.40 - 241.44.00 - 241.44.90 TELEX : 23-867

35

N A T O S E C R E T

ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH
13th March, 1981

PO/80/133 (Final)

Very limited distribution

To: Permanent Representatives (Council)
From: Acting Secretary General

POLAND

(cover note to follow)

(Signed) H.C. LANKEs

Acting Secretary General

This document consists of : 10 pages

N A T O S E C R E T

N A T OS E C R E T

-2-

PO/80/133 (Final)POLANDI. Western Objectives in the Polish Crisis

The situation in and around Poland gives cause for serious concern because of the military build-up of the Soviet Union and the right it claims to influence developments in that country by all means at its disposal, including force if necessary. The basic policy of the Alliance is that Poland should be free to decide its own future. There should therefore be no intervention by any country in Poland's internal affairs, in contravention of the principles of international law, and particularly of those contained in the United Nations Charter and in the Helsinki Final Act. The main objective of the NATO countries is to prevent Soviet intervention in Poland. The Allies have no intention of intervening or of providing any pretext for Soviet intervention. Within the framework of this policy, they are prepared to take all reasonable action to discourage and deter Soviet intervention.

Part II below indicates the main scenarios under which Soviet intervention might occur. The Allies will have to observe the developing situation carefully to determine Soviet intentions and to decide at what point Ministers should meet to consider suitable measures.

Such measures could include both pre-intervention and post-intervention measures. The former are broadly of two kinds:

- (a) measures to press restraint on the Soviets and make it more difficult for them to continue the threat of force or to use force directly - these can be taken either bilaterally or collectively by the Alliance and many have already been taken in the form of diplomatic démarches and public statements;
- (b) measures to help Poland deal with the deteriorating economic situation - these should be taken bilaterally or through the European Community or other international organizations, in the form of further economic aid such as credits, grain and other food supplies.

The post-intervention measures would have as their objective to denounce the Soviet action, to draw the necessary consequences from it for all facets of East-West relations, to bring those consequences home to the Soviets, to make sure they are understood by others, and to demonstrate Allied solidarity. Part III below is designed to provide a basis for further examination in Allied capitals and for agreed consultations with designated non-NATO members, and a focus for consideration by Ministers in case they have to deal with Soviet intervention. The list is intended to be illustrative rather than exhaustive and does not attempt to prejudge the way in which Ministers or Governments may wish to proceed in the choice of measures most appropriate to the occasion.

In general, the objective of Western policy would be to lay the groundwork for a new phase of realistic policies toward Moscow and to demonstrate that there must be a "cause and effect" relationship between Soviet actions and the state of East-West relations and that those relations can be improved again only if the Soviet Union is prepared to respect the principles of the UN Charter, the Helsinki Final Act and international law.

N A T OS E C R E T

N A T O S E C R E T

-3-

PO/80/133 (Final)

II. Possible Scenarios

The circumstances which might make it desirable for Ministers to meet in emergency session include the following main scenarios:

1. Outright invasion, with or without invitation.
2. Intervention under guise of large-scale military deployment or exercises.
3. Use of force against the population by the Polish authorities, with or without appeal for Warsaw Pact assistance.

It is recognized that the Soviets will strive for maximum ambiguity and that therefore the above scenarios should be regarded as indicative. Any of them might be preceded by mass arrests or serious popular protests (resulting e.g. from shortages) leading to disorder or resistance by the population.

III. Possible Actions Under the "Worst Case" Scenario

If the objective of preventing Soviet intervention fails, there will be a need for an immediate and firm response on the part of the Allies. In this situation, Ministers of Foreign Affairs will meet in emergency session of the North Atlantic Council to decide on the measures to be applied, according to the situation. Depending on the timing of the Ministerial meeting it might be necessary for the Council in Permanent Session, on instructions, to take some measures prior to this meeting. The measures, designed for the worst case scenario, would have to be modulated according to the level of Soviet and/or other Warsaw Pact intervention. No measure should be considered against non-Soviet Warsaw Pact countries which do not take part in the intervention. In the case of those Warsaw Pact countries which do participate the degree of the Western response should depend on the nature and intensity of that participation. The measures against the Soviet Union which would in any case have to be regarded as the country chiefly responsible for the intervention should be considerably stronger than those against other participating countries. Consideration of and decision on reactions would be based on the following range of possible measures.

A. Possible Political Actions

1. Make protest démarches where and as appropriate.
2. Call for emergency UN Security Council meeting and, if appropriate, a meeting of the General Assembly.

Western governments (both members of the Security Council and others) should be ready to ask the President of the Security Council to summon an urgent meeting (preferably with some support from Third World states). Western members of the Council, with as much non-aligned support as possible, should then co-sponsor a resolution condemning intervention in Poland, and calling for immediate withdrawal of invading forces and respect for the principles of the UN Charter. Nine positive votes will be required

N A T O S E C R E T

-3-

N A T O S E C R E T

-4-

PO/80/133(Final)

to inscribe the item on the Agenda and, after consideration, to force a Soviet veto. Lobbying of Third World members of the Council will be necessary. Delegations in New York will need to consult closely on this question.

If a Security Council resolution is vetoed by the Soviet Union, nine positive votes in the Council would be needed to call for an emergency special session of the General Assembly. Before a resolution is introduced into the General Assembly, its chances of success should be carefully examined. Any General Assembly resolution with a substantive recommendation would require a two thirds majority, and further intensive lobbying would therefore be necessary. It will be essential to bring home to Third World member states that intervention in Poland is not only a European or East-West issue but, particularly following the invasion of Afghanistan, of direct and major concern to the world community.

In the case of action short of an outright Soviet intervention, it will be much more difficult to mobilise Third World support. It will be important not to embark on a UN operation which might misfire and present the Soviet Union with a propaganda victory.

3. Conduct intensive campaign of public condemnation.
4. Recall Ambassadors from Moscow and possibly other Warsaw Pact capitals for consultations.

Simultaneous recall of Western Ambassadors in Moscow would have considerable impact but it would also present serious inconveniences, such as to deprive the Allies of a particularly useful channel of communication in a period of crisis. Therefore the recall would have to be of short duration. If this measure were adopted, it should be announced that Ambassadors were being recalled to review the situation and receive fresh instructions, thus making it possible for them to return to their posts after a short interval without giving the impression of "business as usual". The timing of return would need to be co-ordinated.

Recall of Ambassadors from other Warsaw Pact posts, including Warsaw, can be decided in the light of the circumstances.

5. Suspend participation in the CSCE Madrid meeting following condemnation of Soviet action on the basis of the Helsinki Final Act.

Action in Madrid will need to be co-ordinated on instructions by delegations on the spot. In the event of intervention, Heads of Delegation should stop attending meetings of the thirty-five pending instructions from capitals, although lower level participation during that short interim period should continue to the extent necessary to prevent unwelcome decisions being taken.

Agreed instructions might be sent to NATO delegations to make speeches condemning the Soviet action in the strongest terms. At the same time they should explain that circumstances no longer permitted the useful continuation of the meeting and announce the suspension of their participation while making it clear that the West wished the CSCE process to continue. This policy would need to be explained clearly to the neutral and non-aligned. Delegations in Madrid could be asked to agree on the number of speeches to be made.

N A T O S E C R E T

-4-

N A T O S E C R E T

-5-

P0780/133 (Final)

6. Review participation in arms control and disarmament negotiations such as MBFR, CTB, CD, CDE.

The purpose would be to demonstrate that Soviet actions in Poland, Afghanistan and elsewhere have undermined international confidence and thus seriously harmed the possibility for progress on arms control. The review should be based on a distinction between East-West, and more broadly international fora. In East-West fora such as MBFR and CTB suspension or non-resumption is a suitable option. In broader fora the likely reactions of the neutral and non-aligned must be taken into account; Western representatives could continue either at the same or at a lower level.

7. Review with the US SALT and LRTNF negotiations.

If these talks were not in session at the time of a Soviet intervention there would be no question of initiating them for some considerable time. Should they be in session, however, the US would suspend participation. The US would consider its future approach to the possible continuation of the talks in consultation with the Allies.

8. Impose additional restrictions on Soviet and possibly other Warsaw Pact Embassies and other organizations, including limits on travel and staff at all levels.

Decisions will be for governments to take individually, and may vary according to the level of restrictions at present imposed on Soviet and/or other Warsaw Pact representatives in each country, and according to the relative level of Soviet/Warsaw Pact and Western representation in each others' countries.

Possible measures could include:

- (a) Tighten travel restrictions, or their extension to personnel not at present covered by them.
- (b) Reduction of the size of official missions or ancillary organizations through expulsion by categories and the imposition or lowering of ceilings.
- (c) Expulsion of named individuals, e.g. identified or suspected intelligence agents.
- (d) Other steps to impede intelligence activities, e.g. control of short term visitors, employees of ancillary organizations and visits by seamen.

In general restrictions imposed by the Soviet Union on Western representatives in categories (a) and (d) above are tighter than those imposed in the West; retaliation is therefore likely to be less damaging in these cases. Possible Soviet retaliation could take various forms, including withdrawing local staff from Western representations. As regards category (c), despite the risk of retaliation, the usefulness of restricting Soviet intelligence activities should be borne in mind. With respect to (b), reductions in the size of Soviet/Warsaw Pact commercial representations, including firms and ancillary organizations, would be an

N A T O S E C R E T

N A T O S E C R E T

-6-

PO/80/133(Final)

appropriate accompaniment to measures taken under Section B below. Other measures in this area might be kept in reserve for consideration at a later stage of the crisis.

9. Suspend all exchanges of high level visits with Warsaw Pact states participating in the intervention.

Some high level visits of a "crisis management" nature might prove necessary, but should be preceded by Allied consultations.

10. Suspend major cultural, academic, scientific and athletic exchanges and events and, if applicable and necessary, the execution of cultural agreements.

In general the object of this measure would be to suspend or cancel spectacular events and festivities which have an impact on public opinion and entail public exposure, while trying to preserve the existing framework for co-operation in these fields. Some of these exchanges fall outside the responsibility of Allied governments; nevertheless, to the extent possible, governments should try to discourage private.. initiatives of a type that would compromise the effectiveness of this measure.

11. Urge those countries which might be receptive to our arguments to take measures in all fields similar to those taken by the Allies.

B. Possible Economic Actions

In considering the application of the economic measures, the following points will need to be borne in mind:

- (a) In order to be most effective, economic measures should be applied unanimously and simultaneously. However, due consideration should be given to the special positions of certain Allies, while at the same time, primary attention should be paid to sharing the burden fairly and to balancing the long-term and short-term losses of the Allies. Furthermore, it would be important to ensure that certain non-NATO countries also apply these measures;
- (b) All economic measures are bound to entail costs for the Allies. But they should be so selected as to inflict more damage on the Warsaw Pact countries concerned.
- (c) Differentiation among Warsaw Pact countries should be accompanied by parallel steps designed to prevent circumvention.
- (d) Due regard should be paid to the legal implications of the measures.
- (e) As far as European Community members of the Alliance are concerned, the measures falling within its competence will need to be considered by the Community. Consultations with other economic groupings appropriate to particular measures may be desirable.

N A T O S E C R E T

N A T OS E C R E T

-7-

PO/80/133(Final)

1. A general embargo affecting new contracts on exports

This measure would not put into question the principles of legal security of contracts already entered into, prior to an intervention, either by Allied governments or by private firms, and would thus not give the Soviet Union a pretext to go back on undertakings to which it has subscribed. Nonetheless, it will be necessary to examine the legislative actions required and also to establish precise criteria, recognized by all the Allies, to identify clearly and practically existing contracts; these criteria would relate to the cut-off date of the contract, the definition of products, quantities and price mechanisms, as well as to the conditions of delivery and payment. Should this measure be adopted, Allied governments would take, each in accordance with its responsibilities, the necessary legal and practical dispositions to ensure the execution of this measure. Governments will need to examine in advance whether, and if so in what way, the measures could be applied to the execution of service contracts. Some minor exclusions for humanitarian reasons, for example, medical products, might be for consideration.

2. Specific measures relating to exchanges

(a) Agriculture products and foodstuffs

In case a general embargo is decided upon it would by definition include this measure. If it were applied in isolation the considerations relating to point 1 above would apply. The measure, particularly as it concerns grain would affect the Soviet Union significantly and relatively quickly. It will be important to obtain agreement of countries such as New Zealand, Spain, Brazil, Argentina and Australia, that they will similarly apply it, so as to avoid Soviet possibilities of circumvention.

(b) Official credits, credit guarantees and credit insurance for export

If an export embargo were decided, it should carry with it the disappearance of the relevant credits, credit guarantees and credit insurance for export. It may be desirable for a specific announcement to be made to this effect. If an export embargo were not decided, it would still be possible to envisage a ban on such credits. In this case, consideration would have to be given to the danger that the Soviet Union might divert its purchases to Western countries with low interest rates. It could in certain cases affect existing contracts. Denial of export credits already agreed for existing contracts would have considerable legal implications.

(c) Adjustment of the rules of consensus of the OECD.

This would be a much less effective alternative to a credit ban. It would require co-ordination with non-NATO countries in other fora and must take account of the existing obligations

N A T OS E C R E T

of some Allies in agreements with the Warsaw Pact countries concerned. But agreement of more stringent terms for credit, whether by altering the consensus or by ad hoc agreement among NATO and other countries, would increase the cost of Soviet imports and decrease Western government subsidies and would be a valid long-term goal following a Soviet intervention.

(d) Industrial projects in the Warsaw Pact countries concerned.

In case a general embargo is decided upon it would by definition include this measure. If it were applied in isolation the consideration relating to point 1 above would apply. Soviet ability to circumvent or to take counter-measures must also be weighed carefully.

(e) Joint ventures and other forms of commercial co-operation.

Measures in this field could aim at limiting the number of Soviet and other Warsaw Pact nationals working in such enterprises by applying very restrictive criteria for admission (See also Part III, Section A, Measure 8).

3. COCOM and Technology

Technology imports are a major Soviet interest in trade with the West. Efforts to tighten the application of the COCOM restrictions and to extend their scope need to be pursued.

4. Air traffic

Measures in this field would have a major public impact, and certain measures (e.g. denial of overflights and technical stop-overs, and adherence only to the strict requirements of agreements) could be taken immediately, at least in some countries. Other measures might require denunciation of existing agreements. Consideration must also be given to inter-governmental co-operation with Third countries in this field.

5. Maritime and land transport

The following possibilities exist:

(i) Identify and take whatever limiting actions are possible without violating existing agreements.

For instance, there may be some scope for immediate action consistent with existing treaties, to change certain commercial practices which are not to the benefit of the West. This subject is already under consideration in the EC. Curtailment of maritime services and closure of ports should also be considered. The latter measure would have the advantage, inter alia, of making more difficult the intelligence gathering activities of the Soviet merchant fleet.

N A T O S E C R E T

-9-

PO/80/133 (Final)

(ii) Examine the feasibility of terminating existing agreements.

This could entail a considerable time lag, but should not be ruled out for this reason, since in some cases the effect of these treaties operates to the disadvantage of the West.

(iii) The Trans-Siberian railway

Discouraging the use of the Trans-Siberian railway facility would bring advantage to Western shipping and deny an important source of foreign exchange to the USSR. However, enforcement of controls would prove difficult. In any case, close co-operation with Japan is required.

6. Fishing

The EC countries and the USA do not at present allow Soviet fishing in their zones. The application of measures in this area would be difficult or impossible for some other Allies and also for Denmark in relation to the Faeroes. Soviet factory ships present a special problem.

7. Energy

The Soviet Union is currently self-sufficient in energy resources but depends on Western technology and financing for their development for the future. This situation offers the possibility of a number of measures to the detriment of the Soviet Union in this field. The suspension of all negotiations on projects related to the exploitation of Soviet energy resources would immediately bring home to the Soviet Union the consequences of an intervention in Poland.

A decision on a general embargo would at the same time affect projects of co-operation such as the pipeline project transporting Siberian gas. The effects of a delay in the realization of those projects, or their final abandonment, on the energy outlook of the Soviet Union and of the West need to be carefully studied in advance.

In particular, certain countries of Continental Europe may have to reconsider their programme of supply. In this connection, the situation of the countries most affected will have to be borne in mind.

The Allies both individually and collectively, would have to think over the measures required in case of suspension by the Soviet Union of its current deliveries.

The Soviet Union might find the suspension of projects of co-operation in the field of energy a reason to increase its interest in the oil of the Middle East and at the same time might use it as a pretext to take retaliatory measures which would deprive the West of immediate energy resources. On the other hand, current Soviet energy supplies to Western Europe are a major source of foreign exchange for the Soviet Union, which therefore might influence the Soviet decision.

N A T O S E C R E T

N A T O

S E C R E T

-10-

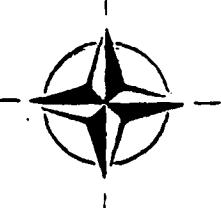
PO/80/133(Final)

8. Foreign exchange

Measures in this domain could generate a loss of confidence in the Western banking and financing system. They would also require new domestic legislation. The application of such measures would therefore not be advisable.

N A T O

S E C R E T



ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION

1110-BRUXELLES TEL : 241.00.40 - 241.44.00 - 241.44.90 TELEX : 23-867

N A T O S E C R E T

22

ORIGINAL : ANGLAIS/FRANCAIS
16 mars 1981PO/80/133 (Définitif)Distribution très limitée

Aux : Représentants permanents (Conseil)
 Du : Secrétaire général

POLOGNE

On trouvera ci-joint la version définitive du document telle qu'elle se présente après examen par le Conseil.

2. Au cours de cet examen, il a été décidé que la question d'un embargo sur les importations en provenance de l'Union soviétique et des autres pays concernés du Pacte de Varsovie serait soumise aux autorités nationales. Lors de l'étude de ce problème, une attention spéciale devrait être accordée aux critères énumérés dans l'introduction aux paragraphes portant sur les mesures économiques (Partie III.B.), et en particulier au critère (b). Je présume que les Alliés voudront examiner ce point plus avant.

3. S'il a été généralement convenu que les mesures envisagées dans le présent document continueraient d'être étudiées sous tous leurs aspects, on a estimé, de façon plus spécifique, qu'en raison de leur complexité, deux des mesures doivent faire l'objet d'une étude particulière avant qu'une suite quelconque puisse leur être donnée. En ce qui concerne la première, qui est la mesure économique n° 1, il faudra que les gouvernements examinent deux aspects : les critères précis à établir pour définir clairement les contrats existants, et la question de savoir si un embargo général sur les exportations pourrait s'appliquer à l'exécution des contrats de services et, dans l'affirmative, quelles pourraient en être les modalités. La seconde mesure est la mesure économique n° 7. Le Conseil a considéré qu'il serait nécessaire d'étudier soigneusement, et sans tarder, les effets que le report ou l'abandon de projets concernant l'exploitation de ressources énergétiques soviétiques auraient sur les perspectives énergétiques de l'URSS et des pays occidentaux.

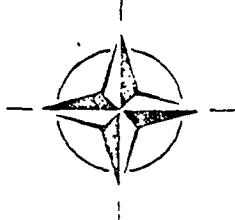
4. Je dois aussi appeler l'attention sur la situation économique très spéciale de l'Islande et les répercussions qu'auraient pour ce pays un embargo commercial général, ainsi que des mesures touchant les denrées alimentaires et les transports maritimes.

5. Enfin, on a préconisé que les gouvernements informent préalablement le Conseil des importants problèmes juridiques qui, selon eux, se poseraient en cas d'application des mesures énumérées dans le document.

(Signé) Joseph M.A.H. LUNS

Ce document comprend : 12 pages

N A T O S E C R E T



ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION

1110 - BRUXELLES TEL : 241.00.40 - 241.44.00 - 241.44.90 TELEX : 23-867

30

N A T O S E C R E T

ORIGINAL : ANGLAIS/FRANÇAIS
13 mars 1981

PO/80/133(Définitif)

Distribution très limitée

Aux : Représentants permanents (Conseil)

Du : Secrétaire général par intérim

POLOGNE

(La note de couverture suivra.)

(Signé) E.C. LANKES

Secrétaire général par intérim

Ce document comporte : 12 pages.

N A T O S E C R E T

NATO SECRET

- 2 -

PO/80/153(Définitif)POLOGNEI. Les objectifs de l'Ouest dans la crise polonaise

La situation en Pologne et dans les régions voisines est un sujet de grave préoccupation en raison de la concentration des forces militaires de l'Union soviétique et du droit que celle-ci revendique d'influer sur le cours des événements survenant dans ce pays par tous les moyens dont elle dispose, y compris la force au besoin. L'Alliance a pour politique fondamentale que la Pologne doit être libre de décider de son propre avenir. Aucun pays ne doit donc intervenir dans les affaires intérieures de la Pologne ; une telle intervention serait contraire aux principes du droit international, tels qu'énoncés dans la Charte des Nations Unies et rappelés dans l'Acte final d'Helsinki. Les Alliés n'ont nullement l'intention d'intervenir ou de fournir un prétexte quelconque à une intervention soviétique. Dans le cadre de cette politique, ils sont prêts à prendre toute mesure raisonnable pour décourager et dissuader l'Union soviétique d'intervenir.

La partie II ci-dessous expose les principaux scénarios d'une intervention soviétique possible. Les Alliés devront suivre attentivement l'évolution de la situation afin de déterminer les intentions soviétiques et de décider à quel stade les Ministres devraient se rencontrer pour examiner les mesures qui s'imposent.

Il pourrait s'agir de mesures préalables à une intervention et de mesures postérieures à une intervention. Les premières sont d'une manière générale de deux ordres :

- (a) mesures visant à inciter les Soviétiques à faire montre de modération et à rendre plus difficile pour eux tant de continuer à menacer de recourir à la force que de faire directement usage de la force - ces mesures pourraient être prises, soit bilatéralement, soit collectivement par l'Alliance, et un bon nombre d'entre elles ont déjà revêtu la forme de démarches diplomatiques et de déclarations publiques ;
- (b) mesures visant à aider la Pologne à faire face à la détérioration de sa situation économique - ces mesures pourraient être prises bilatéralement ou par la voie de la Communauté européenne ou d'autres organismes internationaux, sous la forme d'une aide économique supplémentaire (crédits, livraisons de céréales et d'autres denrées alimentaires).

Des mesures postérieures à une intervention devraient tendre à dénoncer l'action soviétique, à en tirer les conséquences qui s'imposent pour toutes les facettes des relations Est-Ouest, à faire savoir aux Soviétiques quelles seraient ces conséquences et à s'assurer qu'elles soient comprises par les autres. La partie III ci-dessous est destinée à servir de base à un complément d'étude dans les capitales alliées et à des consultations convenues avec des pays non OTAN désignés ; elle doit aussi servir de thème central à l'examen qu'effectueraient les Ministres s'ils devaient avoir à traiter d'une intervention soviétique. Cette liste, de caractère indicatif plus qu'exhaustif, ne prétend pas préjuger de la manière dont les Ministres ou les gouvernements souhaiteraient procéder afin de choisir les mesures les mieux adaptées aux circonstances.

NATO SECRET

- 2 -

En général, la politique de l'Ouest aurait pour objectif de préparer le terrain à une nouvelle phase de politiques réalistes envers Moscou et de démontrer qu'il doit y avoir une relation "de cause à effet" entre les actions soviétiques et l'état des relations Est-Ouest et que ces dernières ne peuvent de nouveau s'améliorer que si l'URSS est prête à respecter les principes de la Charte des Nations Unies, de l'Acte final d'Helsinki, et du droit international.

II. Scénarios possibles

Les circonstances qui pourraient rendre souhaitable une réunion d'urgence des Ministres comprennent les principaux scénarios suivants :

1. invasion pure et simple, avec ou sans invitation ;
2. intervention présentée sous les apparences de déploiements, ou d'exercices militaires de grande envergure ;
3. utilisation de la force contre la population par les autorités polonaises, avec, ou sans, appel à l'aide d'autres pays du Pacte de Varsovie.

Il est admis que les Soviétiques s'emploieront à maintenir le maximum d'ambiguité ; les scénarios ci-dessus sont par conséquent à considérer comme strictement indicatifs. L'exécution de l'un ou l'autre de ceux-ci pourrait être précédée d'arrestations en masse ou de sérieuses manifestations populaires de protestation (résultant par exemple de pénuries) conduisant à des désordres ou à une résistance de la part de la population.

III. Actions possibles dans le scénario "envisageant le pire"

Si l'objectif consistant à empêcher une intervention soviétique n'est pas atteint, une réaction ferme et immédiate s'imposera de la part des Alliés. Dans ce cas, les Ministres des Affaires Etrangères se réuniront en session d'urgence du Conseil de l'Atlantique Nord pour décider des mesures à prendre, en fonction de la situation. Selon le moment auquel se tiendrait la réunion ministérielle, il pourrait être nécessaire que le Conseil permanent, agissant sur instructions, prenne certaines mesures avant cette réunion. Les mesures, prévues pour le scénario "envisageant le pire", devraient être modulées en fonction du niveau de l'intervention de l'Union soviétique et/ou d'autres membres du Pacte de Varsovie. Aucune mesure ne devrait être envisagée à l'encontre des pays du Pacte de Varsovie autres que l'URSS qui ne participeraient pas à l'intervention. Dans le cas des pays du Pacte qui y prendraient part, le niveau de la réaction occidentale devrait dépendre de la nature et de l'intensité de cette participation. Les mesures prises contre l'Union soviétique, qui devrait de toute façon être considérée comme le principal responsable de l'intervention, devraient être beaucoup plus fortes que les mesures prises contre les autres pays participants. L'examen des réactions et la décision en cette matière seraient fondés sur la liste de mesures suggérée ci-après.

A. Actions politiques possibles

1. Effectuer les démarches de protestation aux endroits et de manière appropriés.

2. Demander une réunion d'urgence du Conseil de Sécurité des Nations Unies et, si approprié, une réunion de l'Assemblée générale.

Les gouvernements des pays occidentaux (aussi bien ceux qui sont membres du Conseil de Sécurité que les autres) devraient être prêts à demander au Président du Conseil de Sécurité la convocation d'une réunion d'urgence (de préférence avec un certain soutien des Etats du Tiers monde). Les membres occidentaux du Conseil, avec le plus large soutien possible des non-alignés, devraient alors coparrainer une résolution condamnant l'intervention en Pologne et demandant le retrait immédiat des forces d'invasion ainsi que le respect des principes de la Charte des Nations Unies. Neuf votes positifs seront nécessaires pour inscrire la question à l'ordre du jour et, aussi lorsqu'elle sera débattue au fond, pour obliger l'URSS à faire usage de son droit de veto. Les Alliés devront chercher à user de leur influence auprès des pays du Tiers monde membres du Conseil. Les délégations à New York devront se tenir en étroites consultations à ce sujet.

Si une résolution du Conseil de Sécurité fait l'objet d'un veto de l'Union soviétique, neuf votes positifs au Conseil seront nécessaires pour la convocation d'urgence d'une session spéciale de l'Assemblée générale. Avant la présentation d'une résolution à l'Assemblée générale, il faudrait en examiner soigneusement les chances de succès. Une résolution comportant une recommandation quant au fond ne pourrait y être adoptée qu'à une majorité des deux tiers, et il faudrait donc mener encore une campagne intensive de persuasion. Il sera essentiel de bien faire comprendre aux Etats membres du Tiers monde que l'intervention en Pologne est une question qui ne s'inscrit pas seulement dans un contexte européen ou Est-Ouest, mais qui, surtout après l'invasion de l'Afghanistan, intéresse directement et au plus haut point la communauté mondiale.

En cas d'action de l'Union soviétique restant en deçà d'une intervention caractérisée, il sera beaucoup plus difficile de s'assurer le soutien du Tiers monde. Il importera de ne pas engager aux Nations Unies, une opération qui risquerait de faire long feu et d'apporter à l'Union soviétique une victoire au plan de la propagande.

3. Mener une campagne intensive de condamnation publique.

4. Rappeler pour consultations les Ambassadeurs de Moscou et, éventuellement, d'autres capitales du Pacte de Varsovie.

Le rappel simultané des Ambassadeurs des pays occidentaux à Moscou aurait un impact considérable mais il présenterait aussi de sérieux inconvénients, notamment celui de priver les Alliés d'un canal de communication particulièrement utile en période de crise ; en conséquence, il devrait être de courte durée. Si cette mesure était adoptée, il devrait être annoncé que les Ambassadeurs sont rappelés pour participer à un examen de la situation et recevoir de nouvelles instructions, ce qui leur permettrait de regagner leur poste après un court intervalle sans donner l'impression que rien n'a changé. Le moment du retour devrait faire l'objet d'une coordination.

Le rappel d'Ambassadeurs dans d'autres capitales du Pacte de Varsovie, et notamment de ceux en poste à Varsovie, pourra être décidé en fonction des circonstances.

N A T O S E C R E T

- 5 -

PO/80/133(Définitif)

5. Suspendre la participation à la réunion de la CSCE à Madrid à la suite de la condamnation de l'action soviétique sur la base de l'Acte final d'Helsinki.

L'action qui sera menée à Madrid devra être coordonnée par les délégations sur place, suivant les instructions reçues. En cas d'intervention, les chefs de délégation devraient suspendre leur participation aux réunions des trente-cinq dans l'attente d'instructions des capitales encore que la participation à un niveau moins élevé doive se poursuivre durant cette courte période d'attente, dans la mesure nécessaire pour empêcher que des décisions regrettables ne soient prises.

Des instructions convenues pourraient être envoyées aux délégations des pays de l'OTAN afin que celles-ci fassent des déclarations condamnant avec la plus grande énergie l'intervention soviétique, expliquant que les circonstances ne permettent plus à la réunion de se tenir utilement, et annonçant la suspension de leur participation, tout en faisant clairement apparaître que nous souhaitons la poursuite du processus de la CSCE. Cette politique devrait être clairement exposée aux pays neutres et non alignés. Il pourrait être demandé aux délégations à Madrid de convenir du nombre des déclarations qui seraient faites.

6. Examiner la participation aux négociations sur le contrôle des armements et le désarmement, telles que MBFR, CTB, CD et CDE.

Il s'agirait de bien montrer que les actions de l'Union soviétique en Pologne, en Afghanistan et ailleurs ont sapé la confiance internationale et ainsi gravement compromis les possibilités de progrès en ce qui concerne la limitation des armements. En examinant cette mesure, il faudrait faire la distinction entre les instances Est-Ouest et celles qui ont un caractère plus largement international. La suspension ou la non-reprise de la participation à des négociations Est-Ouest comme celles qui concernent les MBFR et la CTB est une éventualité à retenir. Quant aux négociations à participation plus large, il faut tenir compte des réactions probables des pays neutres et non alignés ; la représentation des pays occidentaux pourrait être maintenue, au même niveau ou à un niveau inférieur.

7. Examiner avec les Etats-Unis la question des négociations SALT et LRTNF.

Si ces négociations n'étaient pas en cours au moment d'une intervention soviétique, elles ne pourraient pas être engagées avant longtemps. Si, au contraire, elles avaient déjà commencé, la délégation des Etats-Unis suspendrait sa participation. Les Etats-Unis examineront en consultation avec les autres Alliés l'attitude qu'ils adopteraient ultérieurement à l'égard de leur éventuelle reprise.

8. Imposer des restrictions additionnelles sur les ambassades et autres organismes de l'Union soviétique et, éventuellement, d'autres membres du Pacte de Varsovie, y compris des limitations portant sur les déplacements et le personnel à tous niveaux.

N A T O S E C R E T

- 5 -

Les décisions seront prises individuellement par les gouvernements ; elles pourront varier en fonction du niveau des restrictions qui touchent actuellement les représentants de l'URSS et/ou d'autres pays du Pacte de Varsovie dans chaque pays, et en fonction du niveau relatif de représentation de l'URSS/des autres pays du Pacte de Varsovie et des pays occidentaux dans les pays de l'autre camp.

Pourraient être prises notamment les mesures suivantes :

- (a) Resserrement des restrictions en matière de déplacement, ou extension de ces restrictions au personnel auquel elles ne s'appliquent pas actuellement.
- (b) Réduction de l'effectif des missions officielles ou des organismes de services par l'expulsion de certaines catégories de personnel et par l'imposition ou l'abaissement de plafonds.
- (c) Expulsion d'individus nommément désignés, par exemple, de personnes soupçonnées ou convaincues de se livrer à des activités de renseignement.
- (d) Autres mesures visant à entraver les activités dans le domaine du renseignement, par exemple, contrôle des personnes effectuant des visites de courte durée, des employés des organismes de services et des visites de marins.

D'une manière générale, les restrictions imposées par l'Union soviétique aux représentants des pays occidentaux et entrant dans les catégories (a) et (d) ci-dessus sont plus sévères que celles qui sont imposées par l'Ouest ; il est donc probable que les représailles seront moins préjudiciables dans ces cas-là. La riposte soviétique pourrait prendre plusieurs formes, y compris le retrait du personnel local des représentants occidentales. En ce qui concerne la mesure (c), l'utilité d'une restriction des activités de l'URSS en matière de renseignement devrait, malgré le risque de représailles, être prise en compte. Quant à la mesure (b), des réductions touchant l'effectif des représentations commerciales de l'URSS/des autres pays du Pacte de Varsovie, y compris les firmes et les organisations de services, pourraient utilement s'ajouter à des mesures prises au titre de la section B ci-après. L'examen d'autres mesures dans ce domaine pourrait être réservé à un stade ultérieur de la crise.

9. Suspendre tous les échanges de visites à haut niveau avec les Etats du Pacte de Varsovie participant à l'intervention.

Certaines visites de haut niveau entrant dans le cadre des "mesures de crise" pourraient se révéler nécessaires, mais elles devraient être précédées de consultations entre Alliés.

10. Suspendre les principaux échanges et les grandes manifestations dans les domaines culturel, universitaire, scientifique et sportif et si c'est possible et nécessaire l'exécution d'accords culturels.

D'une manière générale, l'objet de cette mesure serait de suspendre ou d'annuler des manifestations et des festivités de caractère spectaculaire ayant un impact sur l'opinion et entourées d'une grande publicité, tout en essayant de

préserver le cadre de coopération existant dans ces domaines. Certains de ces échanges échappent à la responsabilité des gouvernements alliés : toutefois, dans la mesure du possible, ceux-ci devraient s'efforcer de décourager les initiatives privées qui seraient de nature à compromettre l'efficacité de cette mesure.

11. Inciter les Etats susceptibles d'être réceptifs à nos arguments à prendre dans tous les domaines des mesures semblables à celles prises par les Alliés.

B. Actions économiques possibles

En envisageant l'application de mesures économiques, il faudra garder à l'esprit les points suivants :

- (a) Pour avoir toute leur efficacité, les mesures économiques devraient être appliquées unanimement et simultanément. Toutefois, il faudrait dûment tenir compte de la situation de certains pays alliés et, en même temps, accorder la plus grande attention à la nécessité d'assurer un partage équitable du fardeau et d'équilibrer les pertes à long terme et à court terme des Alliés. En outre, il serait important d'obtenir de certains pays non membres de l'Alliance qu'ils appliquent eux aussi ces mesures.
- (b) Toutes les mesures économiques présenteraient nécessairement des inconvénients pour les Alliés, mais il faudrait choisir celles qui causeraient plus de dommages aux pays concernés du Pacte de Varsovie.
- (c) La différenciation entre les pays du Pacte de Varsovie devrait s'accompagner de mesures parallèles visant à empêcher un contournement.
- (d) Il conviendrait de prendre dûment en considération les incidences juridiques des mesures.
- (e) En ce qui concerne les pays de l'Alliance membres de la Communauté européenne, celle-ci devra examiner les mesures qui sont de sa compétence. Des consultations avec d'autres groupements économiques ayant compétence pour certaines mesures pourraient être souhaitables.

1. Embargo général sur toutes exportations en vertu de contrats nouveaux.

Cette mesure ne mettrait pas en cause les principes de la sécurité juridique des contrats déjà souscrits, aussi bien par les gouvernements alliés que par les firmes privées, antérieurement à l'intervention, et ne fournirait donc aucun prétexte à l'URSS de revenir sur les engagements souscrits par elle. Cependant, il faudra examiner les dispositions législatives nécessaires et établir des critères précis et admis par tous les Alliés pour identifier de manière claire et pratique les contrats existants; ces critères porteront sur la date du contrat par rapport à la date de prise d'effet de l'embargo, la définition des produits, des quantités et des mécanismes de fixation de prix, ainsi que sur les conditions de livraison et de paiement. Les gouvernements alliés prendront, chacun en ce qui le concerne, les

N A T O S E C R E T

- 8 -

P0/80/133(Définitif)

dispositions juridiques et pratiques, nécessaires pour assurer la mise en oeuvre de cette mesure. Les gouvernements devront examiner à l'avance si les mesures pourraient être appliquées à l'exécution des contrats de services et, dans l'affirmative, en étudier les modalités. Certaines exceptions mineures dictées par des considérations humanitaires et visant, par exemple, des produits médicaux pourraient être envisagées.

2. Mesures spécifiques relatives aux échanges.

(a) Produits agricoles et alimentaires.

Si un embargo général était décidé, il engloberait par définition la présente mesure. Si celle-ci était appliquée isolément, les considérations exposées sous le point 1 ci-dessus vaudraient également. Une telle mesure, plus particulièrement en ce qui concerne les céréales, affecterait l'Union soviétique d'une manière significative et assez rapide. Il sera important d'obtenir que des pays tels que la Nouvelle-Zélande, l'Espagne, le Brésil, l'Argentine et l'Australie décident de l'appliquer également, afin de priver l'Union Soviétique de toute possibilité de contournement.

(b) Crédits officiels, garanties de crédit et assurance crédit à l'exportation.

Si un embargo sur les exportations était décidé, il devrait s'accompagner de la suspension des crédits correspondants, des garanties de crédit et de l'assurance crédit à l'exportation. En l'absence d'un tel embargo, il serait encore possible d'envisager l'interdiction de crédits de cette nature. Il faudrait alors prendre en considération le risque de voir l'Union Soviétique reporter ses achats sur des pays occidentaux pratiquant de faibles taux d'intérêt. Des contrats existants pourraient, dans certains cas, s'en trouver affectés. Le refus de crédits à l'exportation déjà autorisés pour des contrats existants aurait, sur le plan juridique, des incidences considérables.

(c) Ajustement des règles du consensus de l'OCDE.

Une telle mesure serait beaucoup moins efficace que le refus de crédits. Son application exigerait une coordination dans d'autres enceintes avec des pays non membres de l'OTAN et devrait tenir compte des obligations souscrites par certains Alliés aux termes d'accords conclus avec les pays concernés du Pacte de Varsovie. Cependant, l'adoption de conditions plus sévères pour l'octroi de crédits, que ce soit par une modification des règles du consensus ou sur accord spécifique entre des pays de l'OTAN et d'autres pays, accroîtrait le coût des importations soviétiques, réduirait les subventions officielles accordées par les pays occidentaux et constituerait un objectif à long terme valable après une intervention soviétique.

N A T O S E C R E T

- 8 -

(d) Projets industriels dans les pays concernés du Pacte de Varsovie.

En cas d'embargo général, celui-ci engloberait par définition la présente mesure. Si cette dernière était appliquée isolément, les considérations exposées sous le point 1 ci-dessus s'appliqueraient également. Il faudrait aussi peser soigneusement les possibilités qui s'offriraient à l'URSS de contourner une telle mesure ou de prendre des contre-mesures.

(e) Opérations en association et autres formes de coopération commerciale.

L'adoption de mesures dans ce domaine pourrait avoir pour but de limiter le nombre de ressortissants de l'URSS et d'autres pays du Pacte de Varsovie travaillant dans de telles entreprises, en appliquant des critères d'admission très restrictifs (voir également la Partie III, Section A, Mesure 8).

3. COCOM et technologie.

Les importations de technologie intéressent au plus haut point l'Union Soviétique, dans le cadre de ses échanges avec l'Ouest. Les efforts entrepris pour appliquer plus sévèrement les restrictions imposées par le COCOM et pour élargir leur portée devraient être poursuivis.

4. Trafic aérien.

L'application de mesures dans ce domaine aurait un impact majeur sur l'opinion; certaines mesures (par exemple, l'interdiction de survols et d'escales techniques et le retour à la stricte application des accords en vigueur) pourraient être prises immédiatement, du moins dans certains pays. D'autres mesures pourraient exiger la dénonciation d'accords existants. Il faudrait aussi envisager une coopération intergouvernementale avec des pays tiers dans ce domaine.

5. Transports maritimes et terrestres.

Les possibilités sont les suivantes :

(i) Identifier et prendre toutes mesures limitatives qui seraient applicables dans le cadre des accords existants.

Il peut par exemple y avoir place pour une action immédiate concernant certaines pratiques commerciales ne mettant pas en cause les accords existants qui ne sont pas dans l'intérêt de l'Occident. Cette question est déjà à l'étude à la CEE. Une réduction des services maritimes et la fermeture de ports devraient également être envisagées. Cette dernière mesure aurait l'avantage, entre autres, de rendre plus difficiles les activités de recueil du renseignement menées par la flotte marchande soviétique.

NATO SECRET

- 10 -

PO/80/133 (Définitif)

(ii) Examiner la possibilité de dénoncer des accords existants.

Cette opération pourrait être très longue, mais ne devrait pas être écartée pour autant, car les traités en cause s'appliquent dans certains cas au détriment de l'Ouest.

(iii) Le chemin de fer transsibérien.

Des mesures visant à décourager l'utilisation du chemin de fer transsibérien seraient bénéfiques aux marines marchandes des pays de l'Ouest et priveraient l'URSS d'une source importante de devises. Il serait toutefois difficile de mettre en oeuvre des contrôles. Une étroite coopération avec le Japon serait de toute façon nécessaire.

6. Pêche.

Les pays de la Communauté européenne et les Etats-Unis n'autorisent pas pour l'instant l'Union Soviétique à pêcher dans leurs zones. L'application de mesures de cet ordre serait difficile, voire impossible, pour certains autres pays alliés et notamment pour le Danemark en ce qui concerne les Féroé. Les navires-usines soviétiques posent un problème particulier.

7. Energie.

L'Union soviétique possède des ressources énergétiques qui suffisent actuellement à ses propres besoins, mais elle est tributaire de la technologie et du concours financier des pays occidentaux pour leur exploitation future. Dans cette situation, il est possible de prendre un certain nombre de mesures préjudiciables à l'URSS dans ce domaine. La suspension de toute négociation sur des projets relatifs à l'exploitation des ressources énergétiques de l'URSS ferait immédiatement saisir aux Soviétiques les conséquences d'une intervention en Pologne.

Une décision d'embargo général aurait également des répercussions sur des projets de coopération tels que le projet de gazoduc pour l'acheminement du gaz sibérien. Les incidences d'un retard dans la réalisation de ces projets, sinon de leur abandon définitif, sur les perspectives énergétiques de l'URSS et de l'Ouest doivent être soigneusement appréciées au préalable.

En particulier, certains pays d'Europe continentale risqueraient d'avoir à reconstruire leur programme d'approvisionnement. A cet égard, il faudrait prendre en considération la situation des pays les plus affectés.

Les Alliés devraient réfléchir, tant individuellement que collectivement, aux mesures à prendre en cas de suspension par l'URSS de ses fournitures actuelles.

NATO SECRET

- 10 -

N A T O S E C R E T

- 11 -

PO/80/133(Définitif)

L'URSS pourrait trouver dans la suspension de projets de coopération en matière énergétique une raison de s'intéresser davantage au pétrole du Proche-Orient et pourrait également en tirer prétexte pour prendre des mesures de rétorsion qui priveraient l'Ouest de ressources énergétiques immédiates. Toutefois, les livraisons actuelles de l'Union Soviétique à l'Europe occidentale dans le domaine énergétique constituent une importante source de devises pour l'URSS et il y a donc là un facteur de nature à influer sur la décision de Moscou.

8. Devises.

Des mesures dans ce domaine pourraient entraîner une perte de confiance dans le système bancaire et financier occidental. Elles exigerait également l'adoption de nouvelles législations nationales. Leur application ne serait donc pas souhaitable.

N A T O S E C R E T