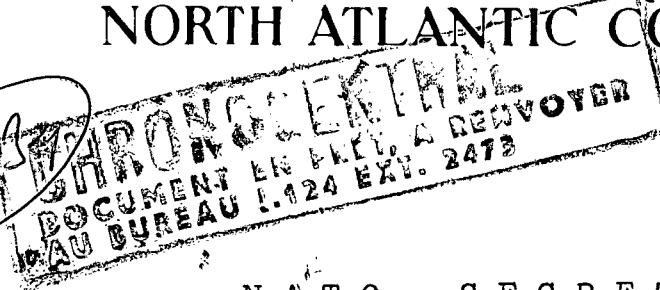


# CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD NORTH ATLANTIC COUNCIL

*L.D.* (B.S.)



EXEMPLAIRE  
COPY

N°

281

NATO SECRET

ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH  
11th August 1981

SUMMARY RECORD  
C-R(81)28

Summary record of a meeting of the Council  
held at NATO Headquarters, Brussels on  
Wednesday 8th July 1981 at 10.15 a.m.

PRESENT

Chairmen: Mr. Joseph M.A.H. Luns  
Mr. E. Da Rin

BELGIUM

Mr. M. Van Ussel

CANADA

Mr. J.G.H. Halstead

DENMARK

Mr. A. Svart

FRANCE

Mr. C. Arnaud

GERMANY

Mr. A. Böcker

GREECE

Mr. N. Athanassiou

ICELAND

Mr. H. Sv. Björnsson

ITALY

Mr. V. Tornetta

LUXEMBOURG

Mr. P. Wurth

NETHERLANDS

Mr. C.D. Barkman

NORWAY

Mr. K. Vibe

PORTUGAL

Mr. O.N. Valério

TURKEY

Mr. O. Olcay

UNITED KINGDOM

Sir Clive Rose

UNITED STATES

Mr. W. Tapley Bennett

INTERNATIONAL STAFF

Assistant Secretary General for  
Political Affairs:

Mr. H.C. Lankes

Executive Secretary:

Mr. T. Özceri

MILITARY COMMITTEE

Chairman:

Admiral R.H. Falls

This document consists of: 21 pages

NATO SECRET

N A T O      S E C R E T

-2-

C-R(81)28

CONTENTS

<u>ITEM</u>	<u>Subject</u>	<u>Paragraph Nos.</u>
I.	Statements on political subjects (Restricted Session)	
II.	Poland	1 - 59
III.	Soviet and East European agriculture	60 - 73
IV.	Air command and control systems team (ACCS)	74 - 78

N A T O      S E C R E T

-2-

N A T O   S E C R E T

-3-

C-R(81)28

N A T O   U N C L A S S I F I E D

I. STATEMENTS ON POLITICAL SUBJECTS

(Restricted Session)

N A T O   S E C R E T

II. POLAND

1. The CHAIRMAN recalled that on 30th June 1981, the Military Committee had circulated document CMCM-11-81, entitled "Military Appreciation on the Current Situation in Poland", which it had prepared at the Council's request. This document paid particular attention to the possibility of an intervention by Soviet and other Warsaw Pact forces and also analyzed the question of warning time. It seemed possible to take some comfort from the Military Committee judgement that "despite imposition of rigorous (Warsaw Pact) security measures, some preparation actions would be expected to provide an advance warning of such an intervention and would provide, as in the past, time for NATO political reaction to take place". Of course, NATO action in this case would not occur until after the event. Before opening the discussion, he invited the Chairman of the Military Committee to inform the Council of the latest developments in the Polish situation.

2. The CHAIRMAN of the MILITARY COMMITTEE said that the situation remained the same, even although political tension had heightened in Poland. The military situation was unchanged, the current exercises probably being designed more to apply psychological pressure on the Polish people than to prepare for an intervention, which seemed unlikely in the near future. Nevertheless, the existing force structure would enable the Soviet Union to respond to any crisis with a limited force. The fact that a large number of units had undergone the normal training cycle and had been deployed to the field for exercises had undoubtedly increased the scale of intervention which could be mounted in a given time.

3. The UNITED KINGDOM REPRESENTATIVE said that he had a question on warning time. The final sentence of the penultimate paragraph in the conclusion to the Military Committee paper stated that: "In any case, NATO's warning time would always be less than any preparation time which might be postulated". While accepting this assessment, he would like to have some idea of how this warning time related to preparation time. The Military Committee paper suggested three possible degrees of intervention, the preparation time being different in each case depending on the scale of the forces committed. His Authorities believed that any intervention would necessarily be on a large scale so that, on the basis of the assumptions in the Military Committee paper, there would be two or three weeks' preparation time. In the event that the intervention entailed the mobilization of Category C forces and, to a lesser extent, Category B forces, his Authorities took the view that the need to improve the preparedness of these forces would not necessarily increase the warning time.

N A T O   S E C R E T

-3-

N A T O      S E C R E T

-4-

C-R(81)28

4. The CHAIRMAN of the MILITARY COMMITTEE replied that this aspect of the problem had been discussed at length, not only in the Military Committee but also in the Intelligence community. In the event of a large-scale intervention, the warning time would depend on the forces used. It seemed inconceivable that the Soviet Union would employ all the Category A forces stationed in East Germany and some of those in Czechoslovakia. Two to three weeks would be needed to mobilize the Category C forces in the Western military districts. Sixty to 70% of the Category B forces could be used without a very lengthy period of mobilization. This illustrated the difficulty of forecasting the warning time that would be available. The Military Committee believed that any intervention would necessarily be on a large scale but that the Soviet Union would try to keep the indicators secret. However, it was felt unlikely that such preparations could be kept hidden from Western methods of detection, even if infrastructure and logistics facilities were already in place.

5. The BELGIAN REPRESENTATIVE said that according to his Government's information, there was a problem as regards the reliability of the Polish forces; since August 1980, half of these were made up of young recruits who sympathized with Solidarity. Also, the Polish forces were almost 100% dependent on the Soviet Union for their equipment. He asked whether supplies of equipment had been reduced in recent months.

6. The CHAIRMAN of the MILITARY COMMITTEE concurred with this analysis. However, it was difficult to forecast the degree of reliability of the Polish forces; a great deal would depend on the political situation at the time of any intervention and on the scale of the latter. As regards equipment, it seemed clear that if the Soviet Union had any doubts about the Polish forces' reliability, it would immediately suspend supplies. However, as none of these questions had yet been discussed by the Military Committee, he would like an opportunity to consult his experts before giving a more detailed reply.

7. The CHAIRMAN proposed that after this review of the military situation, the Council should go on to a general exchange of views on the other aspects of the situation in Poland.

8. The UNITED KINGDOM REPRESENTATIVE said that the Polish leadership had reason to be satisfied with the outcome of the elections to the Party Congress. According to a report from the British Embassy in Moscow, the endorsement of all the Politburo members and hardliners seemed to have reassured the Russians by demonstrating that the Polish Communist Party was still in control. In this context, Mr. Gromyko's visit to Warsaw was seen as a step in the normalization of inter-Party relations. The Communiqué issued following this visit was a clear indication of Soviet acquiescence in the Congress and showed that Moscow's real interests were considered more important than ideology and that it was prepared to tolerate a degree of variation under the Socialist umbrella.

N A T O      S E C R E T

-4-

N A T O      S E C R E T

-5-

C-R(81)28

9. However, it seemed difficult to assess the extent to which the Polish authorities would be able to rectify the very dangerous economic situation. In his conversation with Lord Carrington, Gromyko had shown modest optimism about this. After pointing out that it was not his practice to discuss Polish affairs with representatives of non-Warsaw Pact countries, he had expressed the view that - particularly since the harvest prospects seemed fairly good - Poland might be able to overcome its difficulties, even although the size of its foreign debt had been under-assessed. There seemed to be no doubt that the Russians would prefer to avoid a very costly intervention and that they had therefore tolerated developments which, only a year ago, would have been considered unacceptable. None the less, there were five specific sets of circumstances in which they might decide to incur such a cost:

- if Poland declared its intention to leave the Warsaw Pact;
- if communications between the Soviet Union and the GDR were jeopardized, thus putting Soviet security interests at risks;
- if there was a major breakdown of law and order;
- if the Polish Communist Party became so "heretical" that it could no longer be regarded as belonging to the Communist movement;
- if the ferment in Poland began to spread to other Eastern countries.

10. It was true that the Polish authorities would have some difficulty in keeping within acceptable limits while at the same time satisfying Solidarity's demands; this could be done only if there were no outbreak of violence jeopardising the present balance, which would entail a great deal of goodwill on both sides. However, the Poles had managed to preserve this balance for the past ten months, so that a Soviet intervention was not inevitable. There was even a possibility that the Poles would be able to come up with an original and truly national solution in the form of a genuinely liberalised Communist party. This idea was far from popular with the Russians, but they might become reconciled to it so long as Poland remained loyal to the Warsaw Pact and to Communist ideology. None the less, Moscow would have to reckon with the fact that a prolonged continuation of reforms would represent a serious ideological setback and could lead to demands for liberalization in the other Warsaw Pact countries.

N A T O      S E C R E T

-5-

N A T O      S E C R E T

-6-

C-R(81)28

11. In these circumstances, the Western objectives seemed clear: the Polish crisis must be resolved in a way which avoided Soviet intervention and enabled reforms to be continued. The way to make a Soviet intervention less likely was to draw attention to the Western reactions such a move would entail while at the same time responding positively to the Poles' requests for economic and financial assistance. In other words, the aim should be to continue a policy which hitherto had made a significant contribution to the Soviet assessment of the costs of intervention. There could be no doubt that this policy would be more effective if the Russians felt there was a prospect of improving East-West relations, particularly in the areas they regarded as most important, such as arms control negotiations, exchanges of high-level visits and the encouragement of trade - i.e. what Moscow saw as the elements of détente. However, it had to be borne in mind that this would mean abandoning the policy followed by the West since the invasion of Afghanistan. Clearly, there was no easy way out of this dilemma; hence the importance his Authorities attached to striving for some form of negotiation on Afghanistan.

12. The FRENCH REPRESENTATIVE expressed general agreement with the United Kingdom Representative's comments on the significance of Mr. Gromyko's visit to Warsaw, which seemed to have been a milestone in relations between the two countries. The Communiqué issued after this visit was very noticeably different in tone from the CPSU's letter to the Polish Communist Party. It contained the statement that "Poland was, is and will continue to be a firm link of the socialist community" and indicated that Gromyko had been given information on the preparation of the Party Congress as if it went without saying that the latter would be held as scheduled. The Communiqué gave the impression that the Soviet Union wished to break the deadlock in which it had found itself as a result of the CPSU's letter and to put its relations with Poland back on the foreign policy level, where there had never been any discord between the two countries. The current difficulties were presented as being the result, not of domestic troubles, but of an outside threat on the part of elements whose aim was to exploit events to discredit the socialist system. The document contained a reaffirmation of the Soviet views on peace and disarmament and of the Eastern positions on foreign policy, where Poland had always strongly backed the Soviet Union. However, the energy shown by Poland in Gierek's time had flagged and Gromyko had urged it to play its full rôle as a special partner of the Soviet Union with a view to the problems that would soon have to be confronted, and especially the LRTNF negotiations. Nevertheless, Warsaw's endorsement of the Soviet attacks on the West seemed very surprising at the present juncture, when it stood in greatest need of Western credits.

N A T O      S E C R E T

-6-

N A T O      S E C R E T

-7-

C-R(81)28

13. The same sort of comments were to be found in the speeches made by Mr. Czyrek during his recent official visits to Yugoslavia. After pointing out that Poland was going through a very difficult period, with complex economic and social problems, he had alleged that certain Western forces were trying to avail themselves of events in Poland to achieve their own aims, namely to discredit socialism, stir up trouble, destabilize the situation in the country and escalate the arms race. He had concluded that all efforts to destroy the foundations of the socialist order in Poland and to impair the ties of friendship between that country and its socialist neighbours were bound to fail.

14. If this were the price Poland had to pay in order to put Moscow's mind at ease, the West would probably have to accept it. Following the comments by the United Kingdom Representative, he expressed the view that before issuing any warnings, the Western countries should be mindful of the recent relaxation in tension and appreciate that a series of Western admonitions to the Soviet Union would be out of tune with the present turn of events, when there were signs of a relative lull, and lend credence to the allegation that the West was trying to aggravate the confrontation. It was noteworthy that no reference had been made to Poland in the Communiqué at the last EEC Foreign Ministers' meeting and that following his visit to Mr. Gromyko, Lord Carrington had stated that Poland had not been discussed. This cautious attitude seemed appropriate, even although it also entailed certain dangers, especially that of opening up prospects of increased co-operation with the Soviet Union just when the West was asserting that it had no wish to forget the events in Afghanistan. An attitude of great caution therefore seemed advisable during the next few weeks.

15. The NETHERLANDS REPRESENTATIVE said that his Authorities still believed that the Soviet leaders had not yet taken any decision on an intervention in Poland and that this was borne out by Gromyko's visit to Warsaw. The leadership appeared to be somewhat reassured and resigned to having the Polish Party Congress take place, even although this event was still regarded with concern since, despite the fact that all the Politburo members, including the hardliners, had been elected, the outcome was still far from predictable. There was no doubt that Gromyko had given some private warnings, even although publicly he had appeared to stress the spectre of the West's intervention and its influence on the Polish deviationists. For the benefit of the public, however, the Communiqué on his visit underlined the Warsaw Pact's unity of views and solidarity. Also, what was known of Lord Carrington's visit to Moscow showed that the Soviet Union regarded respect for Communist orthodoxy as being less important than anything that could jeopardize its geopolitical interests.

16. His own view was that the outcome of the Polish crisis would be determined by the economic situation; if economic recovery was not achieved, there might well be political chaos.

N A T O      S E C R E T

-7-

Up to now, however, the Soviet Union had not tried to apply economic leverage on the Polish leaders and had even granted them aid to the tune of \$2.5 billion in hard currency, as well as a moratorium on credits. Its attitude might, perhaps change after the Party Congress if the outcome was considered unsatisfactory. The question of whether the West should continue to aid Poland warranted consideration and a study of the implications of such a policy. As the French Representative had stated, the Western countries must continue to observe caution and refrain from issuing too many warnings to the Soviet Union, but they should also take care not to make too many concessions.

17. The NORWEGIAN REPRESENTATIVE said that to start with, he wished to make a few comments of a general and somewhat retrospective character. His Authorities felt that in its continuous review of the situation in Poland, the Council should give closer consideration to a general analytical problem, namely the fact that since the beginning of the crisis, it had had great difficulties in obtaining reliable information about Soviet intentions and objectives vis-a-vis Poland. While there had been abundant and relatively exact information about the military aspects of the situation, it had, as far as the Soviet decision-making process was concerned, had to rely on analyses largely based on historical precedent and expert speculation. As a result, too much emphasis might, perhaps, have been put on military aspects; this was a factor of uncertainty that should be borne in mind. He wished to add that his Authorities had very much welcomed the sober and concise analyses of Soviet military capabilities and possible warning time which the Council had received from the Chairman of the Military Committee.

18. Politically, developments in Poland had demonstrated that, even in Eastern Europe, there were important factors which circumscribed the freedom of action of the Soviet Union in the field of foreign policy. There could be no doubt that for more than a year the Soviet Union had strongly wanted to bring the process of liberalisation in Poland to a halt. The fact that it had so far refrained from taking action in the traditional way through military intervention showed that it would be worthwhile to have a close look at the factors that might have been decisive in Moscow's decision-making process. There seemed to be general agreement that factors such as the likelihood of Polish armed resistance, the risk of internal disintegration of the socialist community, anticipated Western reactions and international complications resulting therefrom must have weighed heavily against military intervention.

19. During a recent visit to Yugoslavia by the Norwegian Prime Minister, the Yugoslav leaders had recognised, with reference both to Poland and to Afghanistan, that today any country would have to think twice before undertaking any military intervention that was not supported by the masses. As far as the

N A T O      S E C R E T

-9-

C-R(81)28

Soviet level of tolerance was concerned, the Yugoslavs had considered that loyalty to the Warsaw Pact and the upholding of the Party's leading rôle were decisive factors in the Soviet evaluation but that the Polish leaders themselves had a realistic conception of the limitations on their own freedom of action. Also, it might be assumed that the Soviet Union was aware that the Western countries had had time to co-ordinate their reactions to a possible intervention.

20. As far as the latest developments in Poland were concerned, he agreed that two main conclusions could be drawn from Mr. Gromyko's visit to Moscow:

- the Soviet Union had now acquiesced with the extraordinary Party Congress taking place as planned;
- it felt that, at least for the time being, it would have to live with the present Polish leadership.

21. As to the Party Congress, the political pressure on the part of the Soviet Union and other Warsaw Pact countries had been very strong. In their talks with the Norwegian Prime Minister, the Yugoslav leaders had characterised the Soviet Communist Party's letter to the Polish Central Committee as a gross intervention in Polish internal affairs and compared it with the letter Yugoslavia had received from Stalin in 1948. However, the fact that Kania had stood up to the pressure and maintained the reform line had strengthened his internal position to an extent which the Soviet leaders had been unable to ignore. Also, he had succeeded in moulding the Congress in a way that would not provoke the Soviet Union. This was clear from the Communiqué issued following Gromyko's visit to Warsaw. However, this document also contained some warnings. Among other things, Poland was reminded that the inviolability of its borders was dependent on the defence of the achievements of socialism. Several points made in the Communiqué could be seen only as a warning to the Polish leadership to see to it that the Party Congress was kept within the socialist foreign and security policy framework. It should also be noted that the East German press continued to criticise developments in Poland, which it depicted as "extraordinarily serious".

22. As of the present time, his Authorities' assessment was that the threat of Soviet military intervention had receded somewhat, at least in the short term. They did not expect any dramatic results from the Congress. As for whether Kania would be able to secure results acceptable to the Soviet Union, account had to be taken of the social unrest and threats of strikes and, above all, of the extremely critical economic situation which might exacerbate the situation. A noteworthy feature was that both

N A T O      S E C R E T

-9-

N A T O      S E C R E T

-10-

C-R(81)28

in the Communiqué on Gromyko's visit and in the Eastern media generally, there seemed to be an increasing tendency to ascribe the responsibility for the present difficulties in Poland to Western subversion. This again demonstrated that the low profile adopted by the West throughout the crisis had been both in its own interests and in those of the Polish people and should be maintained.

23. The ITALIAN REPRESENTATIVE said that the Italian Embassy in Warsaw assessed developments in and around Poland as follows:

24. The Soviets appeared to be increasingly looking for guarantees against the intervention of "imperialist forces" as an alternative to any kind of direct intervention; the latter could not be excluded outright, but seemed unlikely in the near future and would probably take place only as a last resort. The guarantees sought for were of various kinds:

-     Ideological guarantees:

25. The proposed new Party Statute was neither revolutionary nor excessively conservative or reactionary, but acknowledged Polish "specificity" (freedom, publicity and transparency of discussions, free elections) in the context of "democratic centralism", the co-existence of national values and proletarian internationalism, co-operation with the social groups and the Church, but under the Party's hegemony. The "Tribyna Ludu" reported that the "Polish reality" was a compromise of Marxists and believers aimed at creating a political and moral unity by democratic methods capable of harmonising contrasting views and interests. This entailed a democratically-elected Party.

26. At the same time, the Polish leaders were doing their best to reassure Moscow. Jaruzelski spoke of a "return to Leninist rules". Rakowski invited Solidarity to confine itself strictly to issues relevant to trade unions. Kania recommended that the Congress should strengthen structures to enable the Politburo to exercise control. The restriction of invitations to the Congress to the delegations of the Warsaw Pact countries and Yugoslavia could be explained by the fact that this was an extraordinary meeting. However, it also bore witness to a cooler attitude towards Eurocommunism, in spite of the latter's undoubted influence on the right wing of the Party, the effects of which could be seen in the principles underlying the new Statute.

27. Moscow also seemed to be worried at the high percentage of newcomers (roughly 80%) among the 2,000 delegates to the Congress, which could eliminate the present members of the Party's two top bodies - the Politburo and the Secretariat - and open the way to the "Social Democratic" and "Christian Democrat" tendencies denounced by Grabski.

N A T O      S E C R E T

-10-

N A T O   S E C R E T

-11-

C-R(81)28

28. However, even although a large number of delegates were members of Solidarity (although recent estimates, perhaps designed to reassure Moscow, put the figure at only 25%) or of the intelligentsia (largely represented), it seemed that realism would prevail and that the Congress would approve a statute which could be given the green light in Moscow. This feeling was widespread in both Party and Government circles and in Solidarity and justified a certain optimism.

- Military guarantees:

29. The unusual publicity given to the exercises held in Silesia, which had been qualified as relatively modest by Western military attachés, as well as the rumours about new Warsaw Pact exercises in mid-July, were perhaps measures of intimidation and also signs of greater military integration of Poland in Warsaw Pact forces.

- Economic guarantees:

30. Jaruzelski's statements after the COMECON meeting in Sofia suggested that there might be a new orientation of the Polish economy towards COMECON and that, for their part, Poland's partners in COMECON might make better use of the Polish productive capacity.

- Political guarantees:

31. The visit to Belgrade by Czyrek, as well as Gromyko's visit to Warsaw, seemed to suggest that Moscow was trying to secure more active participation by Poland in its diplomatic counter-offensive for "peace and détente". The Polish government's interest in a renewed East-West dialogue in order to consolidate the new trends in its policy was a major asset for the Soviet leaders.

32. The Polish government, subject as it was to Soviet pressures, was aware of the need to avoid any violent moves that could result in an explosion and was trying to gain time. The main austerity measures had been postponed until after the Congress. Kania seemed to be aiming at a political compromise with Olszowski. His hope was that the creation of the function of Party Chairman in conjunction with that of Secretary General would lead to a régime that was more centralized than the present one but was still far removed from the hard line of Grabski or Zabriski.

33. But neither Solidarity nor the Church could push the policy of moderation too hard without running the danger of a violent reaction on the part of radical elements. Solidarity was against the immediate adoption of the package of economic reforms which Rakowski regarded as the only way to avoid anarchy and wildcat strikes. Nor did it agree to the principle that policy was not the trade unions' concern and it had strongly criticized Gromyko's visit.

N A T O   S E C R E T

-11-

34. This "stabilization within the instability" of the Polish situation required a sense of moderation and realism on the part of both the Polish people and Moscow. However, the strategy that seemed to be in course of preparation in Moscow tended to reinforce Eastern integration in all sectors, including the diplomatic sector.

35. In this connection, two factors warranted special attention: the economic measures taken by the Soviet Union to assist Poland and the rôle the latter could play in the resumption of the East-West dialogue.

36. With respect to the first of these factors, the Eastern press campaign on the paralysis of Poland's production and the non-fulfilment of its commitments towards its socialist partners appeared too well-organized to be accidental. Moreover, during the COMECON meeting in Sofia, the "fraternal countries" had indicated that they were not prepared to burden themselves with Poland's economic problems. This tendency had been confirmed in a conversation between the Italian and Bulgarian Ambassadors in Warsaw. The Bulgarian Ambassador had expressed the view that it was unthinkable for the Eastern countries to continue providing Poland with food supplies if it did not resume regular coal deliveries. Various allusions to the burden represented by economic assistance to a country whose standard of living was incompatible with its resources had been made by Soviet officials in Warsaw. However, a cutback in economic aid could lead to a new wave of anti-Soviet feeling in Poland and to uncontrollable reactions. None the less, this means of leverage could be used by Moscow should the situation worsen and cause it to look for some form of intervention. It would also test the Western countries by exposing them to requests for aid that were not on a par with Poland's financial capabilities.

37. The second element to be taken into account was the connection seen by the Poles between the resumption of the East-West dialogue and the strengthening of their new policy of reform. This was not a new tendency; it was a constant element in Polish diplomacy and was particularly evident in time of tension. There was a degree of ambivalence in this attitude. The Polish leaders supported the general Eastern strategy while at the same time defending their national interests and trying to re-establish an East-West dialogue and co-operation that could help to deter Moscow from solving the "Polish question" by force.

38. This attitude was illustrated by the remarks made to the Italian Ambassador in Warsaw by the Polish Vice-Minister for Foreign Affairs, Mr. Dobrosieski, who had stated that it was wrong to believe that the prolongation of the Madrid Conference was helping Poland; on the contrary, it could damage his country by giving the Soviet Union cause to fear a rupture of the present East-West balance. Mr. Dobrosieski had expressed the view that various formulae currently put forward at Madrid offered some prospects of compromise and that if - contrary to his own expectations - the events feared in some quarters did, in fact, occur in Poland, the Western countries could always cancel their commitments.

N A T O      S E C R E T

-13-

C-R(81)28

39. The UNITED STATES REPRESENTATIVE concurred with the comments made on the military situation in Poland, which remained calm without any sign of unusual activity. On the political side, he agreed that the predominant event was the impending extraordinary Party Congress. Although 80% of the delegates were newcomers, he felt that the hardliners would stand firmly by their positions and that Kania would see to it that some of them were kept in the Politburo so as to foster Party unity and reduce opposition. At the Central Committee meeting on 30th June Kania had had no difficulty in having the Congress Agenda and rules of procedure adopted. His expectation was that the Congress would ratify the policy of renewal, keep Kania and Jaruzelski in office and eliminate the conservative elements who had supported Gierek.

40. Gromyko's visit to Warsaw had been no surprise in view of the discouraging results, in Soviet eyes, of the Central Committee Plenum held on 10th June, when it had become evident that the hardliners had too narrow a base to thwart Kania. Grabski's plan had failed not only because the military hierarchy had lined up behind Kania's leadership but also because the attacks on him had strengthened his position and given him the aura of a national figure. Also, it was owing to Kania's support that a number of delegates had been elected; consequently, the hardliners' base in the discussions would necessarily be limited. This was a situation that must henceforth be taken into account by Moscow.

41. The black point for the Polish leaders was still the economic situation, which continued to worsen, and the Congress would open against a background of economic disarray and social instability. The shortage of essential consumer goods continued to grow. Industrial production between January and May had fallen to its lowest level yet - i.e. about 13% below the figure for the corresponding period in 1980 - and national income was expected to go down by about 15% in the present year. The shortage of hard currencies made it difficult to import raw materials and essential manufactured products. The picture was bright only for agriculture, with the prospect of a good harvest, although rationing was still necessary. On 30th June, the Polish Government had requested the United States to supply 400,000 tons of grain, valued at \$80 million, to be delivered as soon as possible. This request was under consideration in Washington. The financial situation was particularly serious. Despite the debt relief it had already obtained, Poland still faced debt service obligations totalling approximately \$2 billion in the second half of 1981. It undoubtedly needed additional assistance from COMECON, and also from the Western countries. There would be a stronger argument for such Western aid if the Party Congress produced moderate decisions.

N A T O      S E C R E T

-13-

N A T O      S E C R E T

-14-

C-R(81)28

42. The United States was convinced that the low profile maintained by the members of the Alliance since the outset of the crisis had been an important factor in deterring Soviet intervention and that this attitude should continue to be maintained so that the policy of reform in Poland could prevail.

43. The CANADIAN REPRESENTATIVE said that he agreed with previous speakers' comments regarding the Soviet Union's hesitations about the policy it should follow in Poland. His feeling was that while the Soviet leaders had taken no final decisions, they would like to avoid paying the high cost of an intervention and were prepared to let matters take their course in the hope that the forthcoming extraordinary Party Congress would have a stabilizing effect on the situation. However, the many threatened strikes showed that political and social stability was still extremely fragile and could at any moment break down. Also, the Communiqué issued following Mr. Gromyko's visit contained some fairly harsh language regarding Western "imperialist and hegemonic circles seeking to destroy the foundations of détente". This seemed to indicate that the Soviet Union might use these alleged threats of Western interference to justify an intervention in Poland and confirmed that Moscow would put an end to its concessions when it felt that a threat existed to East European security.

44. He proposed to circulate an analysis from the Canadian Embassy in Moscow regarding the elections to the extraordinary Party Congress. In all probability, the Congress would be moderate and follow Kania's centralist line; nor was it likely to call in question the Party's leading rôle. The information received on the preparations for the Congress suggested that it would be concerned with procedural and organizational issues rather than philosophical ones. However, it could not be ruled out that socialist renewal might be given a more orthodox interpretation by delegates. Deputy Prime Minister Rakowski had recently stated that each of the Party militants must realize that this event would be attentively watched by the world and that the Party had to pass this test of political maturity. Basically, he felt that the Congress would probably not initiate any dramatic policy or personnel changes; the emphasis would rather be on rebuilding the Party and on strengthening its political effectiveness.

45. The BELGIAN REPRESENTATIVE reported on talks between the Belgian Ambassador in Warsaw and Mr. Czyrek and Mr. Karski, Minister of Foreign Trade. Mr. Czyrek had seemed optimistic about the probable outcome of the Congress. He had expressed the hope that the elections would go off well, but did not anticipate that the number of candidates re-elected would total more than 10%; in his view, this did not mean that the Politburo and the

N A T O      S E C R E T

-14-

N A T O   S E C R E T

-15-

C-R(81)28

Central Committee Secretariat would reflect the new majority. The Congress, he felt, was likely to confirm the process of socialist renewal and of internal Party democratization, but without endorsing any ideological deviations. However, he felt that it would not be able to approve a programme for economic recovery. It would be illusory to believe that the Congress could resolve Poland's difficulties. None the less, the Polish people might be prepared to accept sacrifices and the re-negotiation of certain compromise solutions in the social sector.

46. Both Czyrek and Karski had taken the view that Gromyko's visit appeared to demonstrate Moscow's confidence in the Polish Communist Party and its leaders. They had recognized that Gromyko had, of course, indicated certain Soviet preferences as regards how the Congress should proceed.

47. With respect to Solidarity, both of them had expressed the fear that the Party might try to wear out the trade unions and to go back on certain concessions and compromises. In their view, the trade unions were not, perhaps, prepared for a protracted struggle. On the possibility of a Soviet military intervention, they had stated that even the representatives of Solidarity no longer believed in this, nor was, the position comparable with the events of 1968 in Czechoslovakia. At that time, Brezhnev had only recently come to power and the Soviet leadership had felt that there would be no Czech resistance.

48. The LUXEMBOURG REPRESENTATIVE mentioned a conversation which he had recently had with a high-level Polish official. This personality had said that changes which had taken place in Poland would not be reversible by the Soviet Union and had added that the Polish leadership was constrained by three elements: Party, ideology and alliances. Nevertheless, it would be possible to go a long way even within these constraints. It had been pointed out that 80% of delegates to the Party Congress were new and that there would be no extremists present, whether from the left or from the right.

49. His interlocutor had then referred to the economy, saying that although the situation was a bad one, it was not due to present circumstances but rather, to the previous leadership. He himself found this interpretation somewhat worrying.

50. It was clear, for example, that two to three years would be required to restore agricultural production to its previous level and four years would be needed to return to the previous level of industrial output. The implications for the medium-term were quite serious, the Luxembourg Representative said, and he could not see what steps the Polish Government could take to bring about a rapid change in the situation. There was a possibility therefore, that new strikes could break out.

N A T O   S E C R E T

-15-

51. The Polish official had commented, finally, that the democratization process had been shown very clearly in preparatory work for the Congress, which would certainly not be a rubber stamp body.

52. A further point was that the Luxembourg Ambassador to Moscow, who was also accredited to Warsaw, had recently left his post and had seen a number of high-level officials in Poland. He had discerned little fear of a Soviet intervention but a certain degree of concern as to the presence of activists among the reformers and the clergy. These people were regarded as a potential cause of difficulty.

53. In conclusion, the Luxembourg Representative remarked on the surprising evolution of the situation in Poland. It seemed to him that the Poles had made a very adroit use of salami tactics in their dealings with the Soviets.

54. The DANISH REPRESENTATIVE said that he had listened with particular interest to the views of his United Kingdom colleague. He entirely concurred with the analysis leading to five basic points which could be regarded as the "bottom line" for the Soviet Union. The second of these five points related to lines of communication and basic Soviet security and it was of interest that the Chairman of the Military Committee had already considered these problems in his own paper. It seemed clear that if the Soviets were to move at all, they would do so with great force and energy in order to finish the operation as quickly as possible. Should this occur, some basic Soviet problems would be solved but the West would be placed in a position not presently covered by contingency planning.

55. As for the political situation, it was interesting to note the contrast between the Soviet letter to Poland on the one hand and on the other, the terms of the Communiqué issued after Mr. Gromyko's visit. This contrast suggested that the Soviets had no idea what to do about Poland. Indeed, speculating about the intentions of the Soviet leaders was somewhat fruitless because they probably did not have any. They seemed even not to know what level of Polish liberalisation would be acceptable to them. It seemed probable that the Kremlin would allow the forthcoming Party Congress to go ahead and would follow developments closely. Although the Soviets would be cautious with respect to their vital interests, they might not be able to accept the long-term consequences of developments in Poland and this should be kept in mind, alongside the relative optimism which had been expressed by a number of speakers.

56. The GERMAN REPRESENTATIVE said that his own Authorities had completed assessments which were similar to those described earlier by his colleagues. In particular, he regarded the economic

N A T O      S E C R E T

-17-

C-R(81)28

situation as an alarming one and said that the figures presented by the United States coincided with those available to him. It was a matter of particular concern that Western bankers were now hesitant in granting new credit to Poland. The total foreign debt of Poland was \$24 billion to the West and \$2.3 billion to the Soviet Union: this was a very high level of indebtedness indeed and the only way Poland could repay this debt, with interest, was by improving productivity in raw material export industries. To do this, however, would be very difficult. The economic situation had an impact on the political situation and on a possible reshuffle of the leadership. It seems to him probable that Mr. Jaruzelski would be re-elected but might well be replaced as Prime Minister after the Congress by a specialist in economic affairs.

57. Lastly, with respect to the risk of a Soviet intervention, he would support the views of his colleagues and particularly, those of the United Kingdom Representative. At the same time, he thought that his Danish colleague had been entirely correct to point to the possible danger in the long term.

58. The CHAIRMAN, concluding the discussion, thanked the various speakers for their interventions. One point had emerged clearly from the discussion: this was that there were some reassuring indications of a relaxation in tension while at the same time, some dangers remained. It seemed evident that the Western position, which had served well as an effective deterrent, should be maintained and that the Allies should refrain from any actions or words which could affect the present delicate balance.

59. The COUNCIL:

took note of the remarks made during discussion.

N A T O      C O N F I D E N T I A L

III. SOVIET AND EAST EUROPEAN AGRICULTURE

Document: C-M(81)33

60. The CHAIRMAN, introducing the report by the Economic Committee on Soviet and East European Agriculture, remarked that this field was one of the key elements in the problems facing the Soviet economy. In the last two years, grain harvests had fallen far short of Plan goals - a reflection not only of adverse weather conditions but also of an inefficient infrastructure.

61. The current Five Year Plan, 1981-1985, was particularly ambitious for grain production, specially for growing coarse grains to boost meat production and thereby reduce dependence on

N A T O      S E C R E T

-17-

-18-

C-R(81)28

N A T O   C O N F I D E N T I A L

foreign imports. The Soviet Government was particularly sensitive to the fact that per capita meat consumption was one of the tangible yardsticks used for measuring the standard of living. Food availability was one index of economic production that was felt most directly and crucially by the man in the street. The events in Poland during the summer of 1980, in the wake of rising meat prices, would bear this out.

62. In an effort to overcome the internal problems of agriculture and realise Plan goals, the Soviet Union, during 1979 and 1980, had allocated about 27% of total capital investment to this sector. This trend of heavy investment had dipped somewhat for 1981, which might give rise to the conjecture that although agriculture was a continuing concern, other economic priorities existed as well.

63. The FRENCH REPRESENTATIVE said that the Economic Committee's report, although written some time previously, was a topical and interesting paper. He only regretted that Permanent Representatives had not had enough time to study it thoroughly.

64. In general, he would comment that in 1979 and 1980, the shortfall in grain crop compared to the Soviet Plan amounted to 37 million and 40 million tons respectively - 20% of the Plan target amount. This was a clear sign of failure. At the same time, it should not be forgotten that the amount of the crop - 179 million tons in 1979 and 180 million tons in 1980 - had to be further reduced by losses, which amounted to 12-13% and were accounted for by poor storage conditions, inefficient transport and fraud. These losses, which amounted to 20 million tons each year, had been explicitly mentioned recently by Mr. Tikhonov.

65. Another important point was that of meat consumption, which had been given as 58 kilos per head per year. This figure needed to be qualified: it covered all meat in carcass form and not all of this was edible. The actual consumable quantity amounted to only 88 grammes per head per day - a small amount in view of Soviet climate and eating habits. This was clearly another weak point, particularly in relation to the morale of the Soviet population.

66. The Economic Committee's report remarked that grain imports were mainly for feedstock purposes but this could be augmented by the remark that consumption for this purpose was twice that of human consumption (in 1979, 117 million tons had been devoted to feedstock use and only 60 million tons to human consumption). In other words, the grain problem, for the Soviet Union, was principally related to meat consumption in the last resort.

N A T O   S E C R E T

-18-

N A T O   S E C R E T

-19-

C-R(81)28

N A T O   C O N F I D E N T I A L

67. Statements made before the 26th Party Congress showed that economic growth was faltering in the Soviet Union, even though this had been disguised by euphemisms. This fall in growth was particularly clear in agriculture: in 1980, agricultural production had been at the same level as in 1976 and its book value had increased by only 50 million Roubles from one Five Year Plan to the next, despite investment amounting to 170 billion Roubles. This return was quite disproportionately small.

68. The conclusion might be drawn that while progress was being well maintained in Soviet armaments programmes and in certain sectors of Soviet industry, agriculture was an area where the West retained the advantage - it should be careful to keep this position. Canada and the United States well understood this comparative advantage and he hoped that the European nations would not do anything which could have an adverse effect on the quality or the quantity of European agricultural production.

69. The CANADIAN REPRESENTATIVE found the report a useful one, although he could not agree with the suggestion, in paragraph 8 of the summary, that agriculture was being overtaken by competing economic priorities. The view of his own Authorities was the opposite and this opinion could be defended by a comparison of investment shares. It seemed to him quite clear that the Soviet leaders were well aware of the need to increase investment in agriculture.

70. As for the question of private plots, the importance and potential of these plots should not be over-emphasised. They certainly gave rise to much higher productivity, but their overall effect in the agricultural economy was only a marginal one. They should be regarded as a sign of desperation on the part of the Soviet Authorities: they were a way of avoiding necessary major structural alterations.

71. Estimates for the 1981 harvest suggested that because of uneven weather conditions and surplus moisture remaining in the soil, it was doubtful that a grain crop of 200 million tons could be exceeded or even reached in the Soviet Union. In the Eastern European countries, the situation was similar and in some cases, rendered even worse by shortages of energy. There were also some reports which suggested that there had been feed shortages in the GDR and in Poland during the previous Winter and this could imply meat shortages during the next Winter.

N A T O   S E C R E T

-19-

N A T O      S E C R E T

-20-

C-R(81)28

N A T O      C O N F I D E N T I A L

72. The UNITED STATES REPRESENTATIVE said that he had read the Economic Committee's Report with great interest. The United States' estimate for the 1981 Soviet grain crop was 210,000,000 tons. He thought that the Soviets had no chance whatever of reaching their target of 236,000,000 tons.

73. The COUNCIL:

took note of the report on Soviet and East European Agriculture (C-M(81)33).

N A T O      C O N F I D E N T I A L

IV. AIR COMMAND AND CONTROL SYSTEMS TEAM (ACCS)

74. The UNITED KINGDOM REPRESENTATIVE said that he was able to accept the proposal made the previous day by his French colleague on another occasion, concerning the composition of the ACCS Team. That proposal envisaged that the French member of the ADP Section would become Deputy Head of the section without any change in his rank or grade. He hoped that other nations would be able to accept the proposal as well, as soon as possible, in which case he would assume that the 1981 Infrastructure Programme (Slice XXXII) could be approved without reservation. He would point out that funding problems in infrastructure were now becoming acute and it was to be hoped that Slice XXXII could be approved rapidly under the silence procedure.

75. The GERMAN REPRESENTATIVE was also able to accept the proposal put forward by France, on condition that the compromise worked out by the Panel on Airspace Management and Command Systems (PAMCS) was in no way affected.

76. The FRENCH REPRESENTATIVE suggested that other delegations might also be invited to express their views at the present meeting. Should there be no objections, issues relating to ACCS team having thus been resolved, Slice XXXII could be put forward for Council approval under the silence procedure.

77. The ITALIAN REPRESENTATIVE was also able to accept the French proposal, on the same conditions and understandings expressed by his German and United Kingdom colleagues.

78. The COUNCIL:

- (1) agreed with respect to the composition of the ACCS team, that the French member should be appointed Deputy Head of the ADP Section with

N A T O      S E C R E T

-20-

N A T O      S E C R E T

-21-

C-R(81)28

N A T O      C O N F I D E N T I A L

no change in his rank or grade with no effect on compromise arrangements previously worked out in PAMCS;

- (2) agreed that the 1981 Infrastructure Programme (Slice XXXII) should be submitted to the Council for approval<sup>(1)</sup> under the silence procedure forthwith.

NATO,  
1110 Brussels.

---

(1) See also C-R(81)15, paragraph 186 (4) and C-R(81)18, paragraph 21 (3)

N A T O      S E C R E T

CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD  
NORTH ATLANTIC COUNCIL

(b6) (b7g)

EXEMPLAIRE

N°

COPY



66

NATO SECRETORIGINAL : ANGLAIS/FRANCAIS  
11 août 1981PROCES-VERBAL  
C-R(81)28

Procès-verbal de la réunion du Conseil tenue au  
Siège de l'OTAN, Bruxelles, le mercredi 8 juillet 1981  
à 10h15

PRESENTS

Président : M. E. da Rin

<u>BELGIQUE</u>	<u>GRECE</u>	<u>NORVEGE</u>
M. M. Van Ussel	M. N. Athanassiou	M. K. Vibe
<u>CANADA</u>	<u>ISLANDE</u>	<u>PORTUGAL</u>
M. J.G.H. Halstead	M. H. Sv. Björnsson	M. O.N. Valerio
<u>DANEMARK</u>	<u>ITALIE</u>	<u>TURQUIE</u>
M. A. Svart	M. V. Tornetta	M. O. Olçay
<u>FRANCE</u>	<u>LUXEMBOURG</u>	<u>ROYAUME-UNI</u>
M. C. Arnaud	M. P. Wurth	Sir Clive Rose
<u>ALLEMAGNE</u>	<u>PAYS-BAS</u>	<u>ETATS-UNIS</u>
M. A. Böcker	M. C.D. Barkman	M. W. Tapley Bennett

Ce document comporte : 24 pages

NATO SECRET

N A T O      S E C R E T

- 2 -

C-R(81)28

SECRETARIAT INTERNATIONAL

Secrétaire général adjoint pour les  
affaires politiques : M. H.C. Lankes  
Secrétaire exécutif : M. T. Özceri

COMITE MILITAIRE

Président : Amiral R.H. Falls

N A T O      S E C R E T

- 2 -

N A T O      S E C R E T

- 3 -

C-R(81)28

SOMMAIRE

<u>Point</u>	<u>Objet</u>	<u>Paragraphes N°</u>
I.	Déclarations sur des problèmes politiques	
II.	Pologne	1 - 59
III.	L'agriculture en Union soviétique et en Europe de l'Est	60 - 73
IV.	Equipe du système de commandement et de contrôle aérien (ACCS)	74 - 78

N A T O      S E C R E T

- 3 -

N A T O   S E C R E T

- 4 -

C-R(81)28

N A T O   S A N S   C L A S S I F I C A T I O N

I. DECLARATIONS SUR DES PROBLEMES POLITIQUES

(Session restreinte)

N A T O   S E C R E T

II. POLOGNE

1. Le PRESIDENT rappelle que, le 30 juin 1981, le Comité militaire a diffusé le document CMCM-11-81 : "Appréciation militaire sur la situation actuelle en Pologne", qu'il avait préparé à la demande du Conseil; ce document traite plus particulièrement de l'éventualité d'une intervention des forces soviétiques et des autres pays du Pacte de Varsovie; il analyse aussi la question du délai d'alerte. Il lui semble, dans une certaine mesure, réconfortant que le Comité militaire estime "qu'en dépit des mesures de sécurité rigoureuses prises par le Pacte de Varsovie, certaines mesures préparatoires constitueront, sans doute, le signe avertisseur d'une intervention qui, comme par le passé, donnera à l'OTAN la possibilité de réagir sur le plan politique". Bien entendu, une telle action ne pourrait avoir lieu qu'après l'intervention. Avant d'ouvrir la discussion, il donne la parole au Président du Comité militaire afin qu'il informe le Conseil des derniers développements de la situation en Pologne.

2. Le PRESIDENT du COMITE MILITAIRE précise que la situation n'a pas évolué, même si la tension politique s'est accrue en Pologne. La situation militaire reste inchangée et les exercices en cours sont sans doute destinés davantage à exercer une pression psychologique sur l'opinion polonaise qu'à préparer une intervention, qui ne semble pas vraisemblable dans un avenir proche. Néanmoins, la structure des forces en place permettrait à l'Union soviétique de faire face à une crise avec des moyens limités. Le fait qu'un grand nombre d'unités ait été soumis au cycle normal d'entraînement et qu'elles aient été déployées à l'occasion des exercices a certainement augmenté leur capacité d'intervention dans un temps donné.

3. Le REPRESENTANT du ROYAUME-UNI revient sur le problème du délai d'alerte. Il se réfère à la dernière phrase de l'avant-dernier paragraphe de conclusion dans le document du Comité militaire : "En tout état de cause, le délai d'alerte dont l'OTAN disposera sera toujours inférieur au temps à prévoir pour la préparation de l'opération". Tout en acceptant ce jugement, il souhaiterait des précisions sur le rapport à établir entre le délai d'alerte et le temps de préparation. Le document du Comité militaire propose trois exemples

N A T O   S E C R E T

- 4 -

N A T O   S E C R E T

- 5 -

C-R(81)28

de ce que pourrait être une intervention, avec dans chaque cas, un temps de préparation différent, en fonction de l'importance des effectifs engagés. Ses autorités considèrent que toute intervention ne peut être que de grande envergure, ce qui, selon les hypothèses du document du Comité militaire, correspond à un temps de préparation de deux ou trois semaines. Dans l'hypothèse où l'intervention impliquerait la mobilisation des forces de catégorie C, et dans une moindre mesure, de catégorie B, ses autorités considèrent que la nécessité d'améliorer la préparation de ces forces n'accroîtra pas nécessairement le délai d'alerte.

4. Le PRESIDENT du COMITE MILITAIRE répond que cet aspect du problème a fait l'objet de longues discussions, non seulement au Comité militaire, mais aussi dans les services de renseignement. Dans l'hypothèse d'une intervention de grande envergure, le délai d'alerte dépend des forces qui sont engagées. Il paraît inconcevable que l'Union soviétique utilise toutes les forces de catégorie A, stationnées en Allemagne de l'Est et une partie de celles qui sont stationnées en Tchécoslovaquie. La mobilisation des forces de catégorie C stationnées dans les districts militaires occidentaux prendraient de deux à trois semaines. Les forces de catégorie B pourraient à 60 ou 70 % être utilisées sans que le délai de mobilisation soit très long. Ces exemples montrent combien il est difficile d'évaluer le délai d'alerte. Le Comité militaire estime que toute intervention serait nécessairement de grande envergure, mais que l'Union soviétique s'efforcerait de dissimuler les signes avant-coureurs de cette opération. Il lui paraît néanmoins peu vraisemblable que de tels préparatifs puissent échapper aux moyens de détection occidentaux, même si l'infrastructure et la logistique sont déjà en place.

5. Le REPRESENTANT de la BELGIQUE déclare que d'après les informations dont son gouvernement dispose, le problème de la loyauté des troupes polonaises se pose. Depuis août 1980, celles-ci sont composées pour moitié de recrues qui sont des jeunes, sympathisants de "Solidarnosc". Par ailleurs, les forces polonaises dépendent à presque 100 % de l'Union soviétique pour leur équipement. Il souhaiterait savoir si les fournitures d'équipement ont été réduites depuis quelques mois.

6. Le PRESIDENT du COMITE MILITAIRE souscrit à cette analyse. Il estime toutefois que le degré de loyauté des forces polonaises est difficile à prévoir; beaucoup dépendra de la situation politique au moment où se produirait une intervention et de l'importance de cette intervention. Quant au problème de l'équipement, il est convaincu que si l'Union soviétique doutait de la loyauté des forces

N A T O   S E C R E T

- 5 -

N A T O      S E C R E T

- 6 -

C-R(81)28

polonaises, elle interromprait immédiatement ses livraisons de matériels. Néanmoins, toutes ces questions n'ayant pas encore été discutées dans le Comité militaire, il souhaite pouvoir consulter ses experts avant de répondre de façon plus précise.

7. Le PRESIDENT propose qu'après cette mise à jour de l'état de la situation militaire, le Conseil procède à un échange de vues général sur les autres aspects de la situation en Pologne.

8. Le REPRESENTANT du ROYAUME-UNI considère que les dirigeants polonais ont lieu d'être satisfaits des résultats des élections au Congrès. Selon un rapport de l'ambassade britannique à Moscou, le fait que tous les membres du Politburo et les représentants de la tendance dure aient été élus semble avoir rassuré les Soviétiques en démontrant que le parti communiste polonais avait toujours le contrôle de la situation. Dans ce contexte, la visite de Gromyko à Varsovie apparaît comme un pas dans la direction d'une normalisation des relations entre les partis communistes des deux pays. Le communiqué publié à l'issue de cette visite marque clairement que l'Union soviétique est d'accord pour que le Congrès ait lieu, que la réalité lui paraît plus importante que l'idéologie et qu'elle est prête à tolérer des variantes pourvu que le cadre général du socialisme demeure.

9. La possibilité pour le gouvernement polonais de surmonter une situation économique extrêmement précaire lui semble toutefois difficile à apprécier. Dans sa conversation avec Lord Carrington, Gromyko s'est montré plutôt optimiste. Après avoir rappelé qu'il n'était pas dans ses habitudes de discuter des affaires de la Pologne avec des représentants de pays n'appartenant pas au Pacte de Varsovie, il a estimé que compte tenu en particulier d'une récolte qui s'annonce assez bonne, les Polonais pourraient se tirer d'affaire, même si le montant de leur dette extérieure avait été sous-évaluée. Il lui paraît évident que les Russes préféreraient n'avoir pas à envisager une intervention dont le prix serait très élevé et qu'ils ont pour cette raison accepté ce qui, il y a un an seulement leur auraient semblé intolérable. Ils pourraient néanmoins décider d'assumer le coût de cette intervention dans cinq cas précis :

- la Pologne se déclare prête à quitter le Pacte de Varsovie ;
- les communications entre l'Union soviétique et la RDA sont compromises au point que les intérêts et la sécurité de l'Union soviétique sont menacés ;
- de graves incidents mettent en cause l'ordre public ;

N A T O      S E C R E T

- 6 -

N A T O      S E C R E T

- 7 -

C-R(81)28

- le parti communiste polonais est submergé par les éléments "subversifs" et ne peut plus être considéré comme appartenant au mouvement communiste ;
- le ferment de la crise polonaise commence à agir dans les autres pays de l'Est.

10. Il reconnaît que le gouvernement polonais aura quelques difficultés à rester dans des limites acceptables, tout en faisant droit aux revendications de "Solidarité"; il n'y réussira que si aucun accès de violence ne vient compromettre l'équilibre actuel, ce qui implique de part et d'autre beaucoup de bonne volonté. Mais depuis dix mois les Polonais ont réussi à maintenir cet équilibre ; l'intervention soviétique n'est donc pas inévitable. Il est même possible que les Polonais réussissent à élaborer une solution originale, proprement nationale, sous la forme d'une authentique libéralisation du parti communiste. Bien qu'elle ne soit guère populaire à Moscou, cette idée pourrait être acceptée par les Soviétiques, pourvu que la Pologne reste loyale au Pacte de Varsovie et à l'idéologie communiste. Il n'en reste pas moins que les Russes devront apprécier l'échec que représenterait, sur le plan idéologique, l'extension dans le temps, d'un courant de réforme qui pourrait faire lever un vent de libéralisation dans les autres pays du Pacte de Varsovie.

11. Dans cette situation les objectifs occidentaux lui paraissent faciles à définir : il faut que la crise polonaise soit résolue de telle manière que l'intervention soviétique n'ait pas lieu et que les réformes puissent se poursuivre. Le moyen de rendre l'intervention soviétique moins probable est d'insister sur les réactions occidentales qu'elle susciterait, mais aussi de répondre de façon positive aux demandes d'aide économique et financière des Polonais. Il s'agit en d'autres termes de poursuivre la politique qui jusqu'ici a certainement compté dans l'évaluation par les Soviétiques d'un risque d'intervention. Cette politique serait certainement plus efficace si elle s'appuyait sur un renforcement des relations Est-Ouest, notamment dans les domaines auxquels les Soviétiques attachent le plus d'importance, par exemple, les négociations sur le contrôle des armements, les échanges de visites de haut niveau, le développement des échanges commerciaux, c'est-à-dire les éléments qui entrent dans la définition de la détente telle que les Russes la conçoivent. Mais il ne faut pas perdre de vue que cette politique impliquerait que les Occidentaux ont renoncé à la ligne suivie par eux depuis l'invasion de l'Afghanistan. Il n'est évidemment pas facile de sortir de ce dilemme; d'où l'importance que le gouvernement britannique attache à ce que tout soit mis en oeuvre pour aboutir à une certaine forme de négociations à propos de l'Afghanistan.

N A T O      S E C R E T

- 7 -

N A T O   S E C R E T

- 8 -

C-R(81)28

12. Le REPRESENTANT de la FRANCE est en général d'accord avec les remarques du Représentant du Royaume-Uni quant à la signification de la visite de M. Gromyko à Varsovie, qui a sans doute marqué une étape dans les relations entre les deux pays. En effet, une comparaison entre le communiqué publié à l'issue de cette visite et la lettre du parti communiste soviétique au parti communiste polonais fait apparaître un très net changement de ton. Il y est dit que "la Pologne était, est et sera un maillon durable de la communauté socialiste"; il y est mentionné que Gromyko a reçu des informations sur la préparation du Congrès, comme s'il allait de soi que celui-ci aura lieu aux dates prévues. Ce document donne l'impression que les Soviétiques souhaitent sortir de l'impassé où l'envoi de la lettre du parti communiste soviétique les avait conduits et replacer leurs relations avec la Pologne sur un plan où elles n'ont jamais divergées, celui de la politique étrangère. Les difficultés actuelles sont présentées non pas comme la conséquence de troubles intérieurs mais plutôt comme le résultat d'une menace extérieure de la part d'éléments qui tentent d'exploiter les événements pour discréditer le système socialiste. Il a été l'occasion d'une relance des thèses soviétiques en matière de paix et de désarmement et d'une réaffirmation des positions de l'Est dans le domaine de la politique étrangère où la Pologne a toujours fait preuve de beaucoup de loyauté vis-à-vis de l'Union soviétique. Mais la Pologne avait perdu du dynamisme dont elle avait fait preuve au temps de Gierek et elle a été invitée par Gromyko à jouer pleinement son rôle d'associée privilégiée de l'Union soviétique, dans la perspective des prochaines échéances internationales, en particulier des négociations sur les "Euromissiles". Il lui paraît néanmoins étonnant que Varsovie ait entériné les attaques contre les Occidentaux à un moment où la Pologne a le plus besoin de leurs crédits.

13. Il retrouve cette même tendance dans le discours prononcé par M. Czyrek lors de ses récentes visites officielles en Yougoslavie. Après avoir rappelé que la Pologne vivait une période extrêmement difficile marquée par des problèmes économiques et sociaux complexes, il a accusé certaines forces occidentales de tenter d'utiliser les événements en Pologne pour atteindre leur but qui était de discréditer le socialisme, d'attiser les conflits, de déstabiliser la situation dans le pays et de susciter une escalade dans la course aux armements. Il a conclu que toutes les actions visant à détruire les bases de l'ordre socialiste en Pologne et à affaiblir les liens d'amitié entre elle et ses voisins socialistes étaient vouées à l'échec.

N A T O   S E C R E T

- 8 -

N A T O   S E C R E T

- 9 -

C-R(81)28

14. Si tel est le prix que la Pologne doit payer pour établir des relations de confiance avec l'Union soviétique, les Occidentaux devront sans doute l'accepter. A la suite de ce que vient de dire le Représentant du Royaume-Uni, le Représentant de la France considère qu'avant de donner les avertissements, les Occidentaux doivent être attentifs au relâchement de la tension qui s'est produit depuis quelque temps et comprendre qu'en multipliant les mises en garde ils iraient à contre-courant alors que se dessine une relative accalmie et donneraient des arguments à ceux qui prétendent que l'Occident cherche à attiser le conflit. Il note d'ailleurs que lors du dernier Conseil européen il n'a pas été question de la Pologne dans le communiqué et qu'à l'issue de sa visite à M. Gromyko, Lord Carrington a précisé que la Pologne n'avait pas été évoquée. Cette attitude de prudence lui paraît opportune, même si elle comporte certains risques, notamment celui d'ouvrir des perspectives de coopération renforcée avec les Soviétiques dans le même temps que l'on déclare ne pas vouloir oublier l'Afghanistan. Une attitude de grande réserve lui semble donc à recommander dans les semaines à venir.

15. Le REPRESENTANT des PAYS-BAS déclare que ses autorités continuent de penser que les dirigeants soviétiques n'ont pas encore pris de décision concernant une intervention en Pologne et que la visite de Gromyko à Varsovie en est la confirmation. Les dirigeants soviétiques semblent quelque peu rassurés et résignés à ce que le Congrès du parti communiste polonais ait lieu, même si cet événement continue de les préoccuper. En effet, en dépit du fait que tous les membres du Politburo et des tenants de la tendance dure aient été élus, l'issue est loin d'être prévisible. Il n'est pas douteux qu'en privé Gromyko a donné des avertissements à ses interlocuteurs, même si en public, il a paru agiter surtout le spectre de l'intervention occidentale et de son influence sur le déviationnisme polonais. Mais vis-à-vis de l'opinion publique, le communiqué de la rencontre met l'accent sur l'unité de vue et la solidarité dans le Pacte de Varsovie. Ce que l'on sait par ailleurs de la visite de Lord Carrington à Moscou confirme que l'Union soviétique juge le respect de l'orthodoxie communiste moins important que ce qui pourrait porter atteinte à ses intérêts géopolitiques.

16. Il considère pour sa part que c'est la situation économique qui déterminera l'évolution de la crise polonaise ; si le redressement économique n'a pas lieu, le pays glissera vraisemblablement vers le chaos politique. Il constate pourtant que jusqu'ici l'Union soviétique n'a pas tenté d'utiliser le levier économique pour faire pression sur les dirigeants polonais. Elle leur a même accordé une aide de deux milliards cinq cents millions de dollars ainsi qu'un moratoire sur leurs dettes. Peut-être son attitude changera-t-elle après le Congrès, si l'issue ne lui semble pas satisfaisante. La question de savoir si l'Occident doit continuer d'aider la Pologne mérite réflexion et une

N A T O   S E C R E T

- 9 -

N A T O      S E C R E T

- 10 -

C-R(81)28

étude des incidences d'une telle politique. Comme l'a dit le Représentant de la France, les Occidentaux doivent rester prudents, ne pas adresser trop d'avertissements aux Soviétiques mais aussi ne pas leur faire trop de concessions.

17. Le REPRESENTANT de la NORVEGE souhaite d'abord faire un commentaire de caractère général et quelque peu rétrospectif. Ses autorités considèrent que dans son examen permanent de la situation en Pologne, le Conseil devrait désormais accorder une plus grande attention à l'un des éléments essentiels de son analyse, à savoir le fait que depuis le début de la crise, il a eu de grandes difficultés à obtenir des informations sûres concernant les intentions et les objectifs des Soviétiques à l'égard de la Pologne. S'il a reçu d'abondantes informations, relativement exactes, à propos des aspects militaires de la situation, il a dû, pour ce qui concerne le processus de prise de décisions en Union soviétique, se fier à des analyses fondées sur des précédents historiques ou des déductions de spécialistes. Cet état de choses a, lui semble-t-il, conduit à accorder aux aspects militaires une importance peut-être exagérée ; c'est un facteur d'incertitude qu'il faudrait garder à l'esprit. Il tient à ajouter que ses autorités ont été favorablement impressionnées par les analyses sobres et concises des moyens militaires de l'Union soviétique et du temps probable d'alerte que le Président du Comité militaire a soumis au Conseil.

18. Sur le plan politique, il constate que l'évolution de la situation en Pologne a mis en lumière d'importants facteurs qui, même en Europe de l'Est, limitent la liberté d'action de l'Union soviétique dans le domaine de sa politique étrangère. Il ne doute pas que depuis plus d'un an, l'Union soviétique a ardemment souhaité mettre un terme au processus de libéralisation en Pologne. Le fait qu'elle se soit abstenue de recourir aux moyens traditionnels de l'intervention militaire justifierait une étude approfondie des facteurs qui pourraient avoir joué un rôle déterminant dans le processus de prise de décisions à Moscou. Il semble généralement admis que des facteurs tels que la probabilité d'une résistance armée de la part des Polonais, le risque de désintégration interne de la communauté socialiste, les réactions occidentales probables et les complications internationales qui en résulteraient ont pesé d'un grand poids dans la décision soviétique de ne pas intervenir militairement.

19. Au cours d'une récente visite du Premier ministre de Norvège en Yougoslavie, les dirigeants yougoslaves, faisant allusion à la fois à la Pologne et à l'Afghanistan, ont admis qu'un gouvernement devrait désormais réfléchir à deux fois avant d'entreprendre une action militaire qui n'ait pas le soutien des masses populaires. Quant au seuil de tolérance des Soviétiques, ils ont estimé que la

N A T O      S E C R E T

- 10 -

N A T O      S E C R E T

- 11 -

C-R(81)28

loyauté au Pacte de Varsovie et le respect du rôle prépondérant du parti étaient les éléments décisifs dans leur évaluation ; mais que les dirigeants polonais eux-mêmes avaient une conception réaliste des limites à leur liberté d'action. Ils n'ont pas exclu non plus que les Soviétiques aient pris conscience du fait que les pays occidentaux avaient eu le temps de coordonner leur réaction à une intervention possible.

20. Quant aux derniers événements en Pologne, le REPRESENTANT de la NORVEGE souscrit aux deux principales conclusions qui ont été tirées jusqu'ici de la visite de M. Gromyko à Moscou :

- l'Union soviétique accepte que le Congrès extraordinaire du parti ait lieu comme prévu ;
- elle est résignée à vivre avec les dirigeants polonais actuels, du moins pour le moment.

21. Il ne lui semble pas moins vrai que la réunion du Congrès ait été l'occasion de pressions politiques extrêmement fortes de la part de l'Union soviétique et des autres membres du Pacte de Varsovie. Les dirigeants yougoslaves ont dit au Premier ministre norvégien qu'ils considéraient la lettre adressée par le parti communiste soviétique au Comité central polonais comme une intervention dans les affaires intérieures de la Pologne comparable à la lettre que la Yougoslavie avait reçue de Staline en 1948. Néanmoins, le fait que Kania ait résisté à la pression et maintenu sa politique de réforme, a renforcé sa position à l'intérieur à un tel point que les Soviétiques ne pouvaient l'ignorer. Par ailleurs, Kania a réussi à faire en sorte que la composition du Congrès ne puisse être considérée comme une provocation par l'Union soviétique. Le Communiqué publié à l'issue de la visite de Gromyko à Varsovie témoigne de son succès dans cette entreprise, néanmoins, ce document contient quelques avertissements. Il rappelle entre autres à la Pologne que l'inviolabilité de ses frontières est inséparable de la défense des acquis du socialisme. Certains passages du Communiqué ne peuvent être interprétés que comme un avertissement aux dirigeants polonais d'avoir à veiller à ce que le Congrès du parti reste dans le cadre de l'orthodoxie socialiste en matière de relations extérieures et de sécurité. Il est enfin à noter que la presse est-allemande est toujours extrêmement critique quant au développement de la situation en Pologne, jugée comme "extrêmement sérieuse".

N A T O      S E C R E T

- 11 -

N A T O   S E C R E T

- 12 -

C-R(81)28

22. Dans les conditions actuelles, son Gouvernement juge que la menace d'une intervention militaire soviétique s'est quelque peu atténuée, du moins à court terme. Il n'attend pas de résultats spectaculaires du Congrès. Quant à la question de savoir si Kania sera en mesure d'obtenir des résultats acceptables pour l'Union soviétique, il faut, à son avis, tenir compte, pour y répondre, du malaise social, des menaces de grève et surtout de la situation économique extrêmement critique qui pourraient aggraver la situation. Il est à noter qu'aussi bien dans le Communiqué relatif à la visite de Gromyko que dans la presse des pays de l'Est en général, se manifeste une tendance croissante à attribuer la responsabilité des difficultés actuelles de la Pologne à la subversion occidentale. C'est une preuve de plus que la discréption manifestée par les Occidentaux tout au long de la crise allait dans le sens de leurs intérêts propres mais aussi de ceux du peuple polonais et qu'elle doit être maintenue.

23. Le REPRESENTANT de l'ITALIE déclare que selon l'Ambassade d'Italie à Varsovie l'évolution de la situation politique à l'intérieur et à l'extérieur de la Pologne se présente comme suit :

24. Les Soviétiques semblent de plus en plus soucieux d'obtenir des garanties contre l'intervention des "forces impérialistes", plutôt que d'envisager une forme d'intervention directe qui, sans pouvoir être exclue a priori, ne semble guère vraisemblable dans l'immédiat et serait sans doute un ultime recours. Ces garanties sont de divers ordres :

- Garanties idéologiques -

25. Sans être révolutionnaire ni exagérément conservateur et réactionnaire, le projet de nouveau Statut du parti reconnaît la spécificité polonaise (liberté, publicité et transparence des débats, élections libres) dans le cadre du "centralisme démocratique", la coexistence des valeurs nationales et de l'internationalisme prolétarien, la coopération entre l'Eglise et les groupes sociaux respectant l'hégémonie du parti. Selon "Tribyna Ludu", la "réalité polonaise" est un compromis entre le marxisme et la foi, dont le but est de créer l'unité morale du pays, grâce à des méthodes démocratiques permettant de concilier les opinions et les intérêts divergents. Ceci implique un parti démocratiquement élu.

26. Dans le même temps, les dirigeants polonais font de leur mieux pour rassurer Moscou. Jaruzelski parle d'un "retour aux règles du Léninisme". Rakowski invite "Solidarnosc" à se limiter strictement aux questions qui sont du ressort des syndicats. Kania demande que le Congrès renforce les structures de nature à permettre au Politburo d'exercer son rôle de direction. Le fait que les invitations au

N A T O   S E C R E T

- 12 -

N A T O   S E C R E T

- 13 -

C-R(81)28

Congrès aient été limitées aux délégations des pays du Pacte de Varsovie et de la Yougoslavie peut être justifié par son caractère extraordinaire. Il n'en confirme pas moins qu'une certaine distance a été prise vis-à-vis de l'Eurocommunisme, dont l'influence sur l'aile droite du parti est cependant indéniable et apparente dans les principes qui ont inspiré le nouveau Statut.

27. Par ailleurs, Moscou semble préoccupée par le nombre important des nouveaux venus, parmi les 2.000 délégués au Congrès (80 % environ), qui peuvent éliminer les membres en place des deux organes dirigeants du parti, le Politburo et le Secrétariat et ouvrir la voie aux tendances dénoncées par Grabski, de la "social démocratie" et de la "démocratie chrétienne".

28. Néanmoins, il semble que, même si un grand nombre de délégués appartiennent à "Solidarnosc" (seulement 25 % selon des estimations récentes destinées peut-être à rassurer Moscou) ou à l'Intelligentsia (largement représentée), le réalisme l'emportera et que le Congrès approuvera un statut qui puisse avoir le feu vert de Moscou. Ce sentiment largement répandu dans les milieux du parti, dans les cercles gouvernementaux et à "Solidarnosc" justifie un certain optimisme.

- Garanties militaires -

29. Le fait que les exercices, qui ont eu lieu en Silésie et qui selon les attachés militaires occidentaux étaient relativement modestes, aient fait l'objet d'une large publicité, ainsi que les rumeurs de nouveaux exercices du Pacte de Varsovie à la mi-juillet, sont peut-être des moyens d'intimidation et aussi le signe d'une intégration militaire plus poussée de la Pologne dans les forces du Pacte.

- Garanties économiques -

30. Les déclarations de Jaruzelski après la réunion du COMECON à Sofia tendent à indiquer que la Pologne pourrait donner à sa politique économique une orientation nouvelle, plus favorable au COMECON et que, de leur côté, ses alliés du COMECON pourraient mieux utiliser sa capacité de production.

- Garanties politiques -

31. La visite de Czyrek à Belgrade et celle de Gromyko à Varsovie semblent indiquer que Moscou s'efforce de faire participer plus activement la Pologne à sa contre-offensive diplomatique en faveur "de la paix et de la détente". L'intérêt que le gouvernement

N A T O   S E C R E T

- 13 -

N A T O      S E C R E T

- 14 -

C-R(81)28

polonais attache à renouer le dialogue avec l'Occident afin de conforter les nouvelles tendances de sa politique est un atout pour les dirigeants soviétiques.

32. De son côté, le gouvernement polonais soumis aux pressions soviétiques n'ignore pas qu'il doit éviter toute mesure trop radicale qui provoquerait une explosion dans le pays et il cherche à gagner du temps. Les mesures d'austérité ont pour l'essentiel été reportées après le Congrès. Kania semble rechercher un compromis politique avec Olszowski. En créant un poste de Président du parti, associé à celui de Secrétaire général, il espère obtenir un régime plus centralisé que l'actuel, mais toujours éloigné de la ligne dure de Grabski et Zabriski.

33. Par ailleurs, ni "Solidarnosc" ni l'Eglise ne peuvent aller trop loin dans leur politique de modération sans risquer une réaction violente des éléments radicaux. "Solidarnosc" est opposé à l'adoption immédiate du train de réformes économiques dont Rakowski estime qu'elles sont le seul moyen d'éviter l'anarchie et des grèves sauvages. "Solidarnosc" n'accepte pas non plus le principe selon lequel les syndicats ne sont pas concernés par la politique et a vivement réagi à la visite de Gromyko.

34. Cette "stabilisation dans l'instabilité" qui caractérise la situation polonaise implique la modération et le sens des réalités de la part de la population polonaise mais aussi de la part de Moscou. Or, la stratégie qui semble en voie d'élaboration à Moscou tend à renforcer l'intégration entre les pays de l'Est dans tous les secteurs, y compris le secteur diplomatique.

35. Dans cette perspective, deux facteurs méritent une attention particulière : les mesures économiques prises par l'Union soviétique en faveur de la Pologne et le rôle que pourrait jouer la Pologne dans la reprise du dialogue Est-Ouest.

36. Sur le premier point, il semble que la campagne menée dans la presse de l'Est à propos de la paralysie de la production polonaise et du non-respect par la Pologne de ses engagements vis-à-vis de ses partenaires socialistes soit trop bien orchestrée pour être fortuite. Par ailleurs, lors de la réunion du COMECON à Sofia les "pays frères" ont souligné qu'ils n'étaient pas disposés à assumer les problèmes économiques de la Pologne. Cette tendance a été confirmée dans une conversation entre les Ambassadeurs d'Italie et de Bulgarie à Varsovie. Ce dernier a estimé qu'il serait impensable que les pays de l'Europe de l'Est continuent de fournir des denrées alimentaires à la Pologne si celle-ci ne reprenait pas ses livraisons régulières de charbon. Les fonctionnaires soviétiques en poste à

N A T O      S E C R E T

- 14 -

N A T O   S E C R E T

- 15 -

C-R(81)28

Varsovie font de leur côté de nombreuses allusions au fardeau que représente l'assistance économique à un pays dont le niveau de vie est incompatible avec ses ressources. Mais une réduction de cette aide économique risquerait de susciter en Pologne une nouvelle vague d'antisoviétisme et des réactions incontrôlables. Néanmoins, c'est une arme que les Soviétiques pourraient utiliser dans le cas où une aggravation de la situation les amènerait à envisager une intervention. Elle mettrait également à l'épreuve les pays occidentaux qui seraient alors exposés à des demandes d'aide disproportionnées avec les moyens de paiement des Polonais.

37. Le second facteur à prendre en considération est le lien que les Polonais établissent entre la reprise du dialogue Est-Ouest et la consolidation de leur nouvelle politique de réforme. Cette tendance n'est pas nouvelle; c'est un élément constant de la diplomatie polonaise qui est particulièrement mis en évidence en période de tension. Elle comporte une certaine ambivalence. Les dirigeants polonais apportent leur soutien à la stratégie générale des pays de l'Est, en même temps qu'ils défendent les intérêts nationaux et qu'ils tentent de rétablir avec les Occidentaux un dialogue et une coopération, qui puissent contribuer à dissuader Moscou de résoudre la "question polonaise" par la force.

38. Une illustration de cette attitude peut être trouvée dans les propos tenus à l'Ambassadeur d'Italie à Varsovie par le Vice-ministre des affaires étrangères Dobrosieski. Celui-ci a déclaré que c'était une erreur de croire que la prolongation de la Conférence de Madrid aidait la Pologne ; bien au contraire elle risquait de lui nuire en faisant craindre aux Soviétiques une rupture de l'équilibre actuel entre l'Est et l'Ouest. Il estimait que certaines formules actuellement proposées à Madrid offraient des possibilités de compromis et que si, ce qu'il ne croyait pas, les événements redoutés par certains se produisaient en Pologne, les Occidentaux pourraient toujours dénoncer leurs engagements.

39. Le REPRESENTANT des ETATS-UNIS souscrit à ce qui a été dit quant à la situation militaire en Pologne qui demeure calme sans aucun signe d'activités anormales. Sur le plan politique, il est également d'accord que le prochain Congrès extraordinaire du parti communiste polonais est le facteur dominant. Bien que quatre-vingts pour cent de délégués soient de nouveaux venus, il pense que les tenants de la ligne dure resteront fermes sur leurs positions et que Kania fera en sorte de maintenir certains d'entre eux dans le Politburo afin de refaire l'unité du parti et d'atténuer certaines oppositions. Il note que la réunion du Comité central du 30 juin a permis à Kania de faire adopter sans difficulté l'ordre du jour et les règles de procédure du Congrès, qui devraient selon lui ratifier la politique de réforme, maintenir Kania et Jaruzelski et éliminer les éléments conservateurs qui soutenaient Gierek.

N A T O   S E C R E T

- 15 -

N A T O      S E C R E T

- 16 -

C-R(81)28

40. La visite de Gromyko à Varsovie lui paraissait prévisible étant donné les résultats peu encourageants pour l'Union soviétique du plénum du Comité central tenu le 10 juin dernier où il était devenu évident que la tendance dure avait une marge de manœuvres trop étroite pour mettre Kania en échec. Le plan élaboré par Grabski a échoué non seulement parce que la hiérarchie militaire s'est prononcée en faveur de Kania mais aussi parce que les attaques contre celui-ci ont eu pour effet de renforcer sa position en le faisant apparaître comme un héros national. Par ailleurs, c'est grâce au soutien de Kania qu'un certain nombre de délégués y ont été élus ; l'influence des durs dans les débats sera donc nécessairement limitée. C'est une situation dont l'Union soviétique doit désormais tenir compte.

41. Le point noir pour les dirigeants polonais reste la situation économique qui continue de se détériorer et le Congrès s'ouvrira avec un arrière-plan de désagrégation sur le plan économique et d'instabilité sur le plan social. La pénurie en denrées de consommation essentielles ne cesse de croître. La production industrielle est tombée de janvier à mai à son plus bas niveau, avec une diminution d'environ 13 pour-cent par rapport à la période correspondante en 1980 ; le revenu national devrait diminuer d'environ 15 % cette année. La pénurie en devises fortes rend difficile les importations de matières premières et de produits manufacturés indispensables. Seule l'agriculture, avec la perspective d'une bonne récolte, est dans une situation satisfaisante ; pourtant le rationnement reste nécessaire. Le 30 juin, le gouvernement polonais a demandé aux Etats-Unis 40.000 tonnes de céréales, représentant un montant de 80 millions de dollars, à livrer le plus rapidement possible. Cette demande est en cours d'examen à Washington. Sur le plan financier enfin, la situation est particulièrement grave. En dépit des remises de dettes qu'elle a déjà obtenues, la Pologne devra assumer pendant le second semestre de 1981 un service de la dette d'environ 2 milliards de dollars. Elle a certainement besoin d'une aide supplémentaire de la part du COMECON mais aussi des Occidentaux. Ceux-ci pourraient plus facilement envisager de la lui accorder si le Congrès aboutissait à des décisions modérées.

42. Les Etats-Unis considèrent que la discréption dont les membres de l'Alliance ont fait preuve depuis le début de la crise a certainement beaucoup contribué à dissuader l'Union soviétique d'intervenir et que cette attitude devra être maintenue afin que la politique de changement puisse prévaloir en Pologne.

N A T O      S E C R E T

- 16 -

N A T O   S E C R E T

- 17 -

C-R(81)28

43. Le REPRESENTANT du CANADA souscrit à tout ce qui a déjà été dit concernant les hésitations de l'Union soviétique quant à la politique à suivre en Pologne. Il pense que sans avoir pris de décisions définitives, les dirigeants soviétiques souhaiteraient pouvoir éviter de payer le prix élevé d'une intervention et qu'ils seraient disposés à laisser les événements suivre leur cours dans l'espoir que le prochain Congrès extraordinaire du parti communiste polonais aura un effet stabilisateur sur la situation. Il note toutefois que les nombreuses menaces de grève montrent à quel point l'équilibre politique et social est fragile et peut sans cesse être rompu. Il considère également que le Communiqué publié à l'issue de la visite de M. Gromyko comporte des passages assez durs vis-à-vis "des cercles qui en Occident poursuivent une politique impérialiste et hégémoniste tendant à détruire les fondements de la détente". Ces propos indiquent, lui semble-t-il, que l'Union soviétique pourrait prendre prétexte de ces préputées menaces d'une intervention occidentale pour intervenir en Pologne ; ils confirment qu'elle mettra un terme à ses concessions, lorsqu'elle estimera que la sécurité de l'Europe de l'Est est menacée.

44. Pour ce qui concerne les conditions dans lesquelles se sont déroulées les élections au Congrès extraordinaire du parti communiste polonais, il se propose de diffuser une note en provenance de l'Ambassade du Canada à Moscou. Il considère que le Congrès sera sans doute de tendance modérée, qu'il suivra la ligne centraliste de Kania et ne remettra pas en cause le rôle dirigeant du parti. Les informations qui sont parvenues sur la préparation de ce Congrès indiquent qu'il portera davantage sur des problèmes de procédure et d'organisation que sur des thèmes philosophiques. Toutefois, il n'exclut pas que le renouveau socialiste puisse recevoir une interprétation plus orthodoxe de la part des délégués. Le Vice-premier ministre Rakowski soulignait récemment que chaque militant devait avoir conscience de l'attention avec laquelle le monde suivrait l'événement et que le parti devrait faire la preuve de sa maturité politique. En résumé, il ne croit pas que le Congrès prenne l'initiative de changements spectaculaires dans le domaine politique ou sur le plan des personnes; il s'attachera davantage à reconstruire le parti et à renforcer son efficacité politique.

45. Le REPRESENTANT de la BELGIQUE fait le compte rendu de conversations que l'Ambassadeur de Belgique à Varsovie a eues avec M. Czyrek et avec Karski, Ministre du commerce extérieur. M. Czyrek s'est montré optimiste quant au déroulement probable du Congrès. Il espère que les élections se feront dans de bonnes conditions mais il n'attend pas plus de 10 pour-cent de réélection; ce qui ne signifie pas selon lui que le Politburo et le Secrétariat du Comité central seront le reflet de la nouvelle majorité. Il s'attend à ce que le Congrès confirme le renouveau socialiste et la démocratisation

N A T O   S E C R E T

- 17 -

N A T O      S E C R E T

- 18 -

C-R(81)28

interne du parti mais sans approuver de déviations idéologiques. En revanche, il ne croit pas que le Congrès puisse approuver un programme économique de redressement. Ce serait, selon lui, une illusion de croire que le Congrès puisse être une panacée pour les difficultés que rencontre la Pologne. Toutefois, il n'exclut pas que la population soit prête à accepter des sacrifices et une renégociation de certains compromis dans le domaine social.

46. Pour ce qui concerne la visite de Gromyko, Czyrek aussi bien que Karski, ont estimé qu'elle semblait prouver la confiance de l'Union soviétique à l'égard des dirigeants et du parti communiste polonais. Ils ont admis que Gromyko avait bien entendu indiqué certaines préférences des dirigeants soviétiques quant au déroulement du Congrès.

47. Pour ce qui concerne "Solidarité", l'un et l'autre ont exprimé la crainte que le parti s'efforce d'avoir les syndicats à l'usure et de revenir sur certaines concessions et compromis. Ils craignent que les syndicats ne soient pas prêts à mener une lutte de longue haleine. Quant à une intervention militaire soviétique, ils ont fait valoir que même les représentants de "Solidarité" n'y croyaient plus et qu'il ne fallait pas établir de comparaison avec ce qui s'était passé en 1968 en Tchécoslovaquie. Alors, Brejnev était au début de son règne et les dirigeants soviétiques avaient estimé que les Tchèques ne résisteraient pas.

48. Le REPRESENTANT du LUXEMBOURG rapporte une conversation qu'il a eue récemment avec un haut fonctionnaire polonais. De l'avis de cette personnalité, l'Union soviétique ne pourra pas revenir sur les changements qui sont intervenus en Pologne; elle a ajouté que les dirigeants polonais se trouvaient bridés par trois éléments : le Parti, l'idéologie et les alliances. Néanmoins, il serait possible de faire beaucoup de choses, même dans les limites imposées. Il a été souligné qu'à 80 %, le Congrès du parti se composait de nouveaux délégués, parmi lesquels aucun extrémiste, que ce soit de gauche ou de droite.

49. Son interlocuteur a ensuite abordé la question de l'économie: bien que la situation soit mauvaise, elle n'est pas due aux circonstances actuelles mais plutôt aux dirigeants précédents. Lui-même trouve cette interprétation quelque peu inquiétante.

N A T O      S E C R E T

- 18 -

NATO SECRET

- 19 -

C-R(81)28

50. Il est clair, par exemple, que pour rétablir le niveau antérieur, il faudra deux ou trois ans pour la production agricole et quatre pour la production industrielle. Les conséquences à moyenne échéance sont très sérieuses, dit le Représentant du Luxembourg, qui ne voit pas quelles mesures le gouvernement polonais pourrait prendre pour amener un changement rapide dans la situation. Il est possible donc que de nouvelles grèves éclatent.

51. Le fonctionnaire polonais, pour terminer, a fait observer que le processus de démocratisation apparaissait très clairement dans les travaux préparatoires du Congrès, qui ne se bornera certainement pas à servir d'aval.

52. Autre point remarquable, l'Ambassadeur du Luxembourg à Moscou, qui était également accrédité auprès du gouvernement de Varsovie, a récemment quitté son poste et a rencontré un certain nombre de hauts fonctionnaires en Pologne. Il a décelé peu de crainte d'une intervention soviétique mais bien un certain niveau d'inquiétude quant à la présence d'activistes parmi les réformateurs et les membres du clergé. Ces gens sont considérés comme une source de difficultés potentielle.

53. Pour conclure, le Représentant du Luxembourg souligne l'évolution surprenante de la situation en Pologne. Pour lui, les Polonais ont utilisé très adroitemt la tactique de la dissociation des problèmes dans leurs démêlés avec les Soviétiques.

54. Le REPRESENTANT du DANEMARK a écouté avec un intérêt particulier son collègue britannique. Il fait entièrement sienne l'analyse conduisant aux cinq cas fondamentaux qui peuvent être considérés comme le "seuil de tolérance" de l'Union soviétique. Le deuxième est celui des communications et de la sécurité minimale de l'Union soviétique; c'est une bonne chose que le Président du Comité militaire ait déjà considéré ces problèmes dans son propre document. Il semble clair que si les Soviétiques doivent bouger, ils le feront avec beaucoup de force et d'énergie, de façon à en terminer aussi vite que possible. Si cela devait arriver, certains problèmes fondamentaux des Soviétiques seraient résolus mais l'Ouest serait placé dans une position que ne couvrent pas, actuellement, les plans de circonstance.

55. Quant à la situation politique, il est intéressant de noter le contraste entre la lettre des Soviétiques à la Pologne d'une part et, de l'autre, les termes du communiqué diffusé à l'issue de la visite de M. Gromyko. Ce contraste donne à penser que les Soviétiques n'ont aucune idée de ce qu'ils doivent faire à propos de la Pologne.

NATO SECRET

- 19 -

NATO SECRET

- 20 -

C-R(81)28

Mieux encore, spéculer sur les intentions des dirigeants soviétiques est quelque peu stérile, car ils n'en n'ont probablement pas. Ils ne semblent même pas savoir jusqu'où ils peuvent tolérer la libéralisation en Pologne. Il apparaît comme probable que le Kremlin permettra au Congrès du parti qui s'annonce d'aller de l'avant et qu'il en suivra l'évolution de près. Si les Soviétiques seront prudents en ce qui concerne leurs intérêts vitaux, ils n'en risquent pas moins de ne pas pouvoir accepter les conséquences à long terme des événements de Pologne, et ceci ne peut être perdu de vue, à côté de l'optimisme relatif qu'ont exprimé certains orateurs.

56. Le REPRESENTANT de l'ALLEMAGNE déclare que ses autorités ont procédé à des évaluations analogues à celles dont ses collègues ont fait état précédemment. En particulier, il considère la situation économique comme alarmante et il précise que les chiffres présentés par les Etats-Unis coïncident avec ceux dont il dispose. Un fait particulièrement préoccupant est que les banquiers occidentaux hésitent désormais à accorder de nouveaux crédits à la Pologne. La dette extérieure totale de la Pologne est de \$ 24 milliards envers l'Ouest et de \$ 2,3 milliards envers l'Union soviétique : elle est donc très élevée et la seule façon pour la Pologne de la rembourser, intérêts compris, est d'accroître la productivité de ses industries d'exportation de matières brutes. Ce lui sera toutefois très difficile. La situation économique a un impact sur la situation politique ainsi que sur un éventuel remaniement des milieux dirigeants. Il lui semble probable que M. Jaruzelski sera réélu mais qu'il risque d'être remplacé au poste de premier ministre, après le Congrès, par un spécialiste des questions économiques.

57. Enfin, en ce qui concerne le risque d'une intervention soviétique, il appuie l'opinion de ses collègues et, notamment, celle du Représentant du Royaume-Uni. En même temps, il pense que son collègue danois a eu parfaitement raison d'insister sur un danger possible à longue échéance.

58. Le PRESIDENT, tirant les conclusions des débats, remercie les divers orateurs. Un point ressort clairement de la discussion : il existe quelques indices rassurantes d'un relâchement de la tension bien que, dans le même temps, certains dangers subsistent. Il semble évident que la position occidentale, qui a constitué une dissuasion efficace, doit être maintenue et que les Alliés doivent s'abstenir de toute action ou parole qui pourrait affecter le délicat équilibre actuel.

59. Le CONSEIL :

prend note des observations formulées au cours des débats.

NATO SECRET

- 20 -

N A T O   S E C R E T

- 21 -

C-R(81)28

N A T O   C O N F I D E N T I E L

III. L'AGRICULTURE EN UNION SOVIETIQUE ET EN EUROPE DE L'EST

Document : C-M(81)33

60. Le PRESIDENT présente le rapport du Comité économique sur l'agriculture en Union soviétique et en Europe de l'Est et fait remarquer que ce secteur d'activité est l'un des éléments clés des problèmes auxquels l'économie soviétique est confrontée. Ces deux dernières années, le volume des récoltes céréalières est demeuré nettement en deçà des objectifs du Plan, ce qui est imputable non seulement aux mauvaises conditions météorologiques mais également à l'inefficacité de l'infrastructure.

61. Le Plan quinquennal pour 1981-1985 est particulièrement ambitieux pour ce qui est de la production de céréales, spécialement de céréales secondaires pour accroître la production de viande et ainsi moins dépendre des importations. Le gouvernement soviétique est particulièrement sensible au fait que la consommation de viande par habitant est l'un des facteurs tangibles utilisés pour calculer le niveau de vie. La disponibilité des produits alimentaires est l'un des indices de la production économique qui est ressenti de la façon la plus directe et la plus sensible par l'homme de la rue. Les événements de Pologne de l'été 1980, à la suite de l'augmentation des prix de la viande, le confirmeront.

62. S'efforçant de surmonter ses problèmes internes en matière d'agriculture et d'atteindre les objectifs du Plan, l'Union soviétique, en 1979 et 1980, a affecté quelque 27 % du total de ses investissements en équipements à ce secteur. Cette tendance aux gros investissements s'est affaiblie quelque peu pour 1981, ce qui laisse supposer que si l'agriculture reste une source permanente de préoccupation, d'autres priorités économiques existent également.

63. Le REPRESENTANT de la FRANCE considère que le rapport du Comité économique, bien qu'écrit il y a quelque temps, reste d'actualité et intéressant. Il ne regrette qu'une chose, c'est que les Représentants permanents n'aient pas eu assez de temps pour l'étudier avec tout le soin voulu.

64. De façon générale, fait-il observer, la pénurie de céréales, en 1979 et 1980, par rapport au Plan soviétique, a été de 37 millions et 40 millions de tonnes respectivement, soit 20 % de l'objectif fixé par le Plan. C'est un indice non équivoque d'échec. Dans le même temps, il ne faut pas oublier que du volume de la récolte - 179 millions de tonnes en 1979 et 180 millions de tonnes en 1980 - doivent encore être déduites les pertes, qui se montent à 12 ou 13 %

N A T O   S E C R E T

- 21 -

N A T O   S E C R E T

- 22 -

C-R(81)28

N A T O   C O N F I D E N T I E L

et sont dues aux mauvaises conditions d'entreposage, à l'inefficacité des transports et à la fraude. Ces pertes, qui représentent jusqu'à 20 millions de tonnes chaque année, ont été explicitement mentionnées récemment par M. Tikhonov.

65. Un autre point important est celui de la consommation de viande, qui serait de 58 kilos par habitant et par an. Ce chiffre doit être assorti de réserves : il couvre toute la viande en carcasse, dont la totalité n'est pas consommable. La quantité réellement consommable n'est que de 88 grammes par personne et par jour - ce qui est peu en fonction du climat et du mode d'alimentation. Il s'agit là sans contexte d'un autre point noir qui agit particulièrement sur le moral de la population.

66. Le rapport du Comité économique fait remarquer que les importations de céréales visent surtout l'alimentation du bétail, à quoi on peut ajouter que la consommation animale est le double de la consommation humaine (en 1979, 117 millions de tonnes ont servi à alimenter le bétail, contre 60 millions de tonnes seulement pour l'homme). En d'autres termes, le problème céréalier, pour l'Union soviétique, est lié principalement à la consommation de viande, en dernier ressort.

67. Les déclarations faites au 26ème Congrès du parti ont montré que la croissance économique se ralentissait en Union soviétique, même si ce fait était dissimulé à coups d'euphémismes. Ce ralentissement est particulièrement net dans l'agriculture : en 1980, la production agricole a atteint le même niveau qu'en 1976 et sa valeur comptable n'a augmenté que de 50 millions de roubles d'un Plan quinquennal à l'autre, malgré un investissement de 170 milliards de roubles. Le rapport est donc tout à fait disproportionné.

68. On peut en conclure que si le progrès reste constant en Union soviétique quant aux programmes d'armements et à certains secteurs de l'industrie, l'agriculture est un domaine où l'Ouest conserve l'avantage, qu'il serait prudent de maintenir. Le Canada et les Etats-Unis s'en sont bien rendu compte et ils espèrent que les pays européens ne feront rien qui risquerait d'avoir un effet néfaste sur la qualité ou le volume de la production agricole de l'Europe.

N A T O   S E C R E T

- 22 -

N A T O   S E C R E T

- 23 -

C-R(81)28

N A T O   C O N F I D E N T I E L

69. Le REPRESENTANT du CANADA considère le rapport comme utile, bien qu'il ne puisse se rallier à l'opinion formulée au paragraphe 8 du résumé, selon laquelle l'agriculture est en train de céder le pas à d'autres secteurs économiques prioritaires. Ses autorités considèrent que c'est le contraire, ce qui peut se défendre en comparant les investissements respectifs. Il est clair à ses yeux que les dirigeants soviétiques sont très conscients de la nécessité d'accroître les investissements agricoles.

70. Quant aux lopins individuels, leur importance et leurs possibilités ne doivent pas être surestimées. La productivité y est certainement plus grande, mais, dans l'ensemble, leur effet sur l'économie agricole n'est que marginale. Il faut considérer que les autorités soviétiques ne les admettent qu'en désespoir de cause : c'est un moyen d'éviter les grandes restructurations qui seraient nécessaires.

71. Les estimations relatives à la récolte 1981 donnent à penser qu'étant donné les conditions météorologiques inégales et la saturation en humidité du sol, il est douteux qu'une récolte céréalière de 200 millions de tonnes puisse être dépassée, ou même atteinte, en Union soviétique. Dans les pays européens de l'Est, la situation est analogue et même parfois pire à cause de la pénurie d'énergie. Certains rapports indiquent que la RDA et la Pologne ont connu des pénuries de fourrage l'hiver dernier, ce qui pourrait impliquer des pénuries de viande l'hiver prochain.

72. Le REPRESENTANT des ETATS-UNIS a lu le rapport du Comité économique avec grand intérêt. L'estimation faite par son pays de la récolte céréalière soviétique de 1981 est de 210.000.000 de tonnes. Il pense que les Soviétiques n'ont aucune chance d'atteindre leur objectif de 236.000.000 de tonnes.

73. Le CONSEIL :

prend note du rapport sur l'agriculture en Union soviétique et en Europe de l'Est  
(C-M(81)33).

N A T O   S E C R E T

- 23 -

N A T O   S E C R E T

- 24 -

C-R(81)28N A T O   C O N F I D E N T I E LIV. EQUIPE DU SYSTEME DE COMMANDEMENT ET DE CONTROLE AERIEN (ACCS)

74. Le REPRESENTANT du ROYAUME-UNI peut accepter la proposition présentée la veille par son collègue français à une autre occasion sur la composition de l'équipe ACCS. Elle envisage que le Représentant de la France à la section TAD soit nommé chef adjoint, sans changement de rang ni de grade. Il espère que d'autres pays approuveront eux aussi cette proposition dès que possible, auquel cas il présume que le programme d'infrastructure 1981 (Tranche XXXII) pourra être approuvé sans réserve. Il fait remarquer que les problèmes de financement en infrastructure deviennent brûlants et il faut espérer que la Tranche XXXII pourra être approuvée rapidement par la procédure d'accord tacite.

75. Le REPRESENTANT de l'ALLEMAGNE approuve également la proposition de la France, à condition que le compromis mis au point par la Commission sur les systèmes de gestion et de commandement de l'espace aérien (PAMCS) n'en soit affecté en aucune façon.

76. Le REPRESENTANT de la FRANCE propose d'inviter d'autres délégations aussi à exprimer leur opinion en séance. S'il n'y a pas d'objection, les problèmes relatifs à l'équipe ACCS ayant ainsi été résolus, la Tranche XXXII pourrait être soumise au Conseil pour approbation par la procédure d'accord tacite.

77. Le REPRESENTANT de l'ITALIE accepte lui aussi la proposition de la France, aux mêmes conditions que ses collègues allemands et britanniques.

## 78. Le CONSEIL :

- (1) décide, en ce qui concerne la composition de l'équipe ACCS, que le Représentant de la France sera nommé chef adjoint de la section TAD, sans changement de rang ni de grade, et sans conséquence pour le compromis élaboré précédemment par la PAMCS ;
- (2) décide que le programme d'infrastructure 1981 (Tranche XXXII) sera soumis immédiatement au Conseil pour approbation (1) par la procédure d'accord tacite.

OTAN

1110 Bruxelles

(1) Voir également C-R(81)15, alinéa 186(4) et C-R(81)18, alinéa 21(3)

N A T O   S E C R E T