

M. Spaak et M. Harmel

Dix années de politique étrangère belge, deux hommes, une même politique

par Luc DESMEDT,

Licencié en Sciences politiques et diplomatiques.

Licencié en Droit maritime et en Droit aérien.

★

INTRODUCTION

Le but de notre étude est strictement limité à une tentative : celle d'examiner la politique étrangère menée par la Belgique, de 1960 à 1970, et cela, à travers deux personnalités qui ont incontestablement caractérisé sa continuité.

Il nous reste à exprimer ici toute notre reconnaissance à notre maître, M. le professeur J. Willequet pour son aide précieuse et son extrême amabilité.

Section 1 : Mr Spaak et une partie de ses « combats inachevés ».

Lorsque, à la faveur des élections législatives de 1961, M. P.H. Spaak reprend en mains le département des Affaires étrangères, il est imprégné de quelques certitudes, de quelques opinions fortes. Ses perspectives de paix résident dans l'équilibre des forces atomiques et dans l'engagement des Etats-Unis en Europe (1).

D'autre part, il se déclare partisan d'un pacte de non-agression entre l'OTAN et le pacte de Varsovie, et cela, dans le cadre d'un accord sur Berlin (2). Tout neutralisme européen est considéré comme pernicieux.

(1) « Impossible d'avoir une politique étrangère européenne détachée des liens très étroits avec les Etats-Unis ». P.H. SPAAK, à Washington, le 21 novembre 1961 dans les *Documents Parlementaires*, 4 IX.

(2) Rapport DE SCHRIJVER sur le budget des affaires étrangères. *Documents Parlementaires*, 4 IX-Chambre, 11 janvier 1962 ; et A.P. Chambre, 18 juin 1964, p. 9.

Mais une politique de détente et de coexistence pacifique entre dans les intentions belges. Au cours de l'été 1961, la situation en Europe est dominée par les exigences soviétiques relatives à l'Allemagne et surtout à Berlin. La position de M. Spaak reste conforme aux accords de Postdam de 1945 et à la Convention de Paris du 3 octobre 1954, qui stipulait en substance que la fixation définitive des frontières allemandes devait attendre un règlement de paix pour l'ensemble de l'Allemagne (3). Convaincu qu'il n'y a pas moyen de négocier avec succès sur le problème de la réunification allemande, notre ministre envisage l'élaboration d'un nouveau statut pour Berlin. Cela se résume à sauvegarder trois principes :

1° le droit de Berlin-Ouest à des institutions choisies démocratiquement ; 2° une garantie des communications entre Berlin-Ouest et l'Occident ; 3° et la viabilité économique de la ville. Mais le chef de notre diplomatie se trouve isolé dans sa façon d'envisager les choses.

Le 19 septembre, invité par les Soviétiques, Spaak est reçu par Krouchtchev au Kremlin. De retour à Bruxelles, notre ministre belge rédige un rapport en quatre points à l'intention des membres du Conseil Atlantique. Rapport qui préconise notamment la signature d'un traité de paix avec les deux Allemagnes et des négociations sur Berlin (4). Cette tentative de médiation fut battue en brèche par les puissances intéressées et plus particulièrement par la France, spécialement hostile à une « Europe des Patries ». M. Spaak ne fit pas bon accueil au plan Fouchet (10 novembre 1961) (5), puisque, en aucun cas, il ne voulait admettre une politique européenne de défense qui ne fasse pas référence explicite à l'OTAN. De fait, une Europe politique à la Fouchet, n'était-elle pas par définition, « un ver dans le fruit de l'OTAN » (6), d'autant plus que la Grande-Bretagne n'était même pas concernée (7).

Conformément à l'attitude de la majorité des membres de l'OTAN, la Belgique souhaitait également la réalisation d'un plan de désarmement général et complet (nucléaire et non-nucléaire), mis en œuvre par étapes successives et assorties de mesures de contrôle efficaces (8). Il est évident que le caractère utopique de cette aspiration n'échappait nullement à notre ministre des Affaires étrangères. Conscient des réalités internationales il

(3) A.P. Chambre, 22 novembre 1962, p. 10.

(4) P.H. SPAAK, *Combats Inachevés, de l'espoir aux déceptions*, pp. 337-339.

(5) A.P., Chambre, 28 février 1962.

(6) A.P., Sénat, 28 mars 1963, pp. 983, 984 et 985.

(7) Voir l'article du professeur J. WILLEQUET : « De quand datent les idées européennes de P.H. Spaak ? », dans *Le Soir* du 6-7 mai 1973, pp. 1-2.

(8) *Revue Belge de Droit International*, 1965, pp. 224-225 (- 38 - désarmement).

était cependant décidé de mener une politique active (9). C'est dans cette optique, et quelques semaines après un interview qu'il avait accordé aux *Izvestia*, que notre ministre allait être invité par M. Krouchtchev.

Ces entretiens de Kiev, de juillet 1963, devaient apparemment consolider les sentiments de notre diplomate qui, plus que jamais, semblait intimement convaincu que les Soviétiques, et Krouchtchev en particulier, ne voulaient pas la guerre ; manifestement Russes et Américains se contentaient du statut-quo. S'ils se tâtaient encore de temps en temps lors de certaines situations litigieuses, c'était avec une prudence mêlée de collusion (10).

De fait, pour notre ministre des Affaires extérieures, la signature à Moscou, le 5 août 1963, d'un traité sur la non-dissémination des armes nucléaires, entérinait la volonté de rapprochement des « Grandes Puissances ». M Spaak tout en continuant de se référer au plan Rapacki (11) ne se lassait pas de prétendre que plus la Belgique allait intégrer ses forces nationales à une grande force internationale (entendez l'OTAN), mieux cela valait à tous les points de vue. Une Alliance Atlantique forte restait donc pour lui une des bases essentielles de notre politique extérieure. S'opposant ainsi à l'idée défendue par la France qui proposait la construction d'une force nucléaire indépendante et européenne (12), notre ministre recommandait vivement la thèse américaine qui prévoyait la création d'une force de frappe multilatérale OTAN.

En 1964, M. Spaak, devait encore constater que depuis deux ans : « ... les deux piliers de la politique belge (13) s'ébranlaient. Pourtant, écrivait-il, dans la revue *Foreign Affairs* (14) : « Aucune contradiction, aucune opposition n'existait entre l'Alliance Atlantique et l'Alliance Européenne. Autour de ces deux grandes idées, ... l'Europe a connu la paix et, se relevant de ses ruines, elle a connu la prospérité ».

Pour notre ministre, cette crise politique au sein de l'Europe occidentale était due au manque de consultation politique et à l'absence de politique étrangère commune (15).

Contrairement à la France, la Belgique pouvait admettre facilement que les Etats-Unis aient le monopole de la puissance atomique, elle pouvait également accepter que la défense atomique de l'Europe soit confiée à

(9) « Sur la politique extérieure de la Belgique de mai 1961 à mai 1962. Voir le *Courrier Hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, du 18 mai 1962, pp. 1-24.

(10) A.P., Chambre, 13 juin 1963, pp. 28-29 et 11 décembre 1963, pp. 9-10.

(11) A.P., Chambre, 16 janvier 1964.

(12) A.P., Chambre, 11 décembre 1963.

(13) Entendez l'OTAN et le Marché Commun.

(14) Vol. 43, janvier 1965, n° 2.

(15) Voir à ce sujet : « Pourquoi une nouvelle force nucléaire ? », *Volksgezet*, 3 décembre 1964, dans *Textes et Documents*, janvier 1965, n° 196, pp. 26-28.

son puissant allié (16). Mais M. Spaak était convaincu que le Général de Gaulle n'allait jamais admettre que la France dépende des Etats-Unis pour sa défense atomique. Aussi préconisa-t-il un système de défense atlantique duquel certains pays pourraient retirer leurs forces atomiques propres en cas de nécessité nationale et cela dans le cadre d'une coopération pour la défense de l'Europe. Adversaire d'un directoire politique pour l'Alliance atlantique, M. Spaak acceptait l'idée d'un directoire atomique. Il lui paraissait raisonnable en ce qui concerne la défense de l'Europe d'associer aux Etats-Unis certains grands pays européens (17).

Incontestablement, l'Europe de l'Ouest était intégralement dépendante des Etats-Unis pour assurer sa défense et pour notre ministre des Affaires étrangères cette dépendance offrait une garantie suffisante.

Sa politique de contact, Est-Ouest, devait l'amener à avoir des entretiens avec Tito en octobre 1964. En février 1965, il faisait le voyage de Varsovie où il rencontrait les dirigeants polonais et plus particulièrement son collègue le ministre des Affaires étrangères, M. Rapacki qui devait d'ailleurs rendre à Bruxelles, la visite que M. Spaak lui avait faite à Varsovie (18).

Lorsqu'en 1966, notre ministre quitta le Gouvernement, il était prêt à entamer un troisième voyage à Moscou, il avait également accepté des invitations venues de Prague et de Budapest.

Cette politique de contact dans le cadre de la coexistence pacifique était, pour lui, la seule capable d'ouvrir des horizons nouveaux et devait donc être poursuivie (19).

Section 2 : Un peu de lucidité face à notre politique de défense.

Lorsqu'on fait le bilan de notre politique de défense, force nous est de constater qu'en dix ans celle-ci n'a à peu près quasiment pas évolué. En effet, au seuil de 1971 M. Harmel restait persuadé, comme M. Spaak l'était, qu'« aussi longtemps qu'une défense sera nécessaire elle ne pouvait plus être qu'intégrée ;... » (20) ce qui signifiait pratiquement pour nous une totale dépendance envers les Etats-Unis. Une légère nuance apparaît cependant dans la mesure où nos spécialistes de politique étrangère parlaient davantage de solidarité européenne en matière de défense. L'Al-

(16) A.P., Chambre, 26 février 1963, pp. 672-679.

(17) Voir à ce propos : « La politique de l'Europe occidentale », par P.H. SPAAK, dans *Textes et Documents*, janvier 1965, n° 195, pp. 1, 8-11.

(18) P.H. SPAAK, *Combats Inachevés*, t. II : « De l'espoir aux déceptions », p. 355.

(19) P.H. SPAAK, *Combats Inachevés*, t. II : « De l'espoir aux déceptions », p. 355.

(20) Voir à ce sujet, l'article de L. TINDEMANS : « Le PSC et la politique étrangère de la Belgique », pp. 76-77, dans *Documents CEPES*, (5), 1966.

liance atlantique restait pourtant sans conteste le pilier européen qui permettait à notre pays un dialogue avec d'autre part les Etats d'Amérique du Nord et peut-être d'autre part avec le monde de l'Est ; tel était en tout cas l'avis de M. Harmel. La politique de « bloc » était donc loin d'être dépassée. Dans l'esprit de nos diplomates les blocs n'étaient cependant plus des éléments dangereux mais simplement des facteurs d'organisation. Il s'avérait également que si l'on parlait plus que jamais, de pacte de non-agression entre les puissances de l'OTAN et celle du Pacte de Varsovie, de l'organisation d'une conférence sur la sécurité européenne, de mesures de désarmement progressif et de dénucléarisation de l'Europe ; aucune de ces grandes idées n'avait notablement progressé au sein du groupe atlantique. Une chose était incontestable, la menace communiste qui pesait sur l'Europe en 1949, si elle n'avait pas totalement disparu, s'était pour le moins considérablement atténuée. En revanche, les Etats-Unis n'avaient pas cessé d'imposer à la Belgique et à ses alliés au sein de l'OTAN une subordination qui n'avait pas toujours été sans danger. Si, après la guerre, les Etats-Unis nous avaient donné une protection dont nous étions complètement dépourvu, cela s'était passé à une époque où le destin du monde semblait devoir se jouer en Europe. Actuellement cette situation a profondément évolué et la scène politique s'est élargie pour épouser les dimensions de la planète. Et incontestablement, l'Alliance n'avait pas su s'adapter à ce contexte nouveau, restant tributaire de son aire géographique primitive. Aussi, si comme M. Spaak et M. Harmel l'ont tant de fois proclamé, la Belgique doit être reconnaissante envers « l'Oncle Sam », cette reconnaissance ne devait pas, comme elle a trop tendance à le faire, se transformer en une redevabilité éternelle. La Belgique a hélas bien trop souvent figuré au premier rang des fidèles inconditionnels, cela dans la mesure où elle s'est cantonnée, au sein du Conseil de l'Alliance, dans un silence prudent fort semblable à une approbation et cela devant les aspects les plus critiquables de la politique américaine. S'il est exact qu'il existe un déséquilibre au sein de l'Alliance entre la super-puissance américaine et les états moyens ou petits, nos représentants ne font cependant rien de valable ni de concret en vue de modifier cet état de chose et c'est là une carence grave. Cela d'autant plus qu'aujourd'hui les intérêts vitaux de la Belgique ne coïncident plus du tout avec les intérêts américains mais bien avec ceux de ses partenaires européens et cela dans le cadre d'une politique européenne de défense, nous dirions même de détente. Bien sûr cette coopération européenne n'est pas encore une réalité absolue ; faut-il pour autant continuer d'accepter l'hégémonie américaine. Ne serait-il pas grand temps de prendre conscience que les intérêts belges et américains ne sont même plus parallèles mais dans bon nombre de cas divergents, voire opposés, cela est obvie. Dès lors, si l'on

met sur une balance les avantages et les inconvénients de la tutelle protectrice américaine il serait grand temps de regarder la réalité en face. Dans son message sur l'Etat de l'Union du 27 janvier 1972 M. Nixon a été très clair, nous semble-t-il : « Les temps ont changé », a-t-il dit, « depuis que le président Kennedy affirmait que les Etats-Unis paieraient n'importe quel prix et supporteraient n'importe quel fardeau pour défendre la liberté... Nous laisserons désormais aux autres pays une plus grande part de responsabilités dans leur défense... ». En clair, il n'est plus question de mettre en jeu New York ou Boston sur le tapis atomique pour sauver Berlin, Londres, ou Bruxelles... Le « parapluie atomique » américain n'est même plus entrouvert sur l'Europe, il s'est pratiquement refermé ! Et du coup, l'atlantisme a incontestablement « du plomb dans l'aile » ! (21)

La clé du problème n'était pas entre les mains de M. Harmel, mais force lui était de prendre en considération que le sort futur de l'Alliance atlantique se jouait en Europe et non plus à Washington. Il est cependant vrai que les réunions atlantiques restent un endroit privilégié de contacts et de discussions entre alliés mais si l'on continue à se contenter d'émettre des vœux pieux, ces réunions apparaîtront très vite comme désuètes. Certains hommes politiques, évoquant sa « réussite », considèrent l'Alliance comme « sacro-sainte » ; c'est en fait raisonner en termes du passé. En effet, si la détente est devenue un fait acquis dans les relations Est-Ouest et si tout le monde a fini par s'en apercevoir, là où on est plus réservé c'est quand l'OTAN s'en attribue le mérite (22). Il semble bon de se rappeler que l'objectif de l'OTAN, lors de sa création, n'était nullement la détente entre l'Est et l'Ouest mais bien « l'endigement » du communisme stalinien. C'était l'époque de la doctrine Dulles et à ce moment, on ne concevait pas la possibilité d'une détente entre deux systèmes apparemment aussi opposés que le « communisme russe » et le « capitalisme occidental ». Mais depuis lors, l'URSS a mis au point son propre arsenal nucléaire et il y a eu : Budapest, le Vietnam, Cuba, Saint-Domingue, le conflit idéologique sino-soviétique, puis plus tard la Tchécoslovaquie ; en outre, le polycentrisme s'est concrétisé au sein du monde communiste. Actuellement les Etats-Unis et l'Union Soviétique se reconnaissent tacitement un « parallélisme d'intérêts ».

Dans toute cette évolution il faut bien admettre que l'OTAN n'a joué qu'un rôle mineur, pour ne pas dire fictif. Il apparaît donc d'une manière particulièrement évidente que si l'Alliance atlantique veut continuer à

(21) Cfr. l'article de Josette ALIA : « Une armée, pour quoi faire ?... », dans *Le Nouvel Observateur*, du 24 au 30 janvier 1972, n° 376, p. 22.

(22) Cfr. « L'Otan et la Belgique », par Marcel VERNAY, dans le *Lloyd Anversois*, du 19 décembre 1966.

vivre, elle devra justifier son existence par une activité singulièrement dynamique et progressiste. Rejoignant en cela l'idée de M. Spaak et de M. Harmel, nous pensons que l'organe politique de l'Alliance devrait effectivement jouer le rôle de partenaire du Pacte de Varsovie et cela en vue de faciliter l'ouverture d'une discussion sur la sécurité européenne, afin de promouvoir la mise en place d'une Conférence européenne de coopération et de sécurité. Mais les Américains y seraient les invités privilégiés et non péremptoires. Cette conférence est dans l'immédiat la seule action possible pour transcender la contradiction qui existe entre la politique des blocs et l'Europe Unie. Nous voulons dire que nous croyons que la sécurité européenne ne sera réellement assurée que le jour où il n'y aura plus de blocs opposés, c'est-à-dire au moment où il n'y aura plus d'OTAN et plus de Pacte de Varsovie. En attendant servons-nous de ces organes d'une manière positive afin qu'un jour ils aient été les instruments de leur destruction.

Section 3 : L'attitude belge envers les situations conflictuelles dans le monde.

Dans le cadre de « ses efforts pour la paix » notre ministère des Affaires étrangères s'était plus particulièrement intéressé à trois conflits qui pour le chef du département apparaissaient comme sensiblement analogues.

« ... nous assistons à Chypre, comme en Israël, comme au Vietnam du Sud, à la naissance laborieuse d'Etats ou de systèmes politiques, à partir de territoires ou de régimes contestés » (23). Dans ces trois cas M. Harmel s'était attaché à revaloriser les rôles et devoirs des Nations-Unies, plus particulièrement de son Conseil de Sécurité. Il estimait que les membres permanents du Conseil avaient l'obligation de mettre en œuvre l'arsenal des moyens de pacification que la Charte mettait entre leurs mains, ce qui voulait dire que l'organe des Nations-Unies devait avoir pour mission, non seulement de faire des enquêtes, de favoriser la négociation, de proposer la médiation et l'arbitrage, de recourir aux règlements judiciaires mais en même temps de rechercher les causes qui avaient provoqué les conflits afin de pouvoir les éliminer. Enfin il devait envisager des mesures correctives si des procédures de conciliation n'aboutissaient pas. Le gouvernement belge avait notamment suggéré à l'Assemblée des Nations-Unies la recherche de plans d'urgence en vue de la reconstruction et du développement économique des régions conflictuelles de l'Asie du Sud-Est, du Moyen-Orient et du Nigéria.

(23) A.P., Sénat, 30 novembre 1967, p. 105.

Dans un autre domaine, M. Harmel souhaitait que les états s'engagent à accepter une limitation des fournitures d'armements conventionnels autour des zones de conflit récent. A défaut de règlement international, la Belgique, par la loi du 19 juillet 1968 avait donné au gouvernement le moyen d'autoriser, de refuser ou de limiter toutes fournitures d'armes (24).

Enfin, dernière démarche, pour le rétablissement de la paix dans les zones contestées, notre pays proposait que le secrétaire général de l'ONU soumette chaque année un rapport de synthèse sur les études des quatre-vingts centres scientifiques existant dans le monde et qui étaient spécialisés dans les recherches sur la paix, afin que des courants d'échanges entre ces centres de recherches théoriques et l'organisation des Nations-Unies puissent s'établir. Le chef de la diplomatie belge faisait l'apologie de sa politique en déclarant : « Il n'est pas dérisoire et inutile pour un pays de notre dimension de se mêler aux affaires du monde. Qui nous autoriserait à laisser aux plus grands états le souci de porter le poids de leur puissance ? Rien ne serait plus dangereux que de céder à cette tentation isolationniste quand nous portons la responsabilité partagée avec nos voisins, de réaliser l'Europe. On nous explique si souvent que la voix des Etats-Unis ou de l'URSS porte trop haut. Mais qui peut s'en plaindre quand la voix de l'Europe ne se fait pas entendre ? » (25).

Ce qui nous frappe dans cette conduite de nos affaires étrangères, c'est une fois de plus la fluidité des attitudes, une certaine équivoque fondamentale qui se développait dans le verbe plutôt que dans le concret. Contrairement à ce que l'on veut nous faire croire, notre département ne prend jamais d'initiatives percutantes. Pour les sujets brûlants, comme le Vietnam, la dérobade était presque totale et en tout les cas le manque d'imagination de notre ministre était notoire. Par contre, s'il était possible de se définir sans choquer personne — au sujet du Moyen-Orient par exemple — M. Harmel se lançait dans des discours pertinents. Mais notre argus n'était en fait qu'un pasticheur puisque ces choses forts pertinentes, beaucoup de monde les avaient dites avant lui.

Mais pouvait-il en être autrement ? Nous ne le pensons pas. En réalité, le poids d'un pays comme le nôtre dans la balance mondiale est indiscutablement léger, puisque la politique internationale reste, sans conteste l'apanage exclusif de quelques « super-puissances » qui ont les moyens, notamment militaires, de travailler dans le concret.

(24) Loi du 11 septembre 1962, relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises (*Moniteur belge* du 27 octobre 1962, pp. 9491-9492). Voir aussi arrêté ministériel du 25 octobre 1962 et la loi du 19 juillet 1968.

(25) A.P., Sénat, 15 janvier 1969.

En fait, la Belgique n'a pas d'autre possibilité que de se résoudre à influencer modestement une sorte de climat général d'ordre moral, voire psychologique.

Section 4 : La diplomatie belge et l'exploration des voies de la détente et de la coopération en Europe.

M. Harmel avait la conviction qu'il existait des points de convergence entre la « détente internationale » de l'Ouest et la « coexistence pacifique » de l'Est. Mais cette détente ne pouvait s'envisager en « ordre dispersé », elle devait être définie et coordonnée au sein de la communauté occidentale.

Cette politique devait donc aller de pair avec un maintien et une sauvegarde de la solidarité et de l'équilibre atlantique. Cela ne devait cependant pas être un obstacle aux initiatives particulières (26). La clé de toute détente en Europe restait, pour M. Harmel, essentiellement dépendante de l'Allemagne. Afin de tenter de faire progresser toute action de rapprochement notre diplomate envisagea de nouer avec les pays de l'Est un dialogue suivi. C'est dans cette optique qu'il se rend à Varsovie en septembre 1966, où les problèmes du désarmement sont abordés (27) A l'issue de ces pourparlers polono-belges, les deux ministres devaient décider de se revoir à Bruxelles en janvier 1967 (28), (29).

Manifestement M. Harmel souhaitait faire progresser l'action de rapprochement entreprise entre les deux blocs (30). Il désirait que « l'entente » succède à la détente et cela dans le cadre d'une grande Europe réunifiée. Cet objectif pouvait être atteint par le biais d'un désarmement (31). L'effort devait porter sur des conversations bilatérales entre pays de blocs différents ; afin de mettre sur pied, dans un second temps, une conférence sur la sécurité européenne. C'est dans cet ordre d'idées que les ministres des Affaires étrangères roumain et yougoslave avaient été invités à Bruxelles, que des entretiens avec le ministre des Affaires étrangères polonais avaient eu lieu aux Nations-Unies. Que M. Harmel s'était notamment

(26) A.P., Chambre, 26 avril 1966, pp. 22-23.

(27) Voir à ce sujet l'article de Marcel HAYOUL : « Vive la Pologne, Monsieur ? », dans la *Revue nouvelle*, du 15 décembre 1966, n° 12, pp. 560-561.

(28) Communiqué final belgo-polonais, *Lettre de Belgique*, 1966, n° 36, pp. 2-3.

(29) « Conversations belgo-polonaise », par Louis COLOT, *Chronique de Politique Etrangère*, vol. 22, janvier 1969, n° 1, p. 73.

(30) Voir à ce sujet le discours prononcé au Sénat par M. HARMEL dans A.P., Sénat, 17 janvier 1967 ; et l'article de Francis UNWIN : « M. Harmel en Pologne », *Le Soir*, 6 septembre 1966.

(31) A.P., Sénat, 19 janvier 1967, p. 474.

rendu à Bucarest, à Budapest, à Prague, à Varsovie, à Belgrade, etc... (32). Apparemment les démocraties populaires d'Europe n'étaient pas tellement « demanderesses » à l'égard de l'Europe occidentale. Il était cependant indéniable qu'elles cherchaient des voies nouvelles auxquelles un certain désir de libéralisation n'était pas tout à fait étranger. Mais le problème allemand restait l'obstacle majeur à toute détente en Europe (33).

En 1967, M. Harmel allait jouer la carte du « Groupe des Neuf » (34), mais l'objectif n'était pas le désarmement, il se limitait au non-accroissement d'un potentiel nucléaire déjà existant. Le but était en fait de « geler » les stocks, on n'était pas loin du Plan Rapacki et très près de la formule plus modeste dont M. Gomulka était l'inventeur (35).

Depuis 1966, notre département des Affaires étrangères avait acquis la certitude qu'à l'Est comme à l'Ouest il existait une volonté de dialogue en vue d'une limitation de la course aux armements (36).

Le 19 août 1968, la Belgique apposait sa signature au bas du traité de non-prolifération des armes nucléaires (37). M. Harmel allait également se réjouir de la politique d'ouverture menée par M. W. Brandt (38). Tout pouvait laisser présager l'avènement d'une ère nouvelle dans les rapports Est-Ouest. Et le nouveau « Coup de Prague » de 1968, malgré le ton dramatique des réactions (39), allait être relativement vite consommé.

En fait, ce qui avait inquiété M. Harmel et ses alliés européens, c'était la réaffirmation officielle et explicite de ce que l'on avait appelé la « Doctrine Brejnev », c'est-à-dire le droit d'intervention de l'URSS dans la « communauté socialiste » (40). Mais le dialogue (41), ainsi que « l'ex-

(32) « Les contacts entre Bruxelles et l'Europe de l'Est », *Le Soir*, 18 janvier 1967, *Lettre de Belgique*, 1967, n° 3, pp. 18-19.

(33) A.P., Chambre, 15 mars 1967, p. 9.

(34) A.P., Chambre, 15 mars 1967, p. 9.

(35) « Pour une ligne de persuasion ? », *Pourquoi Pas ?*, 2 novembre 1967.

(36) Voir annexe de la déclaration gouvernementale, chapitre de l'accord entre le PSC et le PSE, approuvé le 12 juin 1968, relatif au programme de la politique étrangère, militaire et scientifique du Gouvernement, dans *Textes et Documents*, juillet 1968, n° 237, p. 7.

(37) « La Belgique signe le traité de non-prolifération des armes nucléaires », *L'Echo de la Bourse*, 20 août 1968, *Lettre de Belgique*, 1968, n° 34, p. 16.

(38) « La Belgique propose une réduction parallèle des forces en présence », *La Métropole*, 29 avril 1968 ; « Les idées de la Belgique en matière de désarmement », *La Libre Belgique*, 2 mai 1968 ; « La Belgique se déclare — avec des observations précises — pour le traité de non-prolifération nucléaire », *La Cité*, 22 mai 1968.

(39) A.P., Sénat, 15 janvier 1969. Voir aussi M. HARMEL : « Yalta n'a pas autorisé les Grands à garder les mains libres dans leur zone d'influence », *La Cité*, 11 octobre 1968 ; *Lettre de Belgique*, 1968, n° 42, p. 5.

(40) Voir S.N./6 Service de l'information de l'OTAN (Bruxelles), novembre 1968 et *Keesing's Historisch Archief*, 6 décembre 1968.

(41) A.P., Sénat, 15 janvier 1969.

ploration des voies de la détente » (42), allaient se poursuivre. Dès septembre 1968, notre ministre des Affaires étrangères s'était rendu à Bucarest où il avait été cordialement accueilli par M. Manescu (43). Peu après, M. Harmel allait réaffirmer que « le pilier européen de l'Alliance atlantique devait être fortifié » ; associant ici (comme M. Spaak l'avait fait) « européanisme » et « atlantisme » (44). Mais indubitablement, la détente restait une nécessité (45).

C'est dans cette perspective que notre ministre était allé à Moscou où il avait eu des entretiens avec M. Gromyko (juillet 1969) (46).

Russes et Belges s'étaient cherché des points de convergence afin de déterminer ensemble des thèmes de négociations ; sujets sur lesquels un accord serait possible entre l'Est et l'Ouest (47). Il fallait rapprocher les points de vue dans le but de hâter la convocation d'une conférence sur la sécurité européenne. Au seuil de 1970, notre ministre des Affaires étrangères était plus que jamais résolu à poursuivre «... une politique de réduction des tensions... » (48).

Après le ministre bulgare des Affaires étrangères, en novembre 1969, fin février 1970, M. Harmel recevait M. Janos Peter, ministre hongrois des Affaires étrangères. Le chef de notre diplomatie s'était également rendu en Yougoslavie et en Pologne (49). Bruxelles s'était acheminé ainsi vers une reprise normale des contacts, qui avaient été brutalement interrompus par les événements de Pologne. Notre diplomatie avait pu constater un assouplissement progressif des positions de l'Est à l'égard de la Conférence Européenne de Sécurité (50).

Trois problèmes continuaient à dominer les préoccupations : la division de l'Allemagne, la disparition de la « Doctrine Brejnev » et celui de l'étude

(42) « Bruxelles estime qu'il faut poursuivre la politique de détente », *Vers l'Avenir*, 11 octobre 1968 ; *Lettre de Belgique*, 1968, n° 42, pp. 15-16.

(43) « M. Harmel a poursuivi ses entretiens roumains, tout en évitant les sujets trop brûlants », *La Libre Belgique*, 17 septembre 1968 ; *Lettre de Belgique*, 1968, n° 38, pp. 5-6. « Les voies de la détente », *Le Monde*, 20 septembre 1968 ; *Lettre de Belgique*, 1968, n° 39, p. 4.

(44) Voir à ce sujet l'article de M. Georges GORIELY paru dans *Le Monde*, du 20 septembre 1968 et intitulé : « L'idée européenne ne doit pas être confondue avec un conformisme atlantique. »

(45) « Deux voies bloquées : l'Europe et la détente », *Le Soir*, 17 janvier 1969 ; *Lettre de Belgique*, 1969, n° 3, pp. 13-14.

(46) *Documents Officiels*, 1969, n° 40-41.

(47) « La Belgique et l'URSS vont rechercher les thèmes de négociations en vue d'une conférence européenne soigneusement préparée », *La Libre Belgique*, 28 juillet 1969 ; *Lettre de Belgique*, 1969, n° 30, pp. 2-3.

(48) A.P., Chambre, 12 février 1970, p. 24.

(49) Voir communiqué conjoint polono-belge du 29 juillet 1970, Service de presse du Ministère des Affaires étrangères.

(50) « Plus de flexibilité dans les positions de l'Est à l'égard de la Conférence Européenne de Sécurité », *La Cité*, 28 février 1970 ; *Lettre de Belgique*, n° 9, p. 3.

du niveau des armements en Europe (51). Dans tous les cas cette première approche de sécurité régionale devait être inlassablement recherchée.

A notre avis, il est tout à fait évident que la volonté de détente et de Coopération en Europe furent de tous temps un des buts fondamentaux de l'action internationale de la Belgique et cela tant dans le cadre de ses relations bilatérales qu'au sein des organismes internationaux auxquels elle appartient.

C'était là, indubitablement, un idéal qui s'accommodait bien à l'envergure de nos prétentions limitées.

Cette ligne de conduite se fondait sur la conviction que l'intensification des échanges entre les peuples, dans tous les domaines de l'activité humaine, voire leur intégration dans des ensembles politiques et économiques toujours plus vastes et plus structurés, était la condition ainsi que la garantie d'un accroissement de la prospérité et de la sécurité générale.

C'était dans cet esprit, et dans les cadres institutionnels appropriés que notre diplomatie tentait, apparemment, de contribuer à l'organisation des divers aspects de la vie internationale.

Il est néanmoins tout aussi évident que la géopolitique belge demeure étroitement liée à une inféodation de bloc : sorte de confédération dans laquelle les partenaires restent tributaires de la rigidité des structures de notre monde multipolaire.

Appréciation générale sur la politique étrangère de la Belgique.

Lorsqu'on veut tenter d'élaborer un jugement critique sur la politique étrangère belge, il faut préalablement se souvenir qu'en 1830 la neutralité avait été imposée à notre pays. Cette neutralité convenait tellement bien à notre petit Etat, entouré de voisins puissants, que nous nous en sommes lentement imprégné, puis assoupis dans une « vocation de neutralité perpétuelle ». Les deux guerres bafouèrent cruellement notre idéal. Pourtant c'est avec amertume et nostalgie que la Belgique allait signer le traité de Bruxelles. Ce réveil pénible n'allait pourtant représenter que le prélude d'une série d'abandons progressifs de souveraineté issu d'exigences supranationales.

De fait, nos engagements contractuels allaient se multiplier et devenir toujours plus contraignant. Notre pays s'intégrait inéluctablement à des concerts de nations, à des ensembles planétaires.

(51) M. DAVIGNON, « Progrès dans la préparation de la Conférence sur la sécurité européenne », *Le Soir*, 3 août 1970 ; *Lettre de Belgique*, 1970, no 30, p. 9. Voir également *W.I.B. - D.I.H.* (70), 31, p. 6.

De plus, nous avons toujours été ce que l'on peut appeler un « Etat à intérêts limités ». Dès lors, s'il est évident que les données politiques ont subi des mutations successives depuis 1948, on pourrait aisément en arriver à se demander jusqu'à quel point notre diplomatie n'était pas petit à petit réduite à servir de relais aux « échanges cosmiques » des « super-grands ».

Une chose est certaine, si les gouvernements s'étaient succédé à la tête du pays, notre politique étrangère était restée égale à elle-même.

La Belgique donne l'impression d'être le pays des paradoxes : apparemment incapables de régler entre-eux leurs propres contradictions internes, les Belges ont toujours fait preuve, sur le plan international, d'un talent de conciliateurs tout à fait remarquable.

Si, actuellement, la Belgique garde un grand prestige sur le plan international c'est essentiellement à la personnalité de ses diplomates habiles que nous le devons ; mais nullement à l'originalité de leur politique.

Depuis la guerre, quatre figures orchestrèrent nos relations internationales : M. Paul Henri Spaak, M. Paul van Zeeland, M. Pierre Wigny et M. Pierre Harmel. Tous quatre ont pratiquement poursuivi la même politique européenne et atlantique. Tout au plus, peut-on noter quelques nuances. Par exemple : si M. P.H. Spaak fondait sa politique de fidélité atlantique sur la peur du communisme, M. Harmel, pour sa part, voyait surtout dans l'OTAN une alliance pour la paix. Si de son bureau de la rue des Quatre-Bras, M. Spaak n'agissait pas sans avoir jeté un regard vers les Montagnes Rocheuses, M. Harmel, quant à lui, faisant usage d'un style plus souple, allait tenter graduellement d'atténuer notre fidélité inconditionnelle envers Washington. Si nous pouvons nous permettre une formule, nous dirons que M. Spaak faisait ce qui était nécessaire et que M. Harmel faisait ce qui était possible... ».

En tout état de cause, la continuité, voire parfois la monotonie ou la passivité conventionnelle, reste trop fréquemment la ligne de conduite de notre département des Affaires étrangères. Cette régularité dans la continuation est tellement vraie que la plupart des partis politiques oublient encore habituellement dans leur programme électoral de préciser leurs vues en matière de politique étrangère.

Nous n'étonnerons personne en disant que notre diplomatie s'est le plus souvent bornée à pratiquer une politique mûrement réfléchie et pertinemment modérée. Dans le cadre de son « alignement docile » les prises de positions tapageuses sont sciemment rejetées. Même la concordance envers les opinions les plus réalistes et les plus légitimes sont, le plus souvent soigneusement évitées. Et pourtant, qui dans ce pays ose soutenir ouvertement le racisme sud-africain et rhodésien, le colonialisme portugais, les dictatures espagnoles et grecques... ?

Il n'y a, semble-t-il, qu'une seule exception à cette règle de conduite résignée, c'est notre politique congolaise. Là, apparemment, nos responsables se sont laissé guider par des facteurs affectifs et ont dès lors agi en marge de toutes les normes traditionnelles ou des réserves les plus élémentaires. Mais ce phénomène est bien exceptionnel, aussi n'est-il pas étonnant de voir le Belge moyen se désintéresser presque totalement de notre action internationale. La politique étrangère reste effectivement l'apanage d'une stricte minorité de spécialistes et cela est d'autant plus normal que notre département extérieur est particulièrement réservé et avare de détails en ce qui concerne ses activités.

C'est bien involontairement que la presse est le plus souvent discrète, vague, mystérieuse, voire complètement incompréhensive. Qui pouvait prétendre voir clair dans les déclarations de M. Harmel, déclarations dans lesquelles les formules floues ou les généralités un peu creuses revenaient à plaisir. Quoi de surprenant puisque pour notre ministre le facteur de réussite de l'action diplomatique résidait dans sa discrétion.

Dès lors, comment peut-on s'intéresser à quelque chose que l'on ne connaît pas et puis la Belgique a-t-elle des ambitions en politique étrangère ?

De toute façon, que peut faire un pays de l'envergure du nôtre dans l'évolution de la conjoncture internationale ?

Sur le plan strictement politique, le rôle de la Belgique est forcément limité. Pourtant à l'heure des « superpuissances », il n'y a guère plus que les états de notre dimension qui peuvent parler au monde sans être soupçonnés de vouloir le dominer. D'un autre côté, nous sommes particulièrement sensibilisés aux problèmes qui concernent, par exemple, le désarmement et cela dans la mesure où nous sentons davantage le fardeau des armes ; puisque incapables d'être des agresseurs en puissance nous craignons d'en être les victimes. Notre besoin de sécurité et notre volonté de paix sont indéniables.

Incontestablement notre pays peut et doit prendre, comme il le fait parfois, des initiatives bilatérales ; mais seulement dans la mesure où c'est avec l'accord de nos partenaires naturels. Toute autre procédure peut certes être spectaculaire, mais elle est condamnée à rester finalement dérisoire voire illusoire. Par alliés naturels nous entendons nos partenaires européens et M. Harmel semblait bien vouloir progressivement l'admettre (52).

En effet, qui peut prétendre qu'une véritable détente en Europe peut se réaliser en dehors du cadre d'une Europe unie et forte (n'oublions pas

(52) Il est peut-être intéressant de noter ici que les politiques étrangères des pays du Benelux présentent un grand nombre d'affinités et d'analogies ; elles sont même souvent identiques, les trois pays étant solidaires.

que l'effacement de l'Europe, à la suite de deux guerres mondiales, a été la cause principale de la « guerre froide » !).

Il est assurément vrai que dans ce monde bicontinental, et peut-être bientôt tricontinental, nos démarches n'auront de sens que si elles sont à la fois hardies et étayées par le soutien de nos alliés européens. Il faut toutefois bien reconnaître que si notre bonne volonté n'a pas de bornes les réalisations ne sont pas, dans leur sens concret, particulièrement encourageantes.

Mais il semblerait bien, aujourd'hui, que le travail d'un petit pays peut aussi être à la fois plus efficace et beaucoup moins visible étant donné que les travaux multilatéraux se déroulent dans des comités, desquels ne sortent que les décisions finales.

Il s'agit également de ne pas oublier le point de vue économique, ou si l'on préfère l'action que mène la Belgique en vue de promouvoir les chances d'accroître le bien-être économique du pays.

En effet, il semble bien que notre diplomatie est aussi, et peut-être même surtout au service de notre commerce extérieur. Lequel est, on le sait, un des plus importants au monde par tête d'habitant.

Si comme nous venons de le voir, l'opinion publique belge se désintéresse presque complètement de notre politique étrangère, les groupes industriels et financiers l'influencent directement. Ils exerceraient même sur elle un contrôle relativement efficace. Il n'est dès lors, pas tellement étonnant que la Belgique ne mène pas d'action d'éclat, ou même originale, puisque avant tout notre politique étrangère est le reflet fidèle de notre système socio-économique. Dans une certaine mesure, nous pourrions même aller jusqu'à dire que la liberté de mouvement de notre ministre des Affaires extérieures reste entière tant qu'il ne se met pas en contradiction avec nos milieux d'affaires, ou du moins qu'il ne les gêne pas.

Mais, dira-t-on, cette situation n'est-elle pas logique, notre politique étrangère, n'est-elle pas l'image de notre société, n'est-elle pas conforme à la réalité belge ?

En tout état de cause, il est notoire que la Belgique est limitée dans ses manifestations de volonté. Et cela, tant du point de vue politique, par ses alliances à un bloc, que du point de vue de ses servitudes économiques.

Dès lors, et dans l'état actuel des choses, la Belgique ne peut se payer le luxe de mener une politique internationale excentrique, ou même inédite, puisqu'elle serait vouée à l'échec. Des améliorations peuvent néanmoins y être apportées, mais il faudrait pour cela opérer une mutation en profondeur du cadre institutionnel et idéologique de notre pays. Or cela paraît bien utopique.

Summary.

P.H. Spaak and P. Harmel originally were differently indoctrinated. They had very little in common, except that they both were brilliant diplomats. In addition they had the ability to lead Belgium's foreign policy. But due to Belgium's international context, « The continuation » was the most characteristic guideline in both men's successive policy. Owing to the force of circumstances, it is certainly not paradoxical that Belgium's options in the field of foreign policy are in any case limited.

