



10 DOWNING STREET

LONDON SW1A 2AA

From the Private Secretary

26 May 1990

BF | The Soviet Ambassador has sent me a copy of Mr. Shevardnadze's letter to the Foreign Secretary about future European structures and institutionalisation of CSCE. The Prime Minister would be interested to see an analysis and any comments.

C. D. POWELL

Richard Gozney, Esq.,
Foreign and Commonwealth Office



ПОСОЛЬСТВО
СОЮЗА СОВЕТСКИХ
СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК

25 May, 1990

Dear Charles,

Please find the enclosed message of the Soviet Foreign Minister Mr. E. Shevardnadze to the Foreign Secretary Mr. D. Hurd on the very topical subject - the future European structures and institutionalisation of the CSCE. The message contains new Soviet ideas on this score.

I will appreciate if you draw attention of the Prime-Minister to this matter. Since as you know she recently has expressed her own views on the future of CSCE process.

Yours sincerely,

L. Zamyatin
L. ZAMYATIN

Mr. Charles Powell
10 Downing Street

Dear Mr. Secretary of State,

I would like to share my thoughts and considerations on a matter that has acquired lately a particular urgency.

Europe is experiencing a truly crucial moment. At a time of transition to relations based on mutually accepted human values one can hardly move forward using some other way but through active development and enhancement of the system of commitments taken upon by the 35 member-states of the CSCE. For the last 15 years the Helsinki Final Act has largely served its purpose. Naturally its potential is far from being exhausted. But obviously the European process should be communicated new qualitative dimensions, so it could fully respond to the calls not only of our but also of the future time.

We are set for times filled with dynamics. The "cold war" has come to an end, we are drawing a line under the Second World War, a united Germany and a new without exaggeration European peace order are being established. Overcoming the division of Europe, construction of the common European home, setting up new structures of stability and security, establishment of common space-legal, humanitarian, economic, ecological all this will demand joint efforts.

This calls for essentially new approaches. Not by coincidence that thoughts of all Helsinki participants focus now on the idea of a "new European architecture".

An invitation to work on it is the proposal put forward in 1985 by M.S.Gorbachev to construct a common European home. This proposal is multydimensional, but its main thesis is the dismissal of confrontative and ideologized approaches, turning to enhancing cooperation, which transforms into constructive interaction with deepening understanding and trust.

The Soviet idea of the common European home for Europe by now acquired a rather substancial filling. I will mention in this connection the proposal to establish a Center for the reduction of military threat and prevention of a sudden attack, put forward in 1988 in Warsaw. Quite a few additional constructive considerations were in the address of M.S.Gorbachev in Strassburgh in July 1989.

The most important element of the future architecture of the common European home is a security system, based on pan-European cooperation. It is unreal without a substantive lowering of armed forces' levels, their restructuring on the principles of reasonable sufficiency, without elaboration and implementation of a new generation of confidence and security-building measures, without transformation of the military and political alliances existing in Europe into mainly political organizations and their subsequent dissolution in the all-European block-free structures. We, Europeans, have already embarked on this path and no doubt we'll make a big step forward when soon we are able to end successfully the negotiations of 23 and 35 states on conventional arms reductions and confidence-building measures. That must be followed by a discussion on disarmament problems as well as on confidence-building at the new fora.

The idea of the common European home provides for a full-blooded cooperation, without any obstacles, in the fields of economy, technology, science and technics, ecology and also a transition to common standards of democracy and human rights, to free contacts and exchanges between people of all ages, religions and political convictions.

Recently it has become clear that movement towards these goals is increasingly demanding a creation of relevant all-European institutions.

An active search for variants of the new structures of stability and security and for institutions of cooperation is going on almost in all member-countries of the Helsinki process. With interest we received the ideas of F.Mitterand - on European confederation, of Foreign Minister G.-D.Gensher - on new peaceful order in Europe, of Foreign Minister M.Eyskens - on Europe of a confederative identity, of Prime-Minister T.Mazovetzky - on Council of European cooperation, of Foreign Minister I.Dinstbir - on commission for European security and others. With all their shades and differences they are filled with concern for a peaceful future of Europe and have much in common with our perceptions.

I would like to bring to your attention our vision of possible all-European institutions and structures, which also takes into consideration ideas, put forward by the leaders of other states.

"Council of Greater Europe" - forum of leaders of all member-countries of the CSCE could, as we think, become the nucleus of future structures. It could gather, say, at least once in every two years in turn in capitals of member-countries. This forum would consider cardinal questions of European politics in regional and global dimensions, would work out on the consensus basis principle political directives and specific decisions. In fact, by having agreed to hold summits in 1990 and 1992 we have already started this process.

The body, which would be responsible for the implementation of these directives in the period between European summits, could be the Foreign minister's committee, called, as a rule, twice a year. The systematic work of this body would prepare substantial decisions of summits. This also is very close the practice, which is gradually forming.

For these two levels the formation of "troikas" could be proposed (former, present and future chairmen), which could have a mandate in case of urgent consultations in order to adopt collective actions in unforeseen circumstances.

Apparently, it looks sensible to agree on the work of consultative mechanism, for example, of the Ambassadors of 35 countries in the capital, where the permanent CSCE Secretariat will be. They would meet regularly or ad hoc to discuss matters which arise.

This will not substitute the necessity of a permanent working body, some sort of headquarter, which could provide an exchange of information, preparation of next big events and so on. We had this in mind when above we mentioned permanent CSCE Secretariat. This Secretariat would have minimum number of experts and technical staff - enough to carry out its functions.

Bodies to provide stability in military and political sphere could become an important part of future structures. Apparently there should be two of them. Moreover, they could be established quickly because they are needed already now in the view of current realities in Europe. The important fact is that this would signify the beginning of the materialisation of all-European security institutions. Their significance will increase in the light of

forthcoming German unification in the conditions, when the European process has not yet generated its security structures, when confronting military blocks still exist, troops of seven foreign countries are stationed on German's territory, and when there are many armaments in Europe, including means of mass destruction.

We consider it possible to set the goal to reach an agreement on questions, related to the subject, by the European summit later this year. During the summit appropriate documents could be adopted. Here one of the bodies would be a place for an exchange of information and for notification of movement of troops and military exercises, for registration and coordination of inspections and other verification activities. The other body would consider and clarify unclear situations, would prevent the emergence of conflicts or, if necessary, would help to settle them, on the basis of the principle of mediation or good services. Naturally, the question of the functions of such centres is opened for discussions. They would need relevant mandate and timetable of their work. For the present it is possible to say quite definitely, that, undoubtedly, these functions should be linked to existing Stockholm agreements on confidence-building measures, to those, which are now being worked out in Vienna, and to additional measures, resulting from the specific nature of the current stage of the evolution of military and political situation in Europe.

As we understand it, the competence of these bodies with a time should broaden, putting us forward step by step to the creation of some sort of European Security Council.

We believe, that would be very useful and politically justified, if such political and military bodies would be based in Berlin. This would be symbolic, and would create new image of Berlin, connected to constructive cooperation for peace in Europe.

In this message I drew your attention, first of all, to the political structures of security and cooperation, taking into account their special significance for the peaceful future of Europe. It goes without saying, that definition of status of

these institutions, which could effectively move forward the idea of creation in Europe of the so-called common space - legal, economic, ecological, humanitarian - would require special attention. We believe that already at the forthcoming summit this autumn it would be possible to agree on a creation of bodies for coordination and development economic cooperation and also for environmental protection. It's a fact that stability and security in Europe are not only of political and military dimension. Their soundness will be increasingly determined by the scale of cooperation and degree of mutual trust in other fields.

I would like to clarify here that we are proceeding from the expediency to take into consideration the existing realities, which both in the East and in the West are reflected in the activity of military and political alliances, regional organizations and economic groupings. All existing structures, aimed at constructive cooperation, can and should be incorporated into all-European process, facilitate its formation along specific directions. For example, the Council of Europe could play a catalyst role in the formation of a common legal space. In the field of economic cooperation an important role could be played by the European Communities, Comecon, UN Economic Commission for Europe, European Bank for Reconstruction and Development, OECD, EFTA, Northern Council, other international organizations. The most natural path of a gradual transition to the new forms of relations is viewed by us in the following way - not to abandon everything but to use it in the common interests in the name of creating the new.

Naturally, Mr. Secretary of State, we do not claim that our scheme is all-embracing or moreover the only possible one.

We are putting it forward as our contribution into a common cause and because we believe it to be extremely important to start a concrete and joint consideration of an issue of the future structures of the new European security, including an issue of European institutions, as soon as possible.

We believe it to be important to put this work into the context of the forthcoming summit 1990. We have agreed to start a mechanism for a preparation to the summit already at the huma-

nitarian meeting in Copenhagen and with this aim to adopt a decision there on a creation of a preparatory committee which could start its work in Vienna on July 10 this year. Among others, as we understand, in this preparatory work proper place will be attained by questions of institutionalization of the all-European process. They bear pivotal importance for determining common roads into the future.

It seems important to harmonize the work of the preparatory committee of the 35 states with the course of other negotiation processes, relevant to the problem of European security. We speak first of all of the talks of 23 and 35 states in Vienna, of the meetings of the "six".

On the concluding stage there will apparently be a need to approve the results of the work of the preparatory committee. To this end we propose to conduct a ministerial meeting in Vienna, at which we could initial the documents, which will be discussed at the summit. Naturally this includes the agreements which will be prepared at the negotiations of 23 and 35 in Vienna.

As for the summit of the all-European process member-states itself, taking into account the shaping feelings to this account of the majority of the member-states and the constructive position of Austria, we are ready to support the proposal of France to conduct the meeting in Paris.

I hope, Mr. Secretary of State, that this address will find with You a positive response. I would be grateful for the considerations, which You should find expedient to state in this connection.

I sent similar addresses to the foreign ministers of all other member-states of the common European home.

With respect,

E. Shevardnadze

Уважаемый господин министр,

Хочу поделиться с Вами своими размышлениями и соображениями по вопросу, который приобрел в последнее время особую актуальность.

Европа переживает поистине переломный момент. В период перехода к взаимоотношениям на основе всеми разделяемых общечеловеческих ценностей едва ли можно двигаться вперед другим путем, чем через активное развитие и углубление системы обязательств, принятых на себя 35-ю государствами-участниками СБСЕ. За прошедшие 15 лет Заключительный акт Хельсинки во многом уже сослужил свою службу. Конечно, потенциал его еще далеко не исчерпан. Но очевидно, что сейчас общеевропейскому процессу необходимо придать новые качественные измерения, с тем чтобы он мог в полной мере отвечать вызовам не только сегодняшнего, но и будущего дня.

Впереди нас ждут наполненные динамикой времена. Окончена "холодная война", подводится черта под второй мировой войной, создается единая Германия и, без преувеличения, новый европейский мирный порядок. Преодоление раскола Европы, строительство общеевропейского дома, создание новых структур стабильности и безопасности, образование единых пространств — правового, гуманитарного, экономического, экологического — потребуют коллективных усилий.

Тут нужны принципиально иные подходы. Не случайно сейчас мысли почти всех участников Хельсинки привлечены к идее "новой европейской архитектуры".

Предложение, выдвинутое М.С.Горбачевым в 1985 г., о возведении общеевропейского дома — это приглашение к ее разработке. Данное предложение многомерно, но его главная посылка — отказ от конфронтационных идеологизированных подходов, выход на расширяющееся сотрудничество, переходящее в конструктивное взаимодействие при углубляющемся взаимопонимании и доверии.

Советская идея общеевропейского дома для Европы к нынешнему времени получила уже достаточно солидное наполнение. Упомяну в этой связи предложение об учреждении Центра по уменьшению военной опасности и предотвращению внезапного нападения, высказанное в 1988 г. в Варшаве. Немало дополнительных конструктивных соображений содержалось в речи М.С.Горбачева в Страсбурге в июле 1989 г.

Важнейший элемент архитектуры будущего общеевропейского дома — система безопасности, основанная на всеевропейском сотрудничестве. Она немыслима без существенных понижений уровня вооруженных сил, их построения на принципах разумной достаточности, без разработки и осуществления нового поколения мер укрепления доверия и безопасности, без трансформации существующих в Европе военно-политических союзов в политические, по преимуществу, организации и их последующего растворения в общеевропейских безблоковых структурах. Мы, европейцы, уже идем этим путем и, несомненно, сделаем большой шаг вперед, когда вскоре сможем успешно завершить переговоры 23-х и 35-ти государств по сокращению обычных вооруженных сил и по мерам доверия. За этим должны последовать обсуждение проблем разоружения и строительства доверия на новых форумах.

Идея общеевропейского дома подразумевает полнокровное, без каких-либо помех сотрудничество в области экономики, технологии, науки и техники, экологии, а также переход на единые стандарты демократии и прав человека, к свободным контактам и обменам между людьми всех возрастов, религий, политических убеждений.

В последнее время стало очевидным, что движение к этим целям все более требует создания соответствующих общеевропейских институтов.

Активный поиск вариантов новых структур стабильности и безопасности и институтов сотрудничества идет практически во всех странах-участницах хельсинкского процесса. Мы с интересом восприняли идеи президента Ф.Миттерана — о европейской конфедерации, министра иностранных дел Г.-Д.Геншера — о новом мирном порядке в Европе, министра иностранных дел М.Эйскенса — о Европе конфедеративной общности, премьер-министра Т.Мазовецкого — о совете европейского сотрудничества, министра иностранных дел Й.Динстбира — о комиссии европейской безопасности и других. При всех своих нюансах и различиях они пронкнуты заботой о мирном будущем Европы и во многом созвучны нашим представлениям.

Хочу предложить Вашему вниманию и наше видение возможных общеевропейских институтов и структур, учитывающее также идеи, высказанные руководителями других государств.

Ядром будущих структур, на наш взгляд, мог бы стать "Совет большой Европы" — форум высших руководителей всех государств—

членов СБСЕ, который собирался бы, скажем, не реже одного раза в два года поочередно в столицах стран-участниц. Этот форум рассматривал бы кардинальные вопросы европейской политики в региональном и глобальном ракурсах, вырабатывал бы на основе консенсуса принципиальные политические установки и конкретные решения. В сущности, с достижением договоренностей о проведении совещаний на высшем уровне в 1990 и 1992 гг. мы уже вступили на этот путь.

Органом, который отвечал бы за претворение в жизнь этих руководящих указаний в период между общеевропейскими встречами в верхах, мог бы быть комитет министров иностранных дел, созываемый, как правило, два раза в год. Систематическая работа этого органа служила бы подготовке весомых решений встреч на высшем уровне. Это также очень близко к той практике, которая постепенно складывается.

Для этих двух уровней можно было бы предложить и образование "троек" (бывший, текущий и будущий председатели), которые могли бы иметь и какой-то мандат на случай необходимости срочных консультаций на предмет принятия коллективных действий в непредвиденных ситуациях.

Видимо, не лишена смысла идея договориться о работе консультативного механизма, например, в составе послов 35-ти стран, в столице, где будет находиться постоянный Секретариат СБСЕ. Они могли бы собираться регулярно или *ad hoc* для рассмотрения возникающих дел.

Это не заменит необходимость в постоянно действующем рабочем органе, в своего рода штаб-квартире, который мог бы обеспечивать обмен информацией, подготовку очередных крупных мероприятий и т.п. Это мы имели в виду выше, когда говорили о постоянном Секретариате СБСЕ. Он имел бы минимальное число необходимых экспертов и технических сотрудников — достаточно для выполнения возложенных на него функций.

Важной частью новых структур могли бы стать органы по обеспечению стабильности в военно-политической сфере. Видимо, их должно было бы быть два. Причем их можно было бы создать достаточно быстро, тем более, что они очень нужны уже сейчас в силу складывающихся в Европе реальностей. Важно и то, что они ознаменовали бы начало физического появления общеевропейских институтов

безопасности. Значение их возрастает в свете предстоящего объединения Германии в условиях, когда общеевропейский процесс еще не успел генерировать свои структуры безопасности, еще существуют противостоящие военные блоки, на германской территории находятся войска семи иностранных государств, а в Европе много вооружений, включая средства массового уничтожения.

Мы думаем, что реально поставить задачу согласовать все вопросы, относящиеся к этой тематике, к общеевропейской встрече в верхах в этом году. На ней можно было бы принять соответствующие документы. При этом один из органов мог бы служить местом обмена информацией и уведомлениями о передвижениях войск и учениях, регистрации и координации инспекций и другой проверочной деятельности. Другой же орган рассматривал бы и просвечивал неясные ситуации, предотвращал возникновение конфликтов либо же при необходимости помогал в их улаживании по принципу посредничества либо оказания добрых услуг. Естественно, вопрос о функциях таких центров открыт для дискуссий. Им понадобились бы соответствующий мандат, регламент для работы. Пока можно сказать с определенностью, что, разумеется, эти функции должны быть увязаны и с уже имеющимися стокгольмскими договоренностями о мерах укрепления доверия и безопасности, и с теми, которые вырабатываются в настоящее время в Вене, и с дополнительными мерами, вытекающими из специфики нынешнего этапа эволюции военно-политической ситуации в Европе.

В нашем понимании, компетенции этих органов с течением времени должны расширяться, продвигая нас шаг за шагом к созданию своего рода европейского совета безопасности.

Мы полагаем, что было бы весьма полезным и политически оправданным, если бы такие политические и военные органы были размещены в Берлине. Это было бы символично, формировало бы новый образ Берлина, связанные с конструктивным сотрудничеством ради мира в Европе.

В данном послании я акцентировал Ваше внимание прежде всего на политических структурах безопасности и сотрудничества, учитывая их особое значение для мирного будущего Европы. Разумеется, специального внимания потребует разработка статуса институтов, которые могли бы эффективно продвигать идею создания в Европе так называемых единых пространств — правового, экономического, экологического, гуманитарного. Нам кажется, что уже на предсто-

ящей осенью этого года встрече в верхах можно было бы договориться о создании органов по координации и развитию экономического сотрудничества, а также по защите окружающей среды. Ведь стабильность и безопасность в Европе имеют не только политическое и военное измерение. Их прочность во все большей степени будет определяться размахом сотрудничества и степенью взаимного доверия в других областях.

Хотел бы уточнить при этом, что мы исходим из целесообразности учитывать существующие реальности, которые и на Западе, и на Востоке находят отражение в деятельности военно-политических союзов, региональных организаций и экономических группировок. Все действующие ныне структуры, нацеленные на конструктивное сотрудничество, могут и должны быть инкорпорированы в общеевропейский процесс, облегчить его формирование на конкретных направлениях. Например, Совет Европы мог бы сыграть роль катализатора в формировании единого правового пространства. В вопросах экономического сотрудничества важную роль могли бы сыграть европейские сообщества, СЭВ, ЕЭК ООН, Европейский Банк реконструкции и развития, ОЭСР, Европейская ассоциация свободной торговли, Северный Совет, другие международные организации. Не отказываться от существующего, а использовать его во всеобщих интересах во имя создания нового — таким нам представляется наиболее естественный путь постепенного перехода к новым формам отношений.

Разумеется, господин министр, мы не претендуем на то, что предлагаемая схема является исчерпывающей или, тем более, единственно возможной.

Мы выдвигаем ее как наш вклад в общее дело и потому, что нам представляется чрезвычайно важным как можно скорее приступить к предметному совместному рассмотрению вопроса о будущих структурах новой европейской безопасности, включая и вопрос о европейских институтах.

Нам представляется важным поставить эту работу в контекст предстоящей встречи на высшем уровне 1990 г. Мы дали согласие на то, чтобы уже на копенгагенском гуманитарном совещании запустить механизм подготовки встречи и с этой целью принять там решение о создании подготовительного комитета, который мог бы начать свою работу в Вене 10 июля этого года. В числе других, как мы

понимаем, в этой подготовительной работе найдут должное место вопросы институционализации общеевропейского процесса. Они имеют стержневой значение для определения совместных путей в будущее.

Представляется важным, чтобы работа подготовительного комитета представителей 35-ти государств проходила в гармонии с ходом других переговорных процессов, имеющих отношение к проблеме европейской безопасности. Речь идет прежде всего о переговорах 23-х и 35-ти государств в Вене, о встречах "шестерки".

На завершающем этапе потребуется, видимо, утверждение итогов работы подготовительного комитета. Для этого мы предлагаем провести встречу министров в Вене, на которой можно было бы парафировать документы, которые будут рассматриваться на встрече в верхах. Разумеется, это включает и соглашения, которые будут подготовлены на переговорах в Вене 23-х и 35-ти государств.

Что касается самой встречи на высшем уровне государств-участников общеевропейского процесса, то, учитывая вырисовывающиеся настроения на этот счет большинства участников и конструктивную позицию Австрии, мы готовы поддержать предложение Франции провести встречу в верхах в Париже.

Хотел бы надеяться, господин министр, что это обращение найдет у Вас положительный отклик. Был бы признателен за те соображения, которые Вы сочли бы целесообразным высказать в этой связи.

Аналогичные обращения направляются мною также министрам иностранных дел всех других государств-участников общеевропейского процесса.

С уважением,

Э.Шеварднадзе