

COSMIC TOP SECRET

NORTH ATLANTIC COUNCIL

1991

COPY No. 35

ORIGINAL: ENGLISH
11th September, 1962

D'ARCHIVES

PO/62/581

To : Permanent Representatives

From : Secretary General

1991

BERLIN CONTINGENCY PLANS

It was hoped to circulate the present note, simultaneously with the three major NATO Commanders' Berlin contingency plans and the Standing Group appraisal, SGM-479-62, with a view to discussion in the Council on 12th September. Although they are expected to be available shortly, SACEUP's final plans have not yet been received. In the circumstances I have decided to defer inscription of this item on the Council's agenda until 18th September, but in order to gain time, to issue the present PO together with SGM-479-62 and SACLANT's and CINCHAN's plans, with a view to their preliminary study by Permanent Representatives.

(Signed) D.U. STIKKER

DOWNGRADED TO NO
SEE : DMC 93)2

NATO UNCLASSIFIED

(Page 1 of 7 pages)

(*) - Issued on 10th Sept, 1962, under reference:
SHAPE /70-A/62.

BERLIN CONTINGENCY PLANS

Delegations have received, or will shortly receive, copies of the major NATO Commanders' contingency plans for Berlin together with an appraisal of these plans by the Standing Group under reference SGM-479-62 of the 28th August. The submission of these plans to the Council is in accordance with paragraph 7 of the Council's Resolution C-M(61)104 of 25th October, 1961, which read as follows:

"The plans will be sent to the Standing Group for appraisal in consultation with the Military Committee in accordance with established NATO procedure and forwarded to the North Atlantic Council for approval by governments through the Permanent Representative."

2. We are indebted to the Standing Group for the clarity of their appraisal. The brief summary description of the major Commanders' various contingency plans contained in Enclosure 1 to SGM-479-62 should enable the Council to centre its discussion on the Standing Group document while keeping the detailed plans ready at hand for purposes of reference when any specific point requires closer examination.

3. While appreciating the very considerable labour and the many consultations which have gone into the formulation of these plans, it gives pause for reflection that nearly twelve months should have been required to bring them before the Council for consideration. In many ways we have been fortunate to have had so long a breathing space, but with a fresh deterioration in the Berlin situation in the offing, I am convinced that we must accelerate our methods and endeavour to reach agreement in the Council with the least possible delay on these very important documents which may one day form the basis of a decision on which the future of West Berlin and perhaps the peace of the world may depend. If on the other hand they do not meet member governments' approval in any particular respect and further proposals are required on the part of the NATO military authorities, then we should get the necessary instructions to the NMA without delay.

4. I would recall that in their instructions to the NATO military authorities, C-M(61)104, the Council gave a number of directives to guide the military authorities in the drawing up of these plans. The Standing Group paper makes clear that the NATO military authorities have followed these instructions to the best of their ability, and in order to see the plans in true perspective I must take the liberty of urging Permanent Representatives to re-read with care the relevant paragraphs of C-M(61)104. I would draw particular attention to two fundamental considerations which are written in to C-M(61)104. First, that any possible military

action should be integrated into an overall strategy including political and other non-military measures. In other terms, that these actions are in no sense an end in themselves but should be designed to contribute to the purpose of arriving at a settlement of the problem of Berlin. Second, that what the NATO military authorities have been asked to prepare is a series of alternative plans which might be applied according to the dictates of the situation, and that the execution of any particular plan or part of it would be the subject of decisions by governments at the time.

5. Among other points to which the Council might direct its attention in considering the plans which have been presented in the Standing Group's appraisal, are the following:

(a) Alert Measures

Paragraph 10(a) of C-M(61)104 provided that plans should be studied urgently for "appropriate alert measures for NATO forces prior to initiation of any tripartite military measures". The Standing Group in paragraph 6 of SGM-479-62 express the view - which in my judgment is entirely valid - that no NATO military operations undertaken in connection with Berlin would appear convincing to the Soviets unless preceded or accompanied by action in implementing alert measures. The results of the initiative which I took earlier this year in asking governments to re-examine arrangements for delegation of powers to major NATO Commanders under the NATO alert system tend to bear out the contention that the Alliance as a whole is still very far from having satisfactory, let alone homogeneous, arrangements in this vital field. I would invite member governments once again to examine urgently the possibility of lifting some of the existing restrictions and, where appropriate, at least to ensure that the necessary legal and administrative means exist to enable powers to be taken quickly enough to avoid compromising the ability of the Alliance to put into operation any of the Berlin contingency plans should the need arise.

(b) Forward Defence Posture

Paragraph 17 of SGM-479-62 draws attention to the increased risks which would be involved in implementing any of the BERCON plans arising from deficiencies in the present forces in Germany and the obstacles which these weaknesses present to the adoption of a true forward defensive disposition. The attainment of full MC 26/4 force goals and the completion of major equipment deficiencies is clearly something which cannot be achieved overnight. The member governments concerned will no doubt take the Standing Group's appraisal fully into consideration when reviewing their force contributions to NATO between now and the adoption of the Triennial Review force goals at the December Ministerial meeting. At the same time the Standing Group point to certain improvements which should in their view be initiated immediately. These measures depend initially on the major NATO Commanders themselves, but they

also clearly involve member governments, since they necessarily imply decisions of a financial or political nature without which a re-disposition of forces could not in practice be put into effect.

(c) International Legal Implications of Maritime Plans

The Standing Group draw attention in paragraph 11 of their appraisal to the possibility that certain of the maritime contingency plans may have implications in terms of international law. While the extent of such legal implications need not necessarily invalidate the plans themselves, they could in certain circumstances influence Council decisions. The Council may accordingly wish to have the legal aspects examined and I have instructed our Legal Adviser to study the question with a view to preparing a paper for consideration by the Council. The Legal Adviser would be assisted in his task if there were any material already available in capitals of member countries as a result of any studies which may have been undertaken by national legal experts in the present connection.

(d) Wartime Shipping Organizations

Paragraph 14(c) draws attention to the possible need for activating some of the wartime organizations for shipping in the event that it were decided to implement certain of the maritime contingency plans. The Council may wish to instruct the Committees concerned to re-examine existing arrangements with a view to ensuring that the relevant organizations could be set up rapidly in an emergency. It may be found necessary to establish Berlin contingency plans for these organizations themselves.

(e) Selective use of Nuclear Weapons

In paragraph 15(c) the Standing Group note that the possible use of nuclear weapons under some of the circumstances foreseen by SACEUR would go beyond those envisaged in paragraph 6(d) of C-M(61)104. In the more detailed description of the plans the Standing Group draws attention to the same point, only in connection with the MARCON plan (Enclosure 1, paragraph 7(b)). At all events this is an important factor which the Council would have to take into consideration in reaching a decision as to whether or not to execute certain operations envisaged under the different plans. It will also be noted that in the case of BERCON BRAVO SACEUR has been invited to put forward a "no target plan", i.e. as distinct from the present plan which would involve low yield air bursts on strictly military targets.

(f) Alternative Air Plan

It will be noted that SACEUR is considering additional plans for the non-nuclear air operations of lesser intensity than ALPHA II. These will no doubt be submitted to the Council in due course in accordance with the procedure set out in paragraph 7 of C-M(61)104. There appears to be no good reason, however to hold up consideration of the remaining plans on this account.

6. Relationship between Tripartite and NATO planning

It will be recalled that when the Council last discussed on 11th April the Three Power paper concerning relationships between NATO and the Three Powers in the planning and control of Berlin contingency operations, a number of points were raised by delegations on which further clarification was sought of the Three Powers. It was subsequently agreed that further discussion of the relationships problems could be held over until the Council had received the Berlin contingency plans through the Standing Group, which at that time were expected shortly after the Athens meeting. I understand that the Three Powers may now be in a position to offer comments in reply to the questions raised on 11th April. I believe that it would be most useful if they could do so on the occasion of the Council's discussion of the Standing Group appraisal and the NATO Commanders' plans, since the significance of the Three Powers' proposals can I believe only be fully comprehended in the context of the NATO contingency plans themselves (and of course of the LIVE OAK plans on which SACEUR briefed the Council on 23rd February). The transfer of control from the Three Powers to NATO, which might in turn necessitate a decision by the Council to execute one or more of the NATO contingency plans, is of course a matter of vital interest to all members of the Alliance. It therefore seems important that when the Council is ready to approve the NATO contingency plans, it should at the same time be in a position to endorse the Three Powers' proposals, subject to any mutually acceptable amendment or amplification.

7. Conclusions

Subject to any further points which may emerge in the course of debate, I suggest that the objects of the Council's discussion might be summarised as follows:

- (a) To take note of the Standing Group's appraisal of the Berlin contingency plans proposed by the NATO Major Commanders and to obtain the approval of member governments of the latter as a basis for possible action by NATO forces in the event that the efforts of the Three Powers to maintain access to Berlin in accordance with the LIVE OAK plans are unsuccessful - the execution of one or more of the Berlin contingency plans being subject to a prior political decision by member governments at the time.
- (b) Insofar as any further alternative plans or any modification of the plans now proposed may be desirable, the Council should instruct the NATO military authorities to put forward further proposals for consideration with the least possible delay.

- (c) To agree that subject to a political decision at the time control of any military operations arising in connection with the preservation of access to Berlin should pass to NATO in accordance with the proposals of the Three Powers, amended or amplified as necessary to take account of the observations of other member countries.
- (d) To agree that further consideration should be given as a matter of urgency to the following:
 - (i) Improvement of the present situation as regards the implementation of alert measures in NATO forces.
 - (ii) Improvement of the forward defence posture, inter alia by remedying those weaknesses in the forces in the Central Region which militate against the adoption of a sound forward defence, and by facilitating the measures required in order to enable the forces of Allied Command Europe to take up forward positions in accordance with SACEUR's plans.
 - (iii) Study of the legal implications under international law of certain maritime contingency plans.
 - (iv) Examination of the readiness of maritime shipping organizations to be brought into operation in the event of a decision to implement certain of the maritime contingency plans.

COSMIC TRES SECRET

CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD

EXEMPLAIRE No. 19

ORIGINAL: ANGLAIS
11 septembre 1962

PO/62/581

Aux : Représentants Permanents

Du : Secrétaire Général

PLANS DE CIRCONSTANCE POUR BERLIN

J'avais espéré communiquer la présente note au Conseil en même temps que seraient distribués les plans de circonstance pour Berlin des trois principaux commandants de l'OTAN ainsi que l'appréciation du Groupe Permanent SGM-479-62, en vue d'un examen de l'ensemble de ce document le 12 septembre. Cependant, bien que les plans définitifs de SACEUR doivent être prêts prochainement, ils n'ont pas encore été reçus. Dans ces conditions j'ai décidé de remettre au 18 septembre l'inscription de ce point à l'ordre du jour du Conseil. Toutefois, pour gagner du temps, j'ai également décidé de distribuer le présent PO en même temps que le SGM-479-62 et les plans de SACLAN et de CINCHAN, en vue de permettre aux Représentants permanents de procéder à un examen préliminaire.

(Signé) D.U. STIKKER

1997

DOWNGRADED TO N.U.

SEE : DMC 39)2

1996

1995

1994

NATO UNCLASSIFIED

PLANS DE CIRCONSTANCE POUR BERLIN

Les Délégations ont reçu ou recevront très bientôt les plans de circonstance pour Berlin des principaux Commandants militaires de l'OTAN, en même temps que l'appréciation de ces plans par le Groupe Permanent (sous la référence SGM-479-62 du 28 août). Ces plans sont soumis au Conseil conformément au paragraphe 7 de la Résolution du Conseil C-M(61)104 en date du 25 octobre 1961, qui stipule que :

"Les plans seront communiqués au Groupe Permanent pour examen et avis, en consultation avec le Comité militaire, conformément à la procédure établie de l'OTAN, puis transmis au Conseil de l'Atlantique Nord pour approbation par les gouvernements, par l'intermédiaire des Représentants permanents."

2. Nous devons être reconnaissants au Groupe Permanent d'avoir présenté une appréciation aussi claire. Le bref résumé décrivant les différents plans de circonstance des principaux Commandants militaires, qui figure en Appendice 1 au SGM-479-62, devrait permettre au Conseil de centrer ses discussions sur ce document, tout en conservant à sa disposition les plans de détail pour s'y référer, chaque fois que des points particuliers mériteront un examen plus attentif.

3. Tout en reconnaissant la somme considérable de travail et les nombreuses consultations qu'a impliquées l'élaboration de ces plans, le fait qu'il ait fallu près de douze mois pour porter ces derniers à l'attention du Conseil mérite réflexion. Il est heureux à maints égards que nous ayons pu bénéficier d'un si long répit, mais, en raison de la nouvelle détérioration de la situation à Berlin qui se dessine actuellement, je suis convaincu que nous devons accélérer nos méthodes et nous efforcer de parvenir dans le plus bref délai possible à un accord au sein du Conseil sur ces documents extrêmement importants qui serviront peut-être un jour de base à la décision dont dépendra l'avenir de Berlin-Ouest et peut-être même de la paix du monde. Si, en revanche ces documents ne recueillaient pas l'approbation des gouvernements membres sur quelque point particulier, et si de nouvelles propositions devaient être demandées aux autorités militaires de l'OTAN, nous devrions alors communiquer sans délai les instructions nécessaires à celles-ci.

4. Je voudrais rappeler que, dans ses instructions aux autorités militaires de l'OTAN (C-M(61)104), le Conseil leur a fourni un certain nombre de directives destinées à les guider dans l'établissement de leurs plans. Le document du Groupe Permanent précise clairement que les autorités militaires de l'OTAN ont suivi ces instructions au mieux de leurs possibilités. Aussi pour que ces plans soient considérés dans leur vraie perspective, je dois prendre la liberté d'inviter instamment les Représentants Permanents à relire avec soin les paragraphes pertinents du document C-M(61)104. Je voudrais, en particulier, attirer leur attention sur deux considérations fondamentales exposées dans ce document. En premier

COSMIC TRES SECRET

- 4 -

PO/62/581

lieu, toute action militaire éventuelle devrait s'inscrire dans une stratégie d'ensemble comprenant des mesures politiques et d'autres mesures non militaires. En d'autres termes, les actions militaires ne constituent en aucune manière une fin en elles-mêmes, mais devraient être conçues de manière à contribuer à la réalisation de l'objectif qui consiste à obtenir un règlement du problème de Berlin. En second lieu, il a été demandé aux autorités militaires de l'OTAN de préparer une série de plans alternatifs qui pourraient être appliqués selon les exigences de la situation, l'exécution de tout plan particulier ou d'une partie de ce plan devant faire l'objet de décisions des gouvernements le moment venu.

5. Parmi les autres points sur lesquels le Conseil pourrait porter son attention lorsqu'il examinera les plans qui ont été présentés dans l'évaluation du Groupe Permanent, les suivants peuvent être cités:

(a) Mesures d'alerte

Le paragraphe 10(a) du document C-M(61)104 prévoit que des plans devraient être étudiés d'urgence pour que puissent être prises les "mesures d'alerte appropriées pour les forces de l'OTAN avant la mise en oeuvre de toute mesure militaire tripartite." Au paragraphe 6 du document SGM-479-62, le Groupe Permanent formule l'opinion - pleinement justifiée à mon avis - qu'aucune opération militaire de l'OTAN entreprise à l'occasion de la crise de Berlin ne paraîtrait convaincante aux yeux des Soviétiques si elle n'était précédée ou accompagnée de la mise en oeuvre par l'OTAN de mesures d'alerte. Les résultats de l'initiative que j'ai déjà prise plus tôt cette année en demandant aux gouvernements de réexaminer les dispositions relatives à la délégation de pouvoirs aux principaux commandants de l'OTAN dans le cadre du système d'alerte OTAN tendent à confirmer le fait que l'Alliance dans son ensemble est encore loin d'avoir pris dans ce domaine vital des mesures satisfaisantes, et encore moins homogènes. Je voudrais donc inviter les Gouvernements membres à examiner une fois de plus, sans tarder, la possibilité de lever certaines des restrictions qui existent actuellement et, le cas échéant, de faire au moins en sorte que soient créés les moyens juridiques et administratifs nécessaires pour permettre de prendre rapidement les décisions qui s'imposent afin d'éviter que soit compromise l'aptitude de l'Alliance à mettre en oeuvre l'un ou l'autre des plans d'urgence pour Berlin en cas de besoin.

(b) Dispositif de la défense en avant

Dans le paragraphe 17 du document SGM-479-62, le Groupe Permanent attire l'attention sur les risques accrus qu'impliquerait la mise en oeuvre de l'un quelconque des plans BERCON en raison des déficiences existant dans les forces actuellement stationnées en Allemagne et des obstacles que ces lacunes opposent à l'adoption d'un véritable dispositif de défense en avant. La réalisation de tous les objectifs de forces inscrits dans le MC 26/4 et l'élimination des principaux déficits en matériel constituent de toute

COSMIC TRES SECRET

- 4 -

évidence une tâche qui ne peut être accomplie du jour au lendemain. Les gouvernements membres intéressés prendront dûment en considération sans aucun doute cette évaluation du Groupe Permanent lorsqu'ils réexamineront leurs contributions en forces à l'OTAN entre le moment présent et la réunion ministérielle de décembre au cours de laquelle les objectifs de forces de l'Examen triennal seront adoptés. En même temps, le Groupe Permanent souligne certaines améliorations qui devraient, à son avis, être immédiatement amorçées. Ces mesures dépendent tout d'abord des principaux Commandants OTAN eux-mêmes, mais elles intéressent aussi, bien sur, les gouvernements membres puisqu'elles impliquent nécessairement des décisions d'un caractère financier ou politique sans lesquelles serait pratiquement impossible un nouveau dispositif des forces.

(c) Incidences juridiques internationales des plans maritimes

Au paragraphe 11 de son évaluation, le Groupe Permanent attire l'attention sur le fait que certains plans de circonstance dans le domaine maritime risquent d'avoir des incidences du point de vue du droit international. Bien que l'ampleur de ces incidences juridiques ne doive pas nécessairement ôter toute valeur aux plans eux-mêmes, elles peuvent néanmoins influencer sur les décisions du Conseil en certaines circonstances. En conséquence, le Conseil désirera peut-être faire examiner les aspects juridiques de ces plans maritimes. J'ai donc chargé notre Conseiller juridique d'étudier la question en vue d'élaborer un document qui sera soumis au Conseil. La tâche du Conseiller juridique serait facilitée s'il existait dans les capitales des documents déjà disponibles à la suite des études qui ont peut-être été entreprises par les experts juridiques nationaux à la lumière de la présente situation.

(d) Organisations des transports maritimes du temps de guerre

Le paragraphe 14(c) du document SGM-479-62 attire l'attention sur la nécessité éventuelle de mettre en activité certaines des organisations de temps de guerre pour les transports maritimes au cas où il serait décidé de mettre en œuvre certains plans de circonstance dans le domaine maritime. Le Conseil désirera peut-être charger les comités intéressés de réexaminer les dispositions existantes afin de s'assurer que les organisations en question peuvent être mises sur pied rapidement en cas de crise. Il s'avèrera d'ailleurs peut-être nécessaire d'établir des plans de circonstance pour ces organisations elles-mêmes.

(e) Utilisation sélective des armes nucléaires

Au paragraphe 15(c) de son document, le Groupe Permanent note que l'utilisation éventuelle d'armes nucléaires dans certaines des circonstances prévues par SACEUR irait au-delà de celles qui sont envisagées au paragraphe 6(d) du document C-M(61)104. Dans la description plus détaillée des plans,

COSMIC TRES SECRET
PO/62/581

- 6 -

le Groupe Permanent attire l'attention sur ce même point mais seulement à propos du plan MARCON (Pièce jointe 1, paragraphe 7(b)). De toute manière, il s'agit là d'un facteur important dont le Conseil devra tenir compte lorsqu'il prendra une décision sur le point de savoir s'il faut ou non mettre à exécution certaines opérations prévues dans les différents plans. Il convient également de noter que dans le cas du plan BERCON BRAVO, SACEUR a été invité à présenter un "plan ne comportant pas d'objectif", par opposition au plan actuel qui implique des explosions de faible puissance en altitude sur des objectifs strictement militaires.

(f) Plans aériens de remplacement

Il convient de noter que SACEUR étudie actuellement des plans supplémentaires pour des opérations aériennes non nucléaires de moindre intensité que ALPHA II. Ces plans seront sans aucun doute soumis au Conseil en temps voulu, conformément à la procédure exposée au paragraphe 7 du document C-M(61)104. Ceci cependant ne semble justifier en rien un retard dans l'examen des autres plans.

6. Liaisons entre les plans tripartites et les plans OTAN

Le Conseil se rappellera que, lorsqu'il a examiné la dernière fois, à sa réunion du 11 avril, le document des Trois concernant les relations entre l'OTAN et les Trois Puissances dans l'établissement de plans et le contrôle des opérations d'urgence pour Berlin, plusieurs délégations ont soulevé un certain nombre de points sur lesquels il a été demandé aux Trois de fournir des précisions. Il a été convenu par la suite qu'un nouvel examen des problèmes que soulèvent ces relations pourrait être différé jusqu'à ce que le Conseil ait reçu par l'intermédiaire du Groupe Permanent les plans de circonstance pour Berlin que l'on espérait, à l'époque, obtenir peu de temps après la réunion d'Athènes. Je crois savoir que les Trois sont maintenant sans doute en mesure de fournir leurs observations en réponse aux questions évoquées le 11 avril. Je pense qu'il serait extrêmement utile qu'ils puissent le faire lors de la discussion par le Conseil de l'évaluation du Groupe Permanent et des plans des Commandants OTAN; en effet la portée des propositions des Trois Puissances ne pourra être à mon avis pleinement comprise que dans le contexte des plans de circonstances de l'OTAN eux-mêmes (et évidemment des plans LIVE OAK que SACEUR a exposés au Conseil le 23 février dernier). La question du transfert à l'OTAN du contrôle des Trois Puissances, qui, à son tour, pourrait appeler une décision du Conseil pour mettre en oeuvre un ou plusieurs des plans d'urgence de l'OTAN, constitue de toute évidence une question d'un intérêt primordial pour tous les membres de l'Alliance. Il me semble donc important que, lorsque le Conseil sera prêt à approuver les plans de circonstances de l'OTAN, il puisse en même temps être en mesure d'approuver les propositions des Trois, sous réserve éventuellement de tout amendement ou développement mutuellement acceptable.

COSMIC TRES SECRET

- 6 -

7. Conclusions

Sous réserve de tout autre point qui pourra se dégager au cours du débat, j'estime possible de résumer comme suit les objets de la discussion du Conseil:

- (a) Prendre note de l'évaluation par le Groupe Permanent des plans de circonstance pour Berlin et obtenir l'approbation par les gouvernements membres des plans proposés par les Commandants militaires de l'OTAN à titre de base d'action possible par les forces OTAN au cas où s'avèreraient vains les efforts faits par les Trois pour maintenir les accès à Berlin conformément aux plans LIVE OAK l'exécution de l'un ou de plusieurs des plans de circonstance pour Berlin étant sujette le moment venu à une décision politique préalable des gouvernements membres.
- (b) Dans la mesure où il serait jugé souhaitable de disposer d'autres plans de remplacement ou d'apporter une modification quelconque aux plans actuellement proposés, le Conseil chargerait les autorités militaires de l'OTAN de présenter de nouvelles propositions à son examen dans le plus bref délai possible.
- (c) Décider que, sous réserve d'une décision politique le moment venu, le contrôle de toute opération militaire découlant de la nécessité de préserver les accès à Berlin devra être transféré à l'OTAN, conformément aux propositions des Trois amendées ou amplifiées en tant que de besoin pour tenir compte des observations des autres pays membres.
- (d) Décider qu'il convient d'urgence d'examiner plus avant les questions suivantes:
 - (i) Amélioration de la situation actuelle en ce qui concerne la mise en oeuvre des mesures d'alerte dans les forces de l'OTAN.
 - (ii) Amélioration du dispositif de la défense en avant, notamment en remédiant aux insuffisances des forces de la région Centre-Europe qui entravent l'adoption d'une solide défense en avant et en facilitant les mesures nécessaires pour permettre aux forces du Commandement Allié en Europe d'occuper des positions avancées conformément aux plans de SACEUR.

COSMIC TRES SECRET
PO/62/581

- 8 -

- (iii) Etudier les incidences de certains plans de circonstance dans le domaine maritime du point de vue du droit international.
- (iv) Etudier l'état de préparation des organisations de transport maritime qui entreraient en service au cas où serait prise la décision de mettre en oeuvre certains des plans de circonstance dans le domaine maritime.

COSMIC TRES SECRET