

NORTH ATLANTIC COUNCIL

29  
e/o Archive.

REG: DPP  
BOO  
3/11/62

UNCLASSIFIED 1969

1973  
1966  
1972  
COPY No. 1960  
56

ORIGINAL: ENGLISH  
8th October, 1962

CHEF D'ARCHIVES

COSMIC TOP SECRET  
PO/62/641

+ CORRIGENDUM, dated: 9-10-62

To : Permanent Representatives  
From : Deputy Secretary General

1991

1971 1972 1973 1989  
1978 1980  
1981  
1983

BERLIN CONTINGENCY PLANNING

The purpose of the present paper is to review the Council's discussion since the summer recess of Berlin Contingency Planning, and to suggest how the Council might handle this problem, which is one of the greatest complexity, in future meetings.

I. INTRODUCTION

2. At the present time the Council has before it -

- (a) The Supreme Commanders' military contingency plans, together with an appraisal of these plans by the S.G., in consultation with the Military Committee (SGM-479-62) transmitted in accordance with the instructions given to the NATO military authorities by the Council in Resolution C-M(61)104 of 9th November, 1961.
- (b) A paper by the Three Powers with special responsibilities in Berlin concerning Relationships between NATO and the three Powers in the Planning and Control of Berlin Contingency Operations (~~CP 62/4~~) (CP 62-9).
- (c) A quadripartite paper presented by the United Kingdom, United States, France and Germany on the Preferred Sequence of Military Actions in a Berlin Crisis (~~CP 62/10~~) (PO 62/593).

3. These three sets of papers form the main basis of the Council's consideration of the Berlin problem although, as indicated later, their formal status is not identical. All three have given rise to comments and requests for clarification on the part of member governments. Although the problems raised under each are closely interrelated, the simplest method of approaching the task described in paragraph 1 may be to examine the follow-up action required as far as possible under the broad subject heading

NATO UNCLASSIFIED

(Page 1 of 9 Pages)

DOWNGRADED TO NU  
SFF : DNI(99) 2



DECLASSIFIED - PUBLIC DISCLOSURE / DÉCLASSIFIÉ - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

represented by each of the three sets of papers. There are, however, some outstanding issues which cannot conveniently fit in under these headings: these are dealt with in a separate section at the end of this note.

II. MILITARY CONTINGENCY PLANS

4. C-M(61)104 laid down in paragraph 7 that "the [military contingency] 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 through Permanent Representatives". The exact form in which such approval is given is clearly of considerable importance. In the Council's discussion so far there seems to be a wide measure of agreement that the plans should be regarded as a "catalogue" of possible measures from which selection could be made by the Alliance in the event that the Berlin situation deteriorated to such a point that military action by NATO forces was indicated. At least one delegation (Belgium) has intimated that it is already in a position to give its approval to the plans on this basis.

5. However, it has been represented by another delegation (United Kingdom) that the first action required by the Council is to determine whether the plans are responsive to the Council's instructions contained in C-M(61)104. The NATO military authorities in paragraph 19 of SGM-479-62 have stated "From a military viewpoint the BERCON and MARCON plans appear to be responsive to the instructions of the North Atlantic Council and to the needs which these instructions have sought to fulfil".

6. Another delegation (Canada) has asked for more information about the selective use of nuclear weapons envisaged in the BERCON plans. Specifically, it has asked: "What plans do the military authorities have as to possible targets; as to the use of such weapons on land, sea or in the air, and as to the size of weapons which might be used". In formulating this question, the Canadian Delegation has pointed out that if the selective use of nuclear weapons involved a direct threat to the USSR rather than being directly related to access to Berlin, it might be difficult to differentiate such selective use from the initiation of general hostilities.

7. Up to the present no other delegation has put forward any specific request for clarification with regard to the plans themselves or the Standing Group appraisal, or indicated that it would like to see any of the proposed plans modified, or new plans developed. If there are any further enquiries or suggestions in this sense, it is hoped that they can be put forward without delay for examination by the NATO military authorities. In the absence of such, it is suggested:-

8. (a) that the NATO military authorities should be requested to furnish replies to the Canadian enquiries mentioned above;
- (b) that subject to satisfaction on the points raised under (a), a formula on the lines set out below might be adopted as a Council decision:-
- (i) "The Council took note of the Standing Group appraisal of the Berlin contingency plans proposed by the Major NATO Commanders<sup>(1)</sup> and agreed that these were responsive to the instructions to the NATO military authorities conveyed in Council Resolution C-M(61)104".
- (ii) "The Council approved the Major NATO Commanders' plans in the BERCON and MARCON series on the basis that these represent a catalogue of plans 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 selection and execution of any one of these plans being subject to a prior political decision by member governments at the time."
- (iii) "Should this catalogue of plans require revision or amplification in the light of changing circumstances, any significant amendments should be submitted to the Council by the NATO military authorities for approval on the same basis as the present catalogue."

### III. "RELATIONSHIPS BETWEEN NATO AND THE THREE POWERS IN THE PLANNING AND CONTROL OF BERLIN CONTINGENCY OPERATIONS"

9. This question, which is of great importance, since it concerns the conditions and circumstances in which NATO would assume collective responsibility for the conduct of any military operations which might become necessary in connection with the Berlin crisis, was first brought before the Council in March, when the Three Powers tabled a paper containing their recommendations. At the Council meeting of 11th April a spokesman of the Three Powers replied to a number of questions put at the first discussion. Following this meeting the Canadian and Italian Delegations submitted in writing further comments with a request for clarifications contained in the Three-Power paper. On 15th September the United States Delegation circulated on behalf of the Three Powers written comments in response to the questions raised (CTS.62/9), and on 18th September transmitted a revised version of their original paper (CTS.62/1) containing amendments in paragraphs 5 and 9(c) (5(b) and 2(b) of original document).

- (1) SACEUR: SHAPE/70/62 and SHAPE/70/A/62 of 10th September, 1962.  
SACLANT: 3011/C-982 of 15th August, 1962.  
CINCHAN: Ch. 001107/8 of 2nd April, 1962.

10. In the debate on 27th September and in a subsequent letter to the International Staff, the Canadian Representative put the following question: "The Canadian authorities understand 'LIVE OAK' planning to include a progression from unarmed probes to limited hostilities. Since the latter would obviously involve the responsibility of all the NATO governments, would it not be better to have a clearer understanding of the point at which transfer from tripartite to NATO control would take place? For example, rather than link transfer of control to a point which would require calling for NATO reinforcements for a stalled tripartite probe, would it not be better to establish NATO control of military operations as soon as the intention of the Soviet Government to use force to hinder access to Berlin had been established?"

11. In the same debate the Belgium Permanent Representative asked whether the Three Powers were in agreement with the statement in paragraph 7(c) of PO/62/581 that control of any military operation concerning access to Berlin should be transferred to NATO. It should perhaps be noted in this connection that in paragraph 7(c) of PO/62/581 the Secretary General did not intend to suggest modifying the sense of the proposals in the Three Power paper, but merely to draw attention to the need for an agreement on the subject matter, whether in the terms proposed by the Three Powers themselves or in a form amended or amplified as necessary to take account of the observations of other member countries.

To sum up, the following action appears to be required under this heading.

- (a) The Delegations which sought further clarification following the meeting of 11th April should signify whether the replies contained in the Three Power reply of 15th September are satisfactory to them.
- (b) The Three Powers should comment in reply to the questions raised by the Canadian and Belgian Delegations at the meeting of 27th September.
- (c) Subject to the Delegations concerned receiving replies satisfactory to them on (a) and (b) above, the Council should agree on the definition of NATO and Tripartite planning responsibilities, and on the proposals for transfer of control from Tripartite to NATO mechanism contained in the Three Power paper of 18th September.

#### IV. "PREFERRED SEQUENCE OF ACTION"

12. As made clear by Mr. Nitze in his presentation of 19th September, a primary purpose of the Four Power paper (CTS-62-10) was to place LIVE OAK and NATO military contingency plans in a correct time perspective by suggesting how they might fit into the whole complex of Western action in a Berlin crisis. At the same

time the Four Powers have stated that their paper should not be regarded as a set of proposals or forecast of events requiring formal endorsement of approval by the Council. It was presented rather as a background for Council consideration of Berlin military contingency plans and the NATO-Tripartite relationship problem, with the object of eliciting the views of member governments and in the hope that it could be accepted as representing a consensus of opinion. Unless any member government is in fundamental disagreement with the concepts underlying the document, particularly as regards the phasing and grouping of possible measures within those phases, it is suggested that the Council may wish to accept this paper as a general framework for its continuing discussion of the overall problem of co-ordinating the actions and policies of the Allies in the event of a worsening of the Berlin situation.

13. Initial reactions of member governments to the paper have shown that it raises some important points in the non-military sphere on which further discussion or elucidation appears to be necessary. The main points may perhaps be summarised as follows:-

Political contingency plans

14. A number of Permanent Representatives have referred to the need for the Council further to discuss political and other non-military contingency planning in connection with Berlin and have suggested that there should be a catalogue of possible political plans of action in parallel to the military plans. In this respect specific points raised in the course of Council discussion included:

- (a) Measures to be taken in the event of the signature by the Soviet Union of a separate peace treaty with the Pankow régime. The Four Powers have indicated that proposals in this sense would shortly be brought before the Council for discussion. (These will presumably revise and bring up-to-date the proposals already circulated to the Council at its meeting of 18th September, 1961, in the report of the Four Power Foreign Ministers meeting in Washington of 14th - 16th September, 1961).

Under these circumstances would the Council prefer to await the Four Power paper, or to have an exchange of views on this problem in anticipation of the Four Power proposals?

- (b) Diplomatic action in LIVE OAK context. In view of the need for the closest co-ordination of member countries' actions and thus ensuring solidarity within the Alliance, a number of delegations have expressed interest in the nature of the diplomatic measures envisaged by the Three Powers in parallel with any LIVE OAK operations.

The Three Powers will no doubt wish to comment.

- (c) Plans for action in the United Nations, whether on Western initiative or in the event of a Soviet initiative, in various circumstances, e.g. if the General Assembly is in session. The basis on which the Three Powers are planning to present their case.

Would the Council prefer to await the Three Power proposals or to exchange views on this problem in anticipation thereof?

- (d) Precautions to be taken in order to ensure that the Soviets suitably interpret the various possible measures contemplated in the military and non-military field. In particular, what plans exist for keeping open channels of communication with the Soviet Government?

The Three Powers may wish to comment on this issue insofar as this problem might arise as a result of action taken under their own responsibility. In a situation where NATO-wide action was involved, the problem of possible Soviet misinterpretation must presumably be taken into account in reaching a decision within the Alliance as and when the need for such a decision arises.

The Council may wish in due course to place this consideration on formal record.

- (e) The Four Powers have undertaken to put before the Council a paper addressed to the particular problem of possible interference with German access to Berlin, e.g. in such fields as visas, Customs control, etc.

If the timing is suitable the Council may wish to look at this problem together with that of a separate Soviet/GDR peace treaty (see (a) above), with which it is clearly closely linked.

#### Economic Contingency Plans

15. In the Four Power paper reference is made to the possible application of economic countermeasures under Phase II. Examination of possible countermeasures was initiated in August last year, and following lengthy discussions in the Special Working Group of the Committees of Economic and Political Advisers and in the Council, a large measure of common agreement was obtained.

16. On 17th April last, the Secretary General circulated a note PO/62/260 taking stock of the results so far obtained and suggesting further action. This note contained a certain number of draft decisions on various issues where there appeared to be common understanding. After a brief discussion at a meeting of the Council on 5th June 1962, some minor amendments were submitted by delegations. These amendments, which did not appear to raise any difficulties, were circulated in PO/62/436 of 19th July.

17. In view of the renewed urgency for obtaining agreement on action to be taken in the non-military field in connection with a Berlin crisis, the subject of economic countermeasures will be placed on the agenda of the Council at an early date.

V. MISCELLANEOUS

18. There are certain problems which have been touched on in recent Council discussion and which do not fit conveniently under any of the three major headings so far mentioned. Among these are the following:-

Alerts

19. It will be recalled that under paragraph 10(a) of C-M(61)104 the military authorities were instructed to study urgently "appropriate alert measures for NATO forces prior to the initiation of any Tripartite military measures". In submitting their BERCON and MARCON plans, the Major NATO Commanders have complied with this instruction, indicating the need from a military point of view for the declaration of a state of military vigilance, the major part of the Simple Alert system and selected measures from the reinforced alert system before certain contingency plans can be executed. The Four Power paper on "preferred sequence of action" indicates where the adoption of alert measures might fit into the scheme of action under Phases I and II.

20. In the Council discussion of 19th September the spokesman of the Four Powers (Mr. Nitze) had suggested that "the Council should now give prompt and prior consideration to the whole question of alerts, the powers of governments, their responsibilities to Parliaments, and whether their possibilities of action corresponded to SACEUR's requirements."

21. The comments of other representatives (which will not be enumerated in detail) implied that the alert problem in the Berlin context raised very sensitive political issues for certain member governments. Inter alia it was pointed out that the setting into motion of the formal NATO alert systems would reveal to the Soviets the nature of NATO's preparations for war. It was further suggested that the application of certain alert measures, e.g. mobilisation, could easily in themselves contribute to sharpening international tension and present even greater risks of political escalation, than selected military actions. It also appears to be doubted by some delegations as to whether alert measures need to be applied to NATO forces across the board, as opposed to, say, units stationed in Germany alone. The general tenor of these observations suggests that a careful examination will need to be made of what alert measures should be applied, and when and where, in the Berlin context, in order to achieve the simultaneous purposes of placing the NATO military

DECLASSIFIED - PUBLIC DISCLOSURE / DÉCLASSIFIÉ - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

forces in a position to implement BERCON and/or MARCON plans and to react effectively in the event of unanticipated escalation, as well as of conveying to the Soviet Union the necessary warning without risk of misinterpretation.

22. Meanwhile, since the last Council meeting on Berlin, the Standing Group have informed the International Staff that they have under preparation a paper addressed to the specific problem of alerts in connection with Berlin. This paper is expected to be available for distribution within the next two or three weeks.

23. In addition, the Standing Group have circulated under reference SGM-528-62 of 21st September a report on the general status of the Supreme Commanders' negotiations with member countries on the NATO alert systems. This latter paper gives an assessment of the military effects of the unwillingness, or in some cases inability for constitutional reasons, of member countries to delegate to Major NATO Commanders powers which they ask in order to make the alert system effective and realistic. Although it has no direct connection with Berlin, it may nevertheless provide a valuable background to any detailed examination of the Berlin problem. This paper is on the Council's agenda for 11th October, when it will be introduced by a briefing from representatives of SACEUR and SACLANT.

24. It was with all the foregoing in mind that the Acting Secretary General was prompted to suggest at the Council meeting on 29th September that consideration might be given in due course to set up a special working group to look into the alerts problem in its application to Berlin contingency planning.

25. Finally, it will be recalled that in paragraph 14(c) of SGM-479-62 the military authorities draw 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. Other civilian wartime organizations and activities may similarly be involved in the event of any decision to increase the readiness of NATO forces.

26. Proposed follow-up action:

- (a) Council discussion of the general problems arising from the NATO alert system should take place as planned on 11th October, preceded by briefings by SACEUR and SACLANT.
- (b) The NATO military authorities should be invited to forward as soon as possible their paper now under preparation on Alert Measures in the context of Berlin Contingency Planning.



- (c) On receipt of this paper the Council should decide whether it would be desirable to set up a special working group with participation of the military authorities and experts as necessary, from capitals.

Consultation in the Council

27. A number of Permanent Representatives have drawn particular attention to the problem of keeping the Council informed in an emergency over Berlin, in order that it should be in a position to take any necessary political decisions in full knowledge of latest developments in the political and military fields and of possible consequences of any measures which might be initiated by the Three Powers. In their paper on NATO/Tripartite Relationships, the Three Powers have made it clear that, time permitting, they will be ready "to advise and enter into consultation with the North Atlantic Council prior to implementing LIVE OAK plans". Moreover, in C-M(61)104, paragraph 8, it is stated that "the execution of any of the NATO military contingency plans will be subject to decisions by governments at the time". Finally, to the extent that certain alert measures may require to be taken in connection with both LIVE OAK and BERCON/MARCON plans, and within the framework of action under phases I and II of the "Preferred Sequence of Action", it is self-evident that all NATO governments will automatically have to be consulted. The problem accordingly appears to be one of establishing a procedure by which the Major NATO Commanders concerned and the Three (or the Four) Powers can maintain regular contact with the Council.

28. In this connection the attention of Permanent Representatives is drawn to Mr. Spaak's PO/59/404 of 11th March, 1959, in which he re-circulated his predecessor's paper PO/56/1085 on the Council in Emergency. The Council may wish to re-examine this document and decide whether the procedures it suggested are appropriate to the Berlin situation.

Legal implications of MARCON and BERCON (DELTA) planning

29. A study prepared by the Legal Adviser to the International Staff, as foreshadowed in paragraph 5(c) of PO/62/581, has now been circulated to delegations under a covering note from the Deputy Secretary General<sup>(1)</sup>. Consideration of how further to deal with this problem should be deferred until the preliminary comments and reactions of delegations are available.

Supplementary Tripartite Maritime Plans

30. On 19th September the spokesman of the Three Powers informed the Council that national or Tripartite naval measures under Phase II of the "Preferred sequence of action" were under examination and that these would complement MARCON plans. It was stated that the proposed measures would be referred to the Council in the near future.

(Signed) G. COLONNA

---

(1) PO/62/637

EXEC ~~RES~~ ~~CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD~~  
c/o CHEF D'ARCHIVE

RES DEP 300

32 NF

56

ORIGINAL : ANGLAIS  
8 octobre 1962

~~COSMIC TRES SECRET~~  
PO/62/641

RECTIFICATIF, en date du : 9-10-62

Aux : Représentants Permanents  
Du : Secrétaire Général Délégué

PLANS DE CIRCONSTANCE POUR BERLIN

Le présent document a pour but de passer en revue les débats du Conseil sur les plans de circonstance pour Berlin depuis les vacances d'été, et d'indiquer de quelle façon le Conseil pourrait traiter ce problème, qui est des plus complexes, au cours de ses prochaines réunions.

I. INTRODUCTION

2. A l'heure actuelle, le Conseil est en possession :

- (a) des plans militaires de circonstance des Commandants Suprêmes, ainsi que d'une analyse de ces plans par le *Groupement permanent, en liaison avec le* Comité Militaire (SGM-479-62), qui lui ont été transmis conformément aux instructions données par le Conseil aux autorités militaires de l'OTAN dans la Résolution C-M(61)104 du 9 novembre 1961.
- (b) Un document des Trois Puissances ayant des responsabilités particulières à Berlin au sujet des relations entre l'OTAN et les Trois Puissances dans l'établissement des plans et le contrôle des opérations de circonstance pour Berlin (~~CT-62/4~~) (CT-62-9).
- (c) Un document quadripartite présenté par le Royaume-Uni, les Etats-Unis, la France et l'Allemagne sur l'ordre de succession recommandé des mesures militaires en cas de crise à Berlin (~~CT-62/10~~) (PO/62/543).

3. Ces trois documents constituent la base principale de l'examen par le Conseil du problème de Berlin, encore que, comme il est dit plus loin, leur statut du point de vue formel ne soit pas le même. Tous trois ont donné lieu à des observations et à des

(Page 1 de 10 pages)

DECLASSIFIED - PUBLIC DISCLOSURE / DÉCLASSIFIÉ - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

demandes de précisions de la part des Gouvernements membres. Bien que les problèmes soulevés par chacun d'eux soient étroitement liés, peut-être la méthode la plus simple pour aborder la tâche décrite au paragraphe 1 consiste-t-elle à examiner les dispositions à prendre en se maintenant dans toute la mesure du possible dans le cadre général que représente chacune des rubriques contenues dans ces trois documents. Certaines questions cependant ne peuvent commodément s'inscrire dans l'une quelconque de ces rubriques et elles sont traitées dès lors dans une section spéciale à la fin de la présente note.

## II. PLANS MILITAIRES DE CIRCONSTANCE

4. Le document C-M(61)104 stipule dans son paragraphe 7 que "les plans / de circonstance militaires / 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 l'intermédiaire des Représentants Permanents". La forme exacte que revêtira cette approbation présente manifestement une grande importance. Au cours des discussions qui ont eu lieu jusqu'ici au sein du Conseil, il semble que les Représentants Permanents soient, dans une large mesure, tombés d'accord pour estimer que les plans doivent être considérés comme un "catalogue" des mesures possibles, parmi lesquelles l'Alliance ferait son choix au cas où la situation à Berlin s'aggraverait au point qu'une intervention militaire par les Forces de l'OTAN s'imposerait. Une délégation au moins (Belgique) s'est déclarée à même de donner, dès maintenant, son approbation aux plans sur ces bases.

5. D'autre part, une autre délégation (Royaume-Uni) a fait valoir que le Conseil devrait vérifier tout d'abord si les plans sont conformes aux instructions données par lui dans le C-M(61)104. Dans le paragraphe 19 du SGM-479-62, les autorités militaires de l'OTAN ont déclaré : "d'un point de vue militaire, les plans BERCON et MARCON semblent conformes aux instructions du Conseil de l'Atlantique Nord et répondent aux besoins que ces instructions cherchaient à satisfaire".

6. Une autre délégation (Canada) a demandé de plus amples précisions sur l'utilisation sélective d'armes nucléaires envisagée dans les plans BERCON. Plus précisément, elle a demandé "quels étaient les plans des autorités militaires en ce qui concerne les objectifs possibles, l'utilisation de telles armes sur terre, sur mer ou dans les airs et la puissance des armes qui pourraient être utilisées". En posant cette question, la délégation du Canada a souligné que si l'utilisation sélective d'armes nucléaires impliquait une menace directe contre l'URSS, au lieu d'être directement liée à la défense des accès à Berlin, il pourrait être difficile de faire le départ entre une telle utilisation sélective et le déclenchement d'hostilités générales.

[REDACTED]

DECLASSIFIED - PUBLIC DISCLOSURE / DÉCLASSIFIÉ - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

7. Jusqu'à présent, aucune autre délégation n'a présenté de demande de précisions sur les plans eux-mêmes ou sur les résultats de leur examen par le Groupe Permanent, ni fait savoir qu'elle souhaiterait soit la modification de l'un des plans proposés, soit l'élaboration de nouveaux plans. Si les délégations ont d'autres demandes de précisions ou d'autres suggestions à formuler dans ce sens, il est à souhaiter qu'elles puissent les soumettre sans délai à l'examen des autorités militaires de l'OTAN. Dans la négative, il est proposé :

8. (a) que les autorités militaires de l'OTAN soient invitées à fournir des réponses aux questions du Canada mentionnées ci-dessus ;
- (b) que, sous réserve qu'il soit répondu aux points mentionnés en (a), une formule, s'inspirant du texte ci-dessous, soit adoptée sous forme de décision du Conseil :
- (i) "Le Conseil prend note de l'examen par le Groupe Permanent des plans de circonstance pour Berlin proposés par les Grands Commandants de l'OTAN (1) et estime qu'ils sont conformes aux instructions qu'il a données aux autorités militaires de l'OTAN dans sa résolution C-M(61)104";
- (ii) "Le Conseil approuve les plans des Grands Commandants de l'OTAN dans la série BERCON et MARCON, à titre de catalogue de plans pour une action éventuelle des forces de l'OTAN au cas où les efforts faits par les Trois Puissances pour maintenir les accès à Berlin conformément aux plans LIVE OAK échoueraient - la sélection et l'exécution de l'un quelconque de ces plans étant subordonnées à une décision politique préalable par les Gouvernements membres le moment venu" ;
- (iii) "Au cas où il serait nécessaire, compte tenu des circonstances, de réviser ou de développer ce catalogue de plans, toute modification importante devrait être soumise au Conseil par les autorités militaires de l'OTAN pour approbation au même titre que le présent catalogue".

III. "RELATIONS ENTRE L'OTAN ET LES TROIS PUISSANCES DANS L'ETABLISSEMENT DES PLANS ET LE CONTROLE DES OPERATIONS DE CIRCONSTANCE POUR BERLIN"

9. Cette question - qui revêt une grande importance du fait qu'elle concerne les conditions et les circonstances dans lesquelles l'OTAN aurait à assumer la responsabilité collective de la conduite

- 
- (1) SACEUR : SHAPE/70/62 et SHAPE/70/A/62 du 10 septembre 1962  
SACLANT : 3011/C-982 du 15 août 1962  
CINCHAN : ch. 001107/8 du 2 avril 1962

de toutes opérations militaires que pourrait exiger la crise de Berlin - avait d'abord été portée devant le Conseil au mois de mars, époque où les Trois présentèrent un document contenant leurs recommandations. Lors de la réunion du Conseil du 11 avril, un porte-parole des Trois Puissances a fourni des réponses à un certain nombre des questions posées au cours de la première discussion. Ultérieurement, les délégations du Canada et de l'Italie ont soumis, par écrit, d'autres observations et demandé des éclaircissements sur le document des Trois. Le 15 septembre, la délégation des Etats-Unis a communiqué au nom des Trois un document explicatif répondant aux questions posées (CTS.62/9) ; le 18 septembre, cette même délégation a soumis une version révisée de son document original (CTS.62/1), contenant des amendements aux paragraphes 5 et 9 (c) (5 (b) 2 (b) de l'original).

10. Au cours de la discussion du 27 septembre et dans une lettre adressée ultérieurement au Secrétariat International, le Représentant du Canada a posé la question suivante : "Les autorités canadiennes croient comprendre que les plans "LIVE OAK" prévoient une progression allant de sondages sans recours aux armes jusqu'à des hostilités limitées. Etant donné que ces hostilités engageraient, de toute évidence, la responsabilité de tous les Gouvernements de l'OTAN, ne vaudrait-il pas mieux définir plus clairement le moment où s'effectuerait le transfert du contrôle tripartite au contrôle OTAN ? Au lieu de faire dépendre ce transfert d'une situation qui exigerait le recours à des renforts OTAN pour une opération de sondage tripartite qui piétinerait, ne serait-il pas préférable de confier à l'OTAN le contrôle des opérations militaires dès qu'aurait été établie l'intention du Gouvernement soviétique de recourir à la force pour entraver les accès à Berlin ?"

11. Au cours du même débat, le Représentant Permanent de la Belgique a demandé si les Trois Puissances approuvaient la déclaration figurant au paragraphe 7 (c) du document PO/61/581 - à savoir, que le contrôle de toute opération militaire destinée à préserver les accès à Berlin devrait être transféré à l'OTAN. Il conviendrait peut-être de noter à ce propos que par cette déclaration le Secrétaire Général ne visait pas à suggérer une modification du sens des propositions contenues dans le rapport des Trois, mais simplement à attirer l'attention sur la nécessité de réaliser un accord sur cette question, soit dans les termes proposés par les Trois Puissances elles-mêmes, soit sous une forme amendée ou élargie, en tant que de besoin, de manière à tenir compte des observations présentées par les autres pays membres.

En résumé, les mesures que la situation appelle au titre de cette rubrique sont les suivantes :

- (a) les délégations qui désireraient obtenir de nouveaux éclaircissements à la suite de la réunion du 11 avril devraient faire savoir si les observations contenues dans la réponse des Trois en date du 15 septembre leur donnent satisfaction;
- (b) les Trois Puissances devraient donner réponse aux questions qui ont été soulevées par les délégations du Canada et de la Belgique à la réunion du 27 septembre ;

- (c) sous réserve que les délégations intéressées aient reçu des réponses satisfaisantes au sujet des alinéas (a) et (b) ci-dessus, les membres du Conseil devraient se mettre d'accord sur la définition des responsabilités respectives de l'OTAN et des Trois Puissances pour ce qui est de l'établissement des plans, ainsi que sur les propositions contenues dans le document des Trois en date du 18 septembre quant au transfert du contrôle tripartite à l'OTAN.

#### IV. "SUCCESSION RECOMMANDÉE DES MESURES A PRENDRE"

12. Comme l'a expliqué M. Nitze dans son exposé du 19 septembre, l'un des buts essentiels du document des Quatre Puissances (CT-S(62)10) était de situer correctement dans leur perspective chronologique les plans LIVE OAK et les plans militaires de circonstance de l'OTAN, en indiquant de quelle façon ils pourraient s'inscrire dans l'ensemble général de l'action occidentale en cas de crise à Berlin. Parallèlement, les Quatre Puissances ont fait savoir que leur document ne devrait pas être considéré comme un ensemble de propositions ou de prévisions de mesures nécessitant l'aval ou l'approbation officielle du Conseil. Elles l'ont plutôt présenté à titre de cadre général permettant au Conseil d'étudier les plans militaires de circonstance pour Berlin et le problème des relations entre l'OTAN et les Trois Puissances, son but étant de donner aux Gouvernements membres l'occasion de faire connaître leur opinion, en espérant qu'il puisse être accepté comme représentant l'opinion générale. A moins que l'un des gouvernements ne soit en complet désaccord avec les principes de base du document, notamment en ce qui concerne l'échelonnement des mesures susceptibles d'être prises en diverses phases et leur conjonction à l'intérieur de ces phases, le Conseil désirera peut-être accepter ce document en tant que cadre général pour la suite de ses discussions sur le problème d'ensemble que posera la coordination de la politique et de l'action des alliés au cas où la situation s'aggraverait à Berlin.

13. Les premières réactions des Gouvernements membres à la lecture du document ont montré que ce dernier soulève, dans le domaine non militaire, certains problèmes importants qu'il apparaît nécessaire de discuter ou de préciser plus avant. Les principaux problèmes semblent pouvoir se résumer comme suit :

##### Plans politiques de circonstance

14. Un certain nombre de Représentants Permanents ont exprimé l'opinion que le Conseil devrait continuer de discuter les plans politiques et autres plans de circonstance non militaires. Ils ont proposé que soit dressé le "catalogue" des plans éventuels d'action politique, parallèlement aux plans militaires. A cet égard, les questions particulières indiquées ci-dessous ont été soulevées au cours des délibérations du Conseil :

- (a) Mesures à prendre au cas où l'Union soviétique signerait un traité de paix séparé avec le régime de Pankov. Les Quatre Puissances ont fait savoir qu'elles soumettraient sous peu des propositions à ce sujet à l'examen du Conseil. (Ces propositions constitueront probablement une révision et une mise à jour de celles qui ont déjà été communiquées au Conseil lors de sa réunion du 18 septembre 1961, dans le rapport sur la réunion des Ministres des Affaires Etrangères des Quatre Puissances, tenue à Washington du 14 au 16 septembre 1961). Dans ces conditions, le Conseil préférerait-il attendre le document des Quatre, ou procéder à un échange de vues sur ce problème avant d'avoir reçu leurs propositions ?
- (b) Action diplomatique dans le cadre LIVE OAK. Compte tenu de la nécessité d'assurer la coordination la plus étroite des mesures prises par les nations membres, et d'assurer ainsi la solidarité au sein de l'Alliance, certaines délégations ont manifesté le désir de connaître la nature des mesures diplomatiques envisagées par les Trois Puissances parallèlement à l'une quelconque des opérations prévues dans le cadre de LIVE OAK. Les Trois Puissances désireront certainement donner des indications à ce sujet.
- (c) Plans d'action aux Nations Unies, soit sur initiative occidentale, soit sur initiative soviétique, dans diverses circonstances, par exemple au cas où l'Assemblée Générale siégerait. Base sur laquelle les Trois Puissances se proposent de présenter leur point de vue.

Le Conseil préférerait-il attendre les propositions des Trois Puissances, ou au contraire procéder au préalable à un échange de vues sur ces questions ?

- (d) Précautions à prendre pour s'assurer que les Soviets interprètent correctement les diverses mesures possibles envisagées dans les domaines militaire et non militaire. En particulier quels sont les plans prévus pour maintenir les possibilités de contact avec le Gouvernement soviétique ? Les Trois Puissances désireront peut-être donner leur avis sur cette question, dans la mesure où ce problème risque de se présenter à la suite d'initiatives prises sous leur propre responsabilité. Dans une situation impliquant une action d'ensemble de l'OTAN, il y aura probablement lieu de tenir compte de la possibilité d'une erreur d'interprétation de la part des Soviets, lorsqu'il s'agira de prendre à l'intérieur de l'Alliance la décision d'une telle action.

Le Conseil désirera sans doute se saisir officiellement, en temps utile, de l'étude de cette question.

- (e) Les Quatre Puissances se sont engagées à soumettre au Conseil un document concernant le cas particulier où les Soviets mettraient des entraves à l'accès des Allemands à Berlin, par exemple dans des domaines tels que : visas, contrôle douanier, etc ...

S'il juge le moment opportun, le Conseil désirera sans doute étudier ce problème en même temps que celui de la conclusion d'un traité de paix séparé entre les Soviets et la zone d'occupation soviétique (voir (a) ci-dessus), les deux problèmes étant de toute évidence étroitement liés.

#### Plans économiques de circonstance

15. Le document des Quatre fait état de l'application éventuelle de contre-mesures économiques dans la Phase II. L'étude des contre-mesures possibles a été entreprise au mois d'août l'an dernier. A la suite de discussions prolongées au sein du Groupe de travail spécial des Comités Economique et Politique et au sein du Conseil, il a été possible d'arriver à une large mesure d'accord.

16. Le 17 avril dernier, le Secrétaire Général a communiqué une note (PO/62/260) faisant le point des résultats obtenus jusque là et proposant de nouvelles mesures. Cette note contenait un certain nombre de projets de décisions concernant différents points sur lesquels un accord semblait être intervenu. Après une brève discussion au cours d'une réunion du Conseil, le 5 juin 1962, quelques amendements mineurs ont été proposés par diverses délégations. Ces amendements, qui ne semblaient pas soulever de difficultés, ont été communiqués dans la note PO/62/436 du 19 juillet.

17. La réalisation d'un accord sur les mesures à prendre dans le domaine non militaire, en relation avec une crise survenant à Berlin, ayant repris un caractère d'urgence, la question des contre-mesures économiques sera prochainement inscrite à l'ordre du jour du Conseil.

#### V. DIVERS

18. Certains problèmes qui ont été abordés récemment par le Conseil ne peuvent, sans inconvénient, entrer dans l'une des trois grandes catégories mentionnées jusqu'ici. Ces problèmes sont notamment les suivants :

##### Les alertes

19. Le Conseil voudra bien se rappeler qu'au paragraphe 10(a) du document C-M(61)104, les autorités militaires ont été chargées d'étudier d'urgence "des mesures d'alerte appropriées pour les forces de l'OTAN avant la mise en oeuvre de toute mesure militaire tripartite". En soumettant leurs plans BERCON et MARCON, les Commandants Suprêmes de l'OTAN se sont conformés à cette instruction, faisant savoir qu'avant de pouvoir appliquer certains plans de circonstance, il sera nécessaire, du point de vue militaire, de déclarer l'état de vigilance militaire, de mettre en oeuvre la plus grande partie du système d'alerte simple et de prendre certaines mesures prévues dans le système d'alerte renforcée. Le document des Quatre Puissances sur "L'enchaînement des opérations" indique dans quels cas l'adoption des mesures d'alerte est compatible avec les plans d'action prévus pour les Phases I et II.



20. A la réunion du Conseil du 19 septembre, le porte-parole des Quatre Puissances (M. Nitze) a proposé au Conseil "d'étudier rapidement et en priorité l'ensemble du problème des alertes, des pouvoirs des Gouvernements et de leur responsabilité devant le Parlement, et d'examiner également si leurs possibilités d'action correspondent aux besoins du SACEUR".

21. Les observations des autres représentants (qui ne seront pas énumérées en détail) impliquent que la question de l'alerte dans le contexte de Berlin pose aux Gouvernements de certains pays membres des problèmes politiques très délicats. Il a été notamment signalé que la mise en vigueur des systèmes d'alerte OTAN officiels révélerait aux Soviétiques la nature des préparatifs de guerre de l'OTAN. Des représentants ont également fait observer que l'application de certaines mesures d'alerte, telles que la mobilisation, pourrait facilement contribuer par elle-même à aviver la tension internationale et présenterait même un plus grand risque de "spiralisation" politique que certaines mesures militaires. Il semble également que plusieurs délégations ne soient pas convaincues de la nécessité d'appliquer les mesures d'alerte à l'ensemble des forces de l'OTAN par opposition, par exemple, aux seules unités stationnées en Allemagne. Il ressort de ces observations qu'il sera nécessaire de procéder à une étude minutieuse de la nature, de la date et de la localisation des mesures d'alerte devant être appliquées dans le cas de Berlin, si l'Alliance veut mettre simultanément les forces militaires de l'OTAN en mesure d'appliquer les plans BERCON et/ou MARCON et de réagir efficacement en cas de "spiralisation" imprévue, tout en donnant à l'Union soviétique l'avertissement qui s'impose, sans courir le risque d'un malentendu.

22. Entre-temps, le Groupe Permanent a, depuis la dernière réunion du Conseil sur Berlin, fait savoir au Secrétariat International qu'il est en train d'établir un document consacré au problème particulier des alertes dans le cas de Berlin. Il semble que ce document pourra être diffusé dans deux ou trois semaines.

23. En outre, le Groupe Permanent a diffusé, sous la cote SGM-528-62, en date du 21 septembre, un rapport sur l'état général des négociations entre les Commandants Suprêmes de l'OTAN et chacun des pays intéressés, au sujet des mesures d'alerte de l'OTAN. Ce document étudié les incidences militaires résultant du fait que des pays membres ne veulent pas ou, dans certains cas, ne peuvent pas, pour des raisons constitutionnelles, déléguer aux Commandants Suprêmes de l'OTAN les pouvoirs qu'ils demandent pour rendre le système d'alerte efficace et réaliste. Bien qu'il n'intéresse pas directement Berlin, ce texte pourrait néanmoins constituer un document de référence valable pour tout examen détaillé du problème de Berlin. Ce document figure à l'ordre du jour de la réunion du Conseil du 11 octobre, au cours de laquelle il fera l'objet d'un exposé des représentants du SACEUR et du SACLANT.

24. Les considérations qui précèdent ont conduit le Secrétaire Général par intérim à suggérer à la réunion du Conseil du 29 septembre d'étudier en temps opportun la possibilité de créer un groupe de travail spécial chargé d'examiner l'application des mesures d'alerte aux plans de circonstance pour Berlin.

25. Le Conseil voudra bien se rappeler enfin qu'au paragraphe 14 (c) du document SGM-479-62, les autorités militaires attirent son attention sur la nécessité éventuelle de la mise en service de quelques organisations de transports maritimes du temps de guerre, au cas où il serait décidé d'appliquer certains des plans de circonstance prévus en la matière. Toute décision tendant à améliorer l'état de préparation des forces de l'OTAN pourrait de même mettre en jeu d'autres organisations et activités civiles du temps de guerre.

26. Mesures qui pourraient être prises :

- (a) L'examen par le Conseil des problèmes généraux posés par le système d'alerte de l'OTAN devrait intervenir, comme prévu, le 11 octobre, précédé des exposés du SACEUR et du SACLANC.
- (b) Les autorités militaires de l'OTAN devraient être invitées à soumettre dès que possible le document qu'elles établissent actuellement sur les mesures d'alerte dans le contexte des plans de circonstance pour Berlin.
- (c) Dès réception de ce document, le Conseil devra décider s'il est opportun de créer un groupe de travail spécial auquel participeraient les autorités militaires et, le cas échéant, des experts venus des pays membres.

La consultation au sein du Conseil

27. Un certain nombre de Représentants Permanents ont notamment insisté sur la nécessité de tenir le Conseil constamment au courant de la situation en cas de crise à Berlin, afin qu'il soit en mesure d'arrêter toutes les décisions politiques qui s'imposent en pleine connaissance des faits politiques et militaires les plus récents et des conséquences éventuelles de toute mesure que les Trois Puissances pourraient être amenées à prendre. Dans leur document sur les Relations entre elles et l'OTAN, les Trois Puissances ont précisé nettement que si le temps le permet, elles seront prêtes à "informer le Conseil de l'Atlantique Nord et à procéder à des consultations avec lui, avant d'appliquer les plans LIVE OAK". En outre, au paragraphe 3 du document C-M(61)104, il est dit que "l'exécution de l'un quelconque des plans militaires de circonstance de l'OTAN fera l'objet de décisions des Gouvernements le moment venu". Finalement, si certaines mesures d'alerte devront éventuellement être prises à propos des plans LIVE OAK et BERCON/MARCON, et dans le cadre des dispositions prévues aux Phases I et II de "L'enchaînement des opérations", il va de soi que tous les Gouvernements de l'OTAN devront être automatiquement consultés. En conséquence, il semble que le problème qui se pose consiste à établir une procédure permettant aux Commandants Suprêmes de l'OTAN intéressés et aux Trois (ou aux Quatre) Puissances de maintenir des liaisons régulières avec le Conseil

10/62/041

28. A ce propos, l'attention des Représentants permanents est attirée sur le document de M. Spaak PO/59/404, en date du 11 mars 1959, dans lequel ce dernier diffuse à nouveau le texte de son prédécesseur PO/56/1085 sur le Conseil en période de crise. Le Conseil jugera peut-être utile de réexaminer ce document afin de décider si les procédures qu'il propose s'appliquent à la situation à Berlin.

Les incidences juridiques des plans MARCON et BERCON (DELTA)

29. L'étude du Conseiller juridique du Secrétariat international que laissait prévoir le paragraphe 5(c) du document PO/62/581 vient d'être distribuée aux délégations, précédée d'une note de couverture du Secrétaire général délégué (1). Il conviendra de connaître les observations et réactions préliminaires des délégations avant d'étudier plus à fond la solution de ce problème.

Les plans maritimes tripartites supplémentaires

30. Le 19 septembre, le porte-parole des Trois Puissances a avisé le Conseil que les mesures navales nationales ou tripartites prévues au titre de la Phase II de "l'enchaînement des opérations" étaient à l'étude et qu'elles compléteraient les plans MARCON. Il a précisé que les mesures projetées seraient soumises à l'examen du Conseil dans un proche avenir.

(Signé) G. COLONNA

---

(1) PO/62/637