

9 octobre 1962
NATO SECRET

AF/62/46

A : Mr. D.V. Bendall

De : A. Fabiani

BERLIN CONTINGENCY PLANNING

1. Le document préparé à l'intention du Secrétaire Général qui résume les débats du Conseil depuis l'été dernier et formule des suggestions sur la procédure à suivre à l'avenir a été examiné avec la plus grande attention à la lumière des procès-verbaux des séances du Conseil du 19 septembre, du 27 septembre, du 3 octobre dernier et de la réunion privée tenue dans le bureau du Secrétaire Général le 18 septembre.
2. Sauf l'omission d'une ou deux questions particulières soulevées par quelque délégation, qui peuvent toutefois être estimées comme étant déjà comprises dans des problèmes plus généraux, le papier a tenu compte de toutes les observations formulées par les délégations.
3. Le groupement des questions par grandes catégories est indispensable pour permettre aux débats de se dérouler avec ordre et précision et éviter toutes omissions ou confusion. Il faudrait s'en tenir à l'avenir strictement à cet ordre.
4. Par ailleurs, le fait d'avoir axé les discussions sur les trois documents de base, à savoir les plans militaires, le CTS/62/9 et le PO/62/593 a le mérite de forcer le Conseil à suivre un plan rigide dans ses travaux au terme desquels il sera amené à adopter trois séries de décisions: l'approbation des plans militaires, la définition des responsabilités tripartites et OTAN et le transfert du contrôle du système tripartite au mécanisme OTAN et enfin la prise de position sur la séquence des actions suggérée par les Quatre.
5. Puisque le document en question est destiné à devenir un PO et représenter une sorte d'ordre du jour à longue échéance des travaux du Conseil, il m'a semblé indispensable de citer pour chaque paragraphe les pays qui ont plus particulièrement soulevé les questions figurant dans ces paragraphes en y ajoutant les références des procès-verbaux ainsi que le texte des paragraphes qui se rapporte à ces questions. Ceci permettra par la suite de rapprocher aisément les questions générales condensées dans le PO avec le texte des observations formulées par les délégations sans perdre un temps précieux à la recherche de ces observations dans un fatras énorme

de discussions étalées sur trois séances comprenant globalement plus de 20 pages.

Dans le travail ci-après les références et les citations se rapportent aux arguments développés dans les paragraphes correspondants des sections II - III - IV et V du document PO..

SECTION II

MILITARY CONTINGENCY PLANS

Paragraphe 5

(Séance du 3 octobre - U.K., para. 10 du procès-verbal)

Paragraphe 6

(Séance du 27 septembre - Canada - procès-verbal, paragraphe 8)

".... As regards the military plans, the Canadian authorities would firstly like more information about the selective use of nuclear weapons, for the purpose of further discussion in the Council. What plans did 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 the weapons which might be used? This information would be useful to help in determining what possible effects such plans might have in their political implications. If the selective use of nuclear weapons involved a direct threat to the USSR rather than being directly related to access to Berlin, might it not be difficult to differentiate such selective use from the initiation of general hostilities?" ...

A propos de cette Section II il n'y a rien de particulier à signaler si ce n'est qu'aucune décision d'approbation des plans militaires ne peut être adoptée par le Conseil tant que le Standing Group n'aura pas fourni une réponse satisfaisante au Canada sur les points soulevés par ce dernier.

SECTION III

RELATIONSHIP BETWEEN NATO AND THE 3 POWERS IN PLANNING AND CONTROL OF BERLIN CONTINGENCY OPERATIONS

Paragraphe 10

(Séance du 27 septembre - Canada - paragraphe 8)

Paragraphe 11

(Séance du 27 septembre - Belgique - paragraphe 13)

A propos de cette partie du PO il faut noter que la Belgique a posé une question quant au rôle du Conseil dans certaines éventualités. Cette question, à mon avis, appelle une réponse soit de la part du Secrétaire Général, soit un éclaircissement de la part des Trois Puissances sur leur point de vue à ce sujet. La question posée est la suivante :

(Séance du 27 septembre - Belgique - para. 12).

" Firstly, as regards the extent of the responsibility for operations which the three powers would retain, he noted that in the United States document of 15th September, there was reference in paragraph 6 to plans for tripartite responsibility extending up to and including possible division-level support of initial probes; also to possible fighter action in the air corridors. In paragraph 13(a), it was stated that the three governments would be ready, time permitting, to advise and enter into consultation with the Council prior to implementing LIVE OAK plans. The operations envisaged in paragraph 6 were already considerable ones and might in fact lead to war. He accordingly asked what it was envisaged the Council's rôle would be with such a contingency".

SECTION IV

PREFERRED SEQUENCE OF ACTION

a) Political contingency plans

Paragraphe 14

(Séance du 19 septembre - Belgique - Paragraphe 57)

" The BELGIAN REPRESENTATIVE recalled that Mr. Rusk had said to the Council in 1961 that military, political and economic contingency plans should go hand in hand. He asked whether it was the intention of the four-power group to communicate to the Council at some date a list of political plans, or whether the Council would have an opportunity of discussing such plans beforehand."

(Séance du 27 septembre - Belgique - Paragraphe 14)

" He urged the four Powers to indicate to the Council the political plans which accompanied the military plans; this would help to create complete solidarity among the Allies and dispel any doubts they might entertain on military steps envisaged by the West."

(Séance du 27 septembre - Norvège - Paragraphe 19)

" Further, if the Council approved military plans and not the accompanying political plans, it might look as if the Council wished to anticipate the implementation of military plans, whereas in fact it was anxious to ensure that, first of all, every possible political measure had been taken."

Paragraphe 14(b) - Diplomatic action in LIVE OAK context.

(Séance du 19 Septembre 1962 - Canada - para. 60)

"Secondly, if the Council was to decide in a period of tension on the political, military and economic measures to be contemplated, it must be kept regularly informed of the diplomatic measures which the three powers intended to take in parallel with Phase II."

(Séance du 27 septembre 1962 - Canada - Paragraphe 9)

"The Council should also be given more information on the three-Power diplomatic measures envisaged in parallel with LIVE OAK."

Paragraphe 14(c) - Plans for action in the United Nations.

(Séance du 19 septembre 1962 - Belgique - paragraphe 57)

"Mr. Nitze had said that the diplomatic activity envisaged in Phase II included reference to the Security Council. Did this mean that the four powers now envisaged something specific and, in that case, what would be their argument? Would it be based on the rights of occupation and conquest? If the members of the Alliance were to support the position of the four powers in the United Nations, they must discuss this position thoroughly in advance."

(Séance du 27 septembre 1962 - Belgique - Paragraphe 14)

"Was the intention a tête-à-tête between Mr. Kennedy and Mr. Khrushchev, or, for example, action in the United Nations? His government would probably prefer the former."

(Séance du 27 septembre 1962 - Canada - paragraphe 9)

"If the United Nations was to be consulted, at what stage was this envisaged, bearing in mind the fact that the Assembly might be setting at the time? What were the Western plans if the Soviets were the first to raise the Berlin issue in the United Nations?"

Paragraphe 14 (d) - To avoid miscalculation

(Séance du 27 septembre 1962 - Belgique - paragraphe 14)

"Thirdly, recalling that Mr. Rusk in August, 1961, had stated that military action could not be envisaged without accompanying political and economic measures, he noted that the Standing Group also insisted on the need to ensure that the Soviets rightly interpreted any moves taken by the West. None of the military measures envisaged was capable of forcing the restoration of access; it was therefore essential that they must be correctly interpreted..."

(Séance du 27 septembre 1962 - Canada - paragraphe 9).

"What were the plans for keeping open channels for communication with the Soviet government at all stages of a crisis, in order to avoid any miscalculation?"

(Séance du 19 septembre 1962 - Italie - paragraphe 81)

A propos des mesures d'alertes -

"The Italian Representative agreed with the need to impress Soviets, but not to force them into war by miscalculation".

(Séance du 19 septembre 1962 - Grèce - paragraphe 82)

"He thought that World War II could have been avoided by a clear indication of firmness by the Allies. The present world situation forced the Soviets to attempt to strengthen their prestige by local diversions and, consequently, the danger of war through miscalculation was increased."

(Séance du 19 septembre 1962 - Norvège - paragraphe 85)

"The situation in Berlin had resulted solely from Soviet action, but the greatest danger of war at present was the possibility of miscalculation on either or both sides. All would depend on whether a particular move was interpreted as provocative or not. Countermeasures might look very different depending on the international situation at the time."

A propos de ce paragraphe il est intéressant de souligner que parmi tous les arguments, discutés au cours des trois dernières séances du Conseil (19 septembre - 27 septembre et 3 octobre 1962), celui concernant les efforts que doit déployer l'Alliance afin d'éviter toute erreur de calcul de la part des Soviétiques est celui qui a été rappelé le plus fréquemment et par le plus grand nombre de Représentants. Bien que chacun d'eux ne l'ait pas évoqué pour le même sujet (d'aucuns l'ont fait à propos de l'exécution des plans militaires, d'autres pour les mesures non-militaires, d'autres enfin à l'égard des alertes), il n'en reste pas moins que cette question semble représenter une préoccupation tout-à-fait particulière des pays et qu'elle embrasse non seulement les conséquences des actions qui pourraient être entreprises par les Autorités tripartites mais aussi celles qui sont plus spécifiquement du ressort de l'OTAN.

b) Economic Contingency Planning

Le contenu des paragraphes 14, 15 et 16 qui se rapporte aux contremesures économiques revêt à mon sens une importance primordiale car, ainsi qu'il ressort de l'ensemble des discussions qui ont eu lieu au cours des trois dernières séances, les Délégations semblent être quelque peu préoccupées de l'exécution des mesures militaires et de leur phasing et elles manifestent une attention toute particulière aux actions non-militaires. Or parmi ces

dernières les contremesures économiques ont une importance presque aussi grande que l'activité diplomatique et elles montrent plus nettement et sans crainte d'erreur de calcul leur rapport direct avec la crise de Berlin; c'est pourquoi, à mon sens, le Conseil devrait placer cette question dans son ordre du jour le plus tôt possible.

SECTION V

MISCELLANEOUS

Paragraphe 19 - Alerts

Cette question a un double aspect: militaire et politique. En ce qui concerne l'aspect militaire, en plus des normes qui ont été dictées pour l'alerte simple et l'alerte renforcée, et du SGM-528-62, le Standing Group, ainsi qu'il est reporté au paragraphe 22 du PO, adressera un papier sur le problème des alertes dans le cadre de l'opération Berlin. Mais si ce papier a un contenu général, il ne pourra satisfaire qu'en partie les desiderata des délégations. En fait, on croit deviner le contenu de leurs questions que certains pays voudraient savoir si les commandements militaires peuvent envisager :

- a) - des mesures d'alerte plus réduites;
- b) - des mesures d'alerte moins voyantes et par conséquent moins susceptibles d'accroître la tension internationale;
- c) - de limiter strictement ces mesures d'alerte aux seules zones plus directement affectées en cas d'ouverture d'hostilités dans le secteur de Berlin.

C'est là une question qui est du ressort des autorités militaires et on peut se demander dans quelle mesure le document du Standing Group répondra à ces interrogatifs qui, de toute évidence, devraient à tout le moins constituer une partie de la tâche qui sera assignée au Groupe mixte de travail ad hoc militaire et civil.

Paragraphe 21 - Alert and mobilisation

(Séance du 19 septembre 1962 - Italie - paragraphe 72)

"On the subject of alerts, noting that the Council had already agreed on certain principles, he pointed out that the declaration of an alert raised more problems for those countries which did not have forces already stationed on German soil in a high state of preparedness."

(Séance du 19 septembre 1962 - Pays-Bas - paragraphe 76)

"The NETHERLANDS REPRESENTATIVE, supporting this suggestion, referred to the comment by the Canadian Representative that alert measures might give a false impression of actual Western intentions in the eyes of both the Soviets and of public opinion in the West. As had been already confirmed by Mr. Nitze, and as indicated in paragraph 17, the alert measures envisaged already in phase II were comprehensive ones. The declaration of an alert for the sole purpose of protecting access to Berlin might be unwise, and it might be preferable to keep the alert as a deterrent in a much graver situation."

(Séance du 19 septembre 1962 - Norvège - paragraphe 86)

"Commenting on paragraph 7 b., in which it was stated that "the most effective means of inducing the Soviet Union to change their policy may be intensive mobilisation measures", he noted that this might very well not be the case. There might, for example, be a situation in which marked military action might be less risky than other measures. Here he agreed with Mr. Laloy that over-clarification of Western intentions in advance was a double-edged weapon, and that it might confuse Western judgment in certain circumstances."

(Séance du 27 septembre 1962 - Pays-Bas - paragraphe 30)

"The NETHERLANDS REPRESENTATIVE, recalling that the alert problem had been studied for a number of years, and that the political and legal difficulties were known, suggested that in the present grave political emergency the Council and the NATO military authorities should try to bring pressure on governments to produce results. If the problem of alerts could not be solved, other measures would suffer in consequence."

(Séance du 27 septembre 1962 - Etats-Unis - paragraphe 31).

"The UNITED STATES REPRESENTATIVE thought that even if a working group was set up, the Council should reserve to itself the study of the following two problems :

- (i) the risk, to which attention had often been drawn, that an alert might be declared too soon and be too broad in scope;
- (ii) the possible failure of governments to set in time in an emergency."

(Séance du 3 octobre 1962 - U.K. - paragraphe 10)

"The UNITED KINGDOM REPRESENTATIVE drew attention to two tasks before the Council :

- 1) a study of the specific problem of alerts;
- 2) a study to determine whether the catalogue of plans was in conformity with the instructions given by the Council to the NATO military authorities in C-M(61)104."

Paragraphes 27 et 28 - Consultation in the Council.

Celui-ci représente aussi un argument assez fréquemment évoqué au cours des séances du Conseil des 19 septembre, 27 septembre et 3 octobre 1962.

(Séance du 19 septembre 1962 - Italie - paragraphe 72)

"The Italian Representative agreed with the Belgian Representative that it was essential for the Council to be consulted in a period of tension".

(Séance du 19 septembre 1962 - Belgique - paragraphe 57)

"The BELGIAN REPRESENTATIVE recalled that Mr. Rusk had said to the Council in 1961 that military, political and economic contingency plans should go hand in hand. He asked whether it was the intention of the four-power group to communicate to the Council at some date a list of political plans, or whether the Council would have an opportunity of discussing such plans beforehand. It was probable that a peace treaty would eventually be signed, and, in that case, it was essential for the Council to discuss how Western rights should be protected. Was there no planning which the Council could undertake in advance in the political sphere? Mr. Nitze had said that the diplomatic activity envisaged in Phase II included reference to the Security Council. Did this mean that the four powers now envisaged something specific and, in that case, what would be their argument? Would it be based on the rights of occupation and conquest? If the members of the Alliance were to support the position of the four powers in the United Nations, they must discuss this position thoroughly in advance."

(Séance du 19 septembre 1962 - Canada - paragraphe 60)

"The CANADIAN REPRESENTATIVE asked the following questions. Firstly, as regards the transition from three-power to NATO responsibilities, the Council must ensure that NATO and three-power planning were so enmeshed that NATO would be in a position to assume control of military operations at an early stage; and the Council must be well briefed in advance when decisions were necessary committing the Alliance. Here he agreed with the Chairman's comment on the need to keep the Council well informed of developments from day to day. At least from Phase II onwards, the measures envisaged might involve a NATO alert, involving action by member governments; governments must therefore be kept fully informed of the situation."

(Séance du 27 septembre 1962 - Belgique - paragraphe 12)

"... The operations envisaged in paragraph 6 were already considerable ones and might in fact lead to war. He accordingly asked what it was envisaged the Council's rôle would be with such a contingency. He thought that the answer was probably to be found in continuous and close contact with General Norstad. Not only the Secretary General but also the Council should maintain close contact in a crisis; and he urged the three governments to put themselves in a position in which they would be able to inform the Council immediately if an incident took place."

(Séance du 3 octobre 1962 - Belgique - paragraphe 11)

"Could the Council now rest assured that it would be automatically given the opportunity to discuss the situation in a crisis, thanks to an effective system of liaison with the Commanders in Berlin?"

Paragraphe 29 - Legal implications of MARCON and BERCON (DELTA) planning

Rien de particulier à signaler si ce n'est qu'après les réponses des pays à la lettre qui leur a été adressée par le Secrétaire Général accompagnant l'étude de M. Guillaume, celui-ci devra, sur la base des commentaires nationaux, réviser son document en fonction de ces commentaires et préparer un texte à l'intention du Conseil. Il est donc à prévoir que dans les prochains mois des débats pourraient être ouverts sur les implications juridiques, du point de vue du droit international, de certaines mesures visées dans les plans BERCON et MARCON et dans la "Preferred Sequence of Actions".

Paragraphe 30 - Supplementary Tripartite Maritime Plans

- Rien à signaler -