

77
9 OCT 1961

ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD
NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION

47

PLACE DU MARECHAL
DE LATTRE DE TASSIGNY
(Porte Dauphine)
PARIS-XVI
Tél. : KLEber 50-20

no gush (817)

ORIGINAL : ENGLISH
9th October, 1961

NATO SECRET
PO/61/785
Limited distribution

To : Permanent Representatives
From : Secretary General

THE QUESTION OF THE "POLITICAL AUTHORITIES"

Reference: PO/61/765

In the Council's discussions of the suggested instructions to NATO military authorities contained in Annex B to PO/61/765, one of the aspects of the problem touched upon was that of the political authorities who would be required to take certain decisions (paragraph 6(b), 6(d)(3), 7 and 8 refer).

2. There appeared to be a general consensus of opinion as to the need to consider further, and to clarify, this general problem.

3. The Council will recall that the German Delegation has given us the benefit of their views on one aspect of this matter - the control and use of nuclear weapons - in PO/61/573. This aspect of the problem has also been dealt with by the Greek Delegation in PO/61/750.

4. In the course of discussion in the Council, reference was also made to certain personal suggestions I put forward at SHAPEX 61 and to some ideas which I had previously formulated on a personal basis. I was asked to circulate these and do so in Annexes A and B on the understanding that they are, of course, no more than one of the elements on which the Council may like to base future discussions.

(Signed) D. U. STIKKER

NATO SECRET

EXTRACT FROM A STATEMENT MADE BY THE SECRETARY GENERAL
AT SHAPEX 1961 ON 25TH MAY, 1961

-
1. As NATO is basically still a military Alliance, let me now finally turn to some of our military problems.
 2. As I have mentioned before, Ministers at Oslo had some discussions on military questions. Although some of the Ministers expressed grave doubts on the wisdom of the introduction of the conception of "a limited war" in our doctrine, my impression was that most Ministers recognised that the now well-known expressions of "raising the threshold" and "calling for a pause" are compatible with our political directive and strategic concept, which, perhaps, need some re-interpretation. At the end of the discussion Ministers instructed the Permanent Council to prepare a document on the military posture of our Alliance for discussion at the December Ministerial Meeting - a document based on the Political Directive, the Strategic Concept and on MC 70.
 3. It would not be proper for me to anticipate what the North Atlantic Council may finally decide to recommend in its report. But I feel I would be failing in my responsibilities if I, as Secretary General of NATO, were to shy away from giving you an indication of some solutions on these basic problems of the Alliance.
 4. Let me, however, first make some preliminary remarks.
 5. Probably the Council report for December will deal with the need to increase the conventional forces in Europe.
 6. At the same time that Ministers in Oslo discussed the necessity of putting more emphasis on our conventional forces, Soviet Marshal Greshko, who is also Commander in Chief of the Warsaw Pact forces, said that: "Soviet armed forces now have arms whose fire power exceeds that of all arms any other army ever had at its disposal". He went on by saying: "the rocket troops capable of destroying the aggressor in any part of the world form the backbone of the combat might of the armed forces of the USSR".
 7. When I read this in Oslo, I thought: "Is this the answer to our emphasis on conventional forces?". I must confess that at the moment I had some doubts whether it was sufficient that Ministers in their instruction to the Permanent Council only referred to MC 70. But when I read, some days ago, the statement made by President Kennedy to the Canadian Senate and

NATO SECRET
ANNEX A to
PO/61/785

-4-

House of Commons, that the United States is willing to establish a NATO seaborne missile force which is multilateral, both in ownership and control, I felt reassured.

8. Let me, therefore, refrain, also at this moment, from touching upon the right balance between conventional and nuclear NATO-forces and upon the need to strengthen our shield forces both in conventional and nuclear armament. Time permits me only to deal with some aspects of our military problems; therefore, I would only speak on this occasion about control of nuclear weapons.

9. I think that doubt exists whether present methods of control of nuclear weapons are satisfactory, both from the point of view of NATO as a whole and from the point of view of individual member states. At present the political decision as to the employment of nuclear weapons rests principally with the United States, to a lesser extent with Great Britain. In the future it will rest probably also with France. Additionally, there are, as you know, the double control systems, based on bilateral agreements of host countries with the United States.

10. How can we ensure that in the future those nuclear weapons essential to the defence of NATO Europe will be available to the Alliance and that they will be used in accordance with the policy and plans of our Alliance as a whole?

11. President Kennedy stated in his Ottawa speech:

"We must make certain that nuclear weapons will continue to be available for the defense of the entire treaty area and that these weapons are at all times under close and flexible political control that meets the need of all NATO countries. We are prepared to join our allies in working out suitable arrangements for this purpose".

12. It seems to me that in this statement we find the guarantee that these weapons will be available.

13. But how can these suitable arrangements be worked out? Let me first, however, point out that NATO should be wise to identify the nuclear weapons to which such arrangements could apply.

14. President Kennedy made it clear in his statement at Ottawa that:

"the United States will commit to the NATO Command Area five and subsequently still more Polaris atomic-missile submarines subject to any agreed NATO guidelines on their control and use", etc."

NATO SECRET

-4-

Somewhat later President Kennedy said:

"Beyond this we look to the possibility of eventually establishing a NATO seaborne missile force, which would be truly multilateral in ownership and control, if this should be desired and found possible by our allies once NATO's non-nuclear goals have been achieved".

15. In this last paragraph the possibility of multilateral ownership is introduced but, as you will have noted, only after NATO's non-nuclear goals have been achieved. It seems to me, therefore, that NATO would be wise if, in its studies on a suitable arrangement for control or on NATO guidelines, NATO would now concentrate on the employment of existing and committed nuclear weapons and the additional new weapons mentioned in the statement by President Kennedy. It would to my mind be better not to start a discussion on the control of nuclear weapons assigned to the United States Strategic Air Command, the United Kingdom Bomber Command and the future French Force de Frappe.

16. Now what "suitable arrangements" and "guidelines" could possibly be discussed in the Council?

17. Surely none of you will doubt that by background, by upbringing and by my philosophy of life, I am profoundly convinced of the necessity of civilian supremacy and political control. The great question facing our Alliance, however, is the extent to which political supremacy can actually be ensured in a nuclear age, without leading through a paralysis in decision, to surrender or nuclear suicide.

18. When I start from the assumption that the availability of nuclear weapons to NATO will be guaranteed by the United States, then such weapons should be used in accordance with the policies, the plans and the rules of the Alliance.

19. The policies can be found in the Political Directive and other documents and decisions as a consequence of our continuous consultation.

20. For the plans we can look to MC 14, 48 and 70 and other approved papers. On the basis of these documents our military authorities will have worked out more detailed plans. We can, furthermore, rely on the existing systems of targeting and their co-ordination.

NATO SECRET
ANNEX A to
PO/61/785

-6-

21. But NATO rules for employment do not yet exist! Some time ago, when I read, in Sir Winston Churchill's book on the History of the English Speaking Peoples, his vision on the Civil War in the United States, there was one reflexion which struck me. He says:

"No rule can be laid down upon command of states and armies in time of war. All depends upon the facts and the men. But should a great general appear, the civil government would be wise to give him full scope at once in the military sphere."

I am sure that all generals present will agree with that conception - but does this reflexion, which was justified as regards the civil war, which could also be accepted in principle (but was not always applied in practice) during the last world war, still hold true with regard to the employment of nuclear weapons in these years?

22. I do not believe that this question can be answered in so simple a way. On the contrary, some clear distinctions have to be made as between clear-cut and more doubtful situations.

23. The situation would certainly be clear-cut in the case of an all-out nuclear attack against the Alliance. The reply should be immediate and with all weapons available; the time element will be such that no political consultations, either between some states or in the Council will be possible.

24. As the ultimate responsibility should always rest with the political authorities, it seems to me that the only solution in this case is, that the political decision of authorising the NATO military commanders to employ nuclear weapons could only be taken as it were in theory and before the event occurred. This political decision could take the form of a final and joint Council decision or the form of an advice - to those governments that have now, alone or together with other governments control over nuclear weapons - that the Council as such agrees that these weapons can and should be used.

25. A similar but less clear-cut case is that of an all-out Soviet conventional attack.

26. If the right definition of what an all-out conventional attack is can be found, the same system could be applied.

27. Much more difficult are the doubtful cases of incursions or local hostilities, which are getting out of hand.

NATO SECRET

-6-

28. To my mind, it is indeed far from certain that the Soviet Union will in a given situation begin by launching an all-out attack of a nuclear or conventional nature. It seems to me at least equally possible that she might start, either herself or through her satellites, a limited military action with a limited objective, - a kind of probing action, to test our reactions and to see how far she dare go. In this large area of doubtful situations a political decision carefully considered is in fact necessary and practically possible. In doubtful cases of this nature we will have the time - not much time but a sufficient margin - to fall back on something like traditional decision-making processes by our political authorities. But whatever system we were to follow, the political authority should first receive an evaluation from the competent commanders of the military situation and needs.

29. In those cases, however, it seems to me more than doubtful that we could afford to rely on the rule of unanimity, which we have rightly established in the North Atlantic Council for the general conduct of our affairs.

30. Some ideas have, therefore, (not always in the Council) been launched as to how we could arrive at a decision which would be speedy and efficient enough adequately to meet the situation and yet contain a maximum of democratic control.

31. Some have tentatively suggested a decision by three of our members, but the mere suggestion is bound to give rise to protests and to demands that it be four or five and more. This does not seem to be the right way towards a solution. Because, how could those countries which would have no say in this vital decision, which can ultimately lead to the extinction of their whole population, be reconciled?

32. When I was still Netherlands Representative in the Permanent Council, I made a suggestion (on a purely personal basis), that the North Atlantic Council could also make its decision by a majority vote according to a schedule of weighted votes. The weighting could be such that at least four of the powers (not necessarily always the same four) of the Alliance, if they were agreed, might have already a decisive majority, but that in case they were not agreed, a majority could also be made up by one or two of the major partners with several of the smaller partners. I do not pretend that this would be an ideal solution, and perhaps other suggestions will come forward.

33. It is also quite possible that, after we have discussed all the possibilities, we will have to reach the conclusion that we should not alter the present situation.

34. I might add one other remark, and that is that whatever system of control could be found, the targets in doubtful cases should be only those which have an actual and immediate bearing on the incident which has occurred. In case of extension of the incident up to a major war the targets should relate to the immediate defence of Europe.

35. Only in this way could the principle of the high threshold and the pause before an all-out nuclear war is unleashed attain its real purpose.

36. At the same time it would be clear that when local hostilities or incursions develop into serious conflicts nuclear weapons will be used to defend the NATO area.

NATO STRATEGY AND NUCLEAR WEAPONS

Some Personal Thoughts developed by Mr. D.U. Stikker
in March 1960

.....

9. The political decision as to the employment of nuclear weapons is at present a responsibility of only a few governments: the United States, the United Kingdom (to a lesser extent), France (in the future). Additionally, there are the "double-control" systems, based on bilateral agreements between the United States on the one hand, Italy-Turkey-Federal Republic-the Netherlands-Greece-Belgium on the other hand. The present situation is not satisfactory from a NATO point of view, as may be clearly illustrated e.g. by the fact that any country possessing an independent atomic capacity could involve itself and also probably its allies in nuclear war without agreement from other NATO partners. The availability of those nuclear weapons essential to the defence of NATO Europe must be guaranteed to the Alliance and such weapons should be used in accordance with the policies, the plans and the rules of the Alliance.

10. Another problem is that of "targeting". Targeting for Allied Command Europe is done on an international basis at SHAPE. This targeting by SHAPE includes nuclear capability of all American forces, land, air and sea (6th Fleet), as well as the other NATO nuclear forces assigned to SHAPE. It is equally true that SHAPE co-ordinates its targeting with the United States Strategic Air Command and that there exists, through different channels, co-ordination between the United States Strategic Air Command, SHAPE and the United Kingdom Bomber Command. Is this situation satisfactory from the NATO point of view, in particular from the European point of view (see paragraph 13)?

11. There are two cases in which the political decision on the employment of nuclear weapons could be taken in theory and before the event occurred:

- (a) in the case of a Soviet all-out nuclear attack;
- (b) in the case of a Soviet all-out conventional attack.

NATO SECRET
ANNEX B to
PO/61/785

In none of these two cases (although the second might offer complications) there would be need or possibility of a Council-decision to authorise the NATO military authorities to employ all nuclear weapons as from the outset.

12. There are, however, a number of possibilities of Soviet aggression in the NATO area, as already set out in the political directive (C-M(56)138 Final). Under the present nuclear arrangements the United States now has a very special position and has the preponderant responsibility in deciding upon the employment of nuclear weapons in these situations. What rôle should the other members of the Alliance play in making the decisions on "doubtful cases"? In these cases more time may well be available in which to take the necessary political decisions on the basis of the military appreciation of the situation. In any event, whatever procedures are adopted, they should allow for immediate action and also not permit a small minority to impede action.

13. A political decision of the Council would appear to be the best solution. This could possibly take the form of the delegation by the Council as a whole of responsibilities in this field to a more restricted group of countries, that is to say to some kind of executive committee, though this obviously would involve serious difficulties. A second approach would be to agree on a system of reaching decision by a simple majority of weighted votes. Such a system would ensure full participation by all members in the decision and could be devised so as to require the concurrence of at least four members. Alternatively, it may be found upon careful consideration that the present system ought not to be changed.

14. If the suggested procedures for greater allied participation could be accepted, then this system might in the first instance be applied to the employment of existing nuclear weapons, extension in the future always being possible in the light of developments.

NATO SECRET

DECLASSIFIED - PUBLIC DISCLOSURE / DÉCLASSIFIÉ - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

9 OCT 1961



ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD
NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION

22

PLACE DU MARECHAL
DE LATTRE DE TASSIGNY
(Porte Dauphine)
PARIS-XVI
Tél. : KLEber 50-20

NATO SECRET
PO/61/785
Distribution limitée

ORIGINAL: ANGLAIS
9 octobre 1961

Aux : Représentants Permanents
Du : Secrétaire Général

LA QUESTION DES "AUTORITES POLITIQUES"

Référence : PO/61/765

Lors de ses discussions sur le projet d'instructions à envoyer aux autorités militaires de l'OTAN et figurant en Annexe B au PO/61/765, le Conseil a examiné l'un des aspects du problème, à savoir celui des autorités politiques qui auraient à prendre certaines décisions (paragraphe 6(b), 6(d) (3), 7 et 8).

2. Il semble que tous les membres du Conseil aient été d'accord sur la nécessité de poursuivre l'examen de ce problème général et d'en préciser la nature.

3. Le Conseil se rappellera que dans le PO/61/573 la Délégation de l'Allemagne a bien voulu nous faire connaître ses vues sur l'un des aspects du problème, celui du contrôle et de l'utilisation des armes nucléaires. La Délégation de la Grèce a aussi traité de cet aspect du problème dans le PO/61/750.

4. Au cours des débats du Conseil, il a également été fait état de certaines suggestions que j'avais formulées au SHAPEX 1961 et de certaines idées que j'avais précédemment avancées à titre personnel. Comme le désir en a été exprimé, je vous communique ces suggestions et idées en Annexe A et B au présent document, étant entendu évidemment qu'elles ne représentent rien d'autre que l'un des éléments que le Conseil désirera peut-être prendre comme base de discussion.

(Signé) D. U. STIKKER

NATO SECRET

EXTRAIT DE LA DECLARATION FAITE LE 23 MAI 1961 PAR LE
SECRETARE GENERAL AU SHAPEX 1961

.....
L'OTAN demeurant une Alliance essentiellement militaire, j'aimerais pour terminer aborder certains de nos problèmes militaires.

2. Comme je l'ai déjà dit, les Ministres se sont, lors de la Session d'Oslo, penchés sur les questions militaires. Bien que quelques ministres se soient sérieusement demandé s'il était sage d'introduire le concept de "guerre limitée" dans notre doctrine, j'ai l'impression que la plupart d'entre eux ont reconnu que les expressions désormais familières de "relever le seuil" et "provoquer une pause" sont compatibles avec notre directive politique et notre concept stratégique, dont il y aurait peut-être lieu de réviser l'interprétation. A l'issue de la discussion, les Ministres ont chargé le Conseil Permanent d'établir à l'intention de la session ministérielle de décembre un document sur la "posture" militaire de notre Alliance qui soit fondé sur la directive politique, le concept stratégique et le MC 70.

3. Sans vouloir anticiper sur ce que le Conseil de l'Atlantique Nord décidera peut-être de recommander dans son rapport, j'estime que ce serait manquer à mes devoirs si, en ma qualité de Secrétaire Général de l'OTAN, je me refusais à vous donner une indication sur certaines solutions pour ces problèmes fondamentaux de l'Alliance.

4. Permettez-moi, toutefois, de présenter d'abord quelques remarques.

5. Le rapport du Conseil pour la session de décembre fera probablement état de la nécessité d'accroître les forces conventionnelles en Europe.

6. Tandis qu'à la Session d'Oslo, les Ministres examinaient la nécessité de mettre davantage l'accent sur nos forces conventionnelles, le Maréchal soviétique Greshko, qui est également commandant en Chef des Forces du Pacte de Varsovie, déclarait : "les forces armées soviétiques sont maintenant dotées d'armes ayant une puissance de feu supérieure à celle que toute autre armée ait jamais eues à sa disposition".

Il ajoutait : "Les formations de fusées capables d'écraser l'agresseur dans n'importe quelle partie du monde forment l'armature de la puissance de combat des forces armées de l'URSS".

7. Lorsque j'ai pris connaissance de cette déclaration à Oslo, je me suis demandé : "est-ce là la réponse à l'importance que nous attachons aux forces conventionnelles ?". Je dois avouer

NATO SECRET
ANNEXE A au
PO/61/785

qu'à ce moment là je me suis demandé s'il suffisait que les Ministres, dans leurs instructions au Conseil Permanent se réfèrent uniquement au MC 70. Mais lorsque j'ai appris, il y a quelques jours, que le Président Kennedy avait déclaré devant le Sénat et la Chambre des Communes canadiens que son pays était disposé à créer une force OTAN d'engins embarqués qui soit multilatérale aussi bien du point de vue de la propriété que de celui du contrôle, j'ai été rassuré.

8. Permettez-moi donc de ne pas parler non plus pour le moment de l'équilibre qu'il convient d'établir entre les forces conventionnelles et les forces nucléaires de l'OTAN ni de la nécessité de renforcer nos forces du bouclier en armement tant conventionnel que nucléaire. Le temps dont je dispose ne me permet de traiter que de quelques aspects de nos problèmes militaires; c'est pourquoi, je ne parlerai aujourd'hui que du contrôle des armes nucléaires.

9. Je crois que certains d'entre vous se demandent si les méthodes actuelles de contrôle des armes nucléaires sont satisfaisantes, tant du point de vue de l'OTAN dans son ensemble que du point de vue des divers pays membres. A l'heure actuelle, la décision politique concernant l'emploi des armes nucléaires incombe principalement aux Etats-Unis et, dans une moindre mesure, à la Grande-Bretagne. A l'avenir, elle incombera aussi probablement à la France. En outre, il y a, comme vous le savez, les systèmes de double contrôle fondés sur des accords bilatéraux passés entre les pays hôtes et les Etats-Unis.

10. Comment faire en sorte qu'à l'avenir ces armes nucléaires essentielles à la défense des pays européens de l'OTAN soient mises à la disposition de l'Alliance et utilisées conformément à la politique et aux plans de notre Alliance dans son ensemble ?

11. Dans le discours qu'il a prononcé à Ottawa, le Président Kennedy a déclaré :

"Nous devons nous assurer que les armes nucléaires continueront d'être disponibles pour la défense de toute la zone couverte par le traité et qu'elles seront placées à tout moment sous un contrôle politique à la fois étroit et souple qui réponde aux besoins de tous les pays OTAN. Nous sommes prêts à élaborer avec nos alliés, les arrangements appropriés à cette fin".

12. Il me semble que cette déclaration nous donne la garantie que ces armes seront mises à la disposition de l'OTAN.

13. Mais comment les arrangements appropriés pourront-ils être élaborés ? Permettez-moi tout d'abord de souligner qu'il serait bon que l'OTAN définisse les armes nucléaires auxquelles ces arrangements pourront s'appliquer.

14. Le Président Kennedy a nettement précisé dans sa déclaration d'Ottawa que :

"les Etats-Unis affecteront à la zone de commandement OTAN cinq, et par la suite davantage, sous-marins atomiques dotés d'engins Polaris sous réserve que soient arrêtées au sein de l'OTAN des "directives concernant leur contrôle et leur utilisation", etc...."

Un peu plus loin, le Président Kennedy déclarait :

"En outre, nous examinons la possibilité de créer finalement une force OTAN d'engins embarqués, qui serait véritablement multilatérale tant du point de vue de la propriété que du contrôle, si nos alliés le désirent et le jugent possible, une fois que les objectifs non nucléaires de l'OTAN auront été atteints".

15. Ainsi dans ce dernier paragraphe, le Président Kennedy a fait intervenir la possibilité d'une propriété multilatérale, mais comme vous l'aurez constaté, uniquement après que les objectifs non nucléaires de l'OTAN auront été atteints. Il me semble donc qu'il serait bon que l'OTAN, dans ses études sur les arrangements à prendre pour le contrôle ou sur les directives à formuler par l'Alliance, s'attache surtout au problème de l'emploi des armes nucléaires existantes et affectées à l'OTAN et des nouvelles armes supplémentaires mentionnées dans la déclaration du Président Kennedy. Il serait à mon avis préférable de ne pas ouvrir un débat sur le contrôle des armes nucléaires affectées au Strategic Air Command des Etats-Unis, au Bomber Command du Royaume-Uni et à la future Force de Frappe de la France.

16. Et maintenant, voyons quels sont les "arrangements appropriés" et les "directives" qui pourraient être examinés au Conseil ?

17. Aucun de vous ne doute, j'en suis sûr, que par mes antécédents, ma formation et ma philosophie de la vie, je suis profondément convaincu de la nécessité de la primauté des pouvoirs civils et du contrôle politique. Toutefois, un grand problème se pose à notre Alliance, dans quelle mesure est-il possible d'assurer effectivement, à l'ère nucléaire, la primauté politique sans aboutir, par une paralysie du pouvoir de décision, à l'abdication ou au suicide nucléaire.

18. Si je pars de l'hypothèse que les Etats-Unis garantiront la mise à la disposition de l'OTAN d'armes nucléaires, alors ces armes devraient être utilisées conformément aux principes politiques aux plans et aux règles de l'Alliance.

NATO SECRET
ANNEXE A au
PO/61/785

- 6 -

19. Ces Principes se trouvent notamment dans la directive politique et dans les décisions qui ont été prises à la suite de consultations ininterrompues.

20. Pour ce qui est des plans, nous pouvons nous reporter au MC 14, 48 et 70 et à d'autres documents approuvés. Nos autorités militaires ont dû sur la base de ces documents élaborer des plans plus détaillés. En outre, nous pouvons aussi nous reposer sur les systèmes actuels de choix des objectifs et sur leur coordination.

21. Mais en ce qui concerne l'emploi des armes aucune règle n'existe encore à l'OTAN ! Il y a quelque temps, tandis que je lisais, dans l'ouvrage de Sir Winston Churchill sur l'histoire des peuples de langue anglaise, sa théorie de la guerre civile aux Etats-Unis, une réflexion m'a frappé. Il déclarait en effet :

"Aucune règle ne peut être dictée au commandement des Etats et des armées en temps de guerre. Tout dépend des événements et des hommes. Mais au cas où un grand général apparaîtrait, il serait bon que le gouvernement civil lui donne immédiatement les pleins pouvoirs dans le domaine militaire".

Je suis persuadé que tous les généraux ici présents approuveront cette théorie -mais cette réflexion, qui se justifiait pour la guerre civile, qui pouvait également être acceptée en principe (mais ne fut pas toujours appliquée en pratique) au cours de la dernière guerre mondiale, reste-t-elle vraie à l'heure actuelle en ce qui concerne l'emploi des armes nucléaires ?

22. Je ne pense pas que l'on puisse répondre à cette question de façon aussi simple. Je pense au contraire, qu'il faut faire nettement la différence entre des situations caractérisées des situations plus douteuses.

23. Nous nous trouverions de toute évidence devant une situation bien caractérisée dans le cas d'une attaque nucléaire générale contre l'Alliance. Dans ce cas notre riposte devrait être immédiate et mettre en jeu toutes les armes disponibles; l'urgence serait telle qu'aucune consultation politique ne serait possible que ce soit entre Etats ou au sein du Conseil.

24. Etant donné que c'est aux autorités politiques qu'incombe en dernière analyse la responsabilité de la décision, il me semble que la seule solution dans ce cas serait la suivante; la décision politique d'autoriser les commandants militaires de l'OTAN à utiliser les armes nucléaires ne pourrait être prise pour ainsi dire que théoriquement et avant que les événements ne se produisent. Cette décision politique pourrait revêtir la forme soit d'une décision définitive et commune au sein du Conseil, soit d'une communication adressée aux gouvernements qui ont à l'heure actuelle, seuls ou avec d'autres gouvernements, le contrôle des armes nucléaires leur spécifiant que le Conseil en tant que tel estime que ces armes peuvent et doivent être utilisées.

NATO SECRET

- 6 -

25. On peut citer également un autre cas analogue mais moins caractérisé, celui d'une attaque conventionnelle générale des Soviets.

26. Si l'on peut trouver la définition exacte de ce qu'est une attaque conventionnelle générale, le même système pourrait alors être appliqué.

27. Mais bien plus difficiles seraient les cas douteux d'incursions ou de conflits locaux que l'on ne parviendrait pas à circonscrire.

28. A mon avis, il est loin d'être assuré que l'Union soviétique commencera, dans une situation donnée, par lancer une attaque générale nucléaire ou conventionnelle. Il me semble qu'il y ait au moins autant de chance qu'elle commence, soit elle-même, soit par l'intermédiaire de ses satellites, une action militaire limitée avec un objectif limité -une sorte d'opération de sondage, afin de mettre nos réactions à l'épreuve et voir jusqu'où elle peut aller. Devant cette large gamme de situations douteuses, une décision politique soigneusement pesée est en fait nécessaire et pratiquement possible. Dans les cas douteux de cette nature, nous aurons le temps (non pas beaucoup de temps mais cependant une marge suffisante) pour revenir en quelque sorte aux procédures traditionnelles adoptées par nos autorités politiques pour la prise de décisions. Mais quel que soit le système adopté, l'autorité politique devrait tout d'abord recevoir des commandants compétents une appréciation de la situation et des besoins militaires.

29. Dans ces cas toutefois, il me semble plus que douteux que nous puissions nous en remettre à la règle de l'unanimité, que nous avons à juste titre instituée au sein du Conseil de l'Atlantique Nord pour la conduite générale de nos affaires.

30. Aussi des suggestions ont-elles été présentées (non pas toujours au sein du Conseil) sur la façon dont nous pourrions arriver à une décision qui serait rapide et suffisamment efficace pour faire face à la situation tout en comportant un maximum de contrôle démocratique.

31. Certains ont proposé qu'une décision soit prise par trois de nos membres, mais cette simple suggestion ne peut elle-même que donner lieu à des protestations et amener d'autres pays à demander que les décisions soient prises par quatre membres ou cinq ou même davantage. Il ne semble pas qu'il s'agisse là de la bonne méthode pour arriver à une solution. Car comment pourrait-elle être acceptée par les pays qui n'auraient pas leur mot à dire dans une décision capitale risquant d'entraîner l'extermination de leur population toute entière ?

NATO SECRET
ANNEXE A au
PO/61/785

- 8 -

32. Lorsque j'étais encore Représentant des Pays-Bas au Conseil Permanent, j'avais suggéré (à titre purement personnel) que le Conseil de l'Atlantique Nord pourrait également prendre cette décision par un vote majoritaire selon une formule de votes pondérés. Cette pondération pourrait être conçue de telle sorte qu'au moins quatre des puissances de l'Alliance qui ne seraient pas nécessairement toujours les mêmes pourraient si elles étaient d'accord, constituer une majorité; au cas où elles ne seraient pas d'accord, cette majorité pourrait être constituée par une ou deux grandes puissances et plusieurs puissances moins importantes. Je ne prétends pas qu'il s'agisse là de la solution idéale, mais peut-être d'autres suggestions seront-elles formulées.

33. Il se peut fort bien aussi qu'après avoir examiné toutes les possibilités, nous soyons amenés à conclure que nous ne devons rien changer à la situation actuelle.

34. Je voudrais ajouter une autre observation, à savoir que quel que soit le système de contrôle mis sur pied, les objectifs à fixer dans les cas douteux, devraient être uniquement ceux qui ont un rapport réel et immédiat avec l'incident. Si cet incident devait dégénérer en un conflit de grande envergure, les objectifs devraient alors être ceux qu'exige la défense immédiate de l'Europe.

35. C'est seulement de cette façon que les principes de "l'élévation du seuil" et de la "pause" avant le déclenchement d'une guerre nucléaire générale répondront à leur but.

36. Il devrait toutefois être clair que lorsque les incursions ou conflits locaux se transformeront en conflits graves, les armes nucléaires seront utilisées pour défendre la zone de l'OTAN.

NATO SECRET

- 8 -

STRATEGIE OTAN ET ARMES NUCLEAIRES

Quelques idées personnelles formulées par
M. D.U. Stikker en mars 1960

.....

9. Actuellement, la décision politique concernant l'emploi des armes nucléaires n'est la responsabilité que de quelques gouvernements : les Etats-Unis, le Royaume-Uni (dans une moindre mesure), la France (dans l'avenir). A cela viennent s'ajouter les systèmes de "double contrôle", fondés sur des accords bilatéraux entre les Etats-Unis d'une part et l'Italie, la Turquie, la République Fédérale, les Pays-Bas, la Grèce et la Belgique d'autre part. La situation actuelle n'est pas satisfaisante du point de vue de l'OTAN comme le montre clairement le fait que tout pays possédant une capacité atomique indépendante pourrait se trouver entraîné et entraîner probablement aussi ses alliés dans une guerre nucléaire sans l'accord des autres partenaires de l'OTAN. L'Alliance doit avoir la garantie de pouvoir disposer de ces armes nucléaires essentielles à la défense de l'Europe de l'OTAN et ces armes devraient être utilisées conformément aux principes politiques, aux plans et aux règles de l'Alliance.

10. Un autre problème est celui du "choix des objectifs". Le choix des objectifs pour le Commandement Allié en Europe est effectué sur une base internationale au SHAPE. Cette activité du SHAPE s'étend également à la capacité nucléaire de toutes les forces américaines de terre, de l'air ou de mer (6ème Flotte) ainsi qu'aux autres forces nucléaires OTAN affectées au SHAPE. Il est également vrai que le SHAPE coordonne son activité dans ce domaine avec le Commandement aérien stratégique des Etats-Unis et qu'il existe, par des voies différentes, une coordination entre le Commandement aérien stratégique des Etats-Unis, le SHAPE et le Commandement de Bombardement du Royaume-Uni. Cette situation est-elle satisfaisante du point de vue de l'OTAN, et en particulier du point de vue européen (voir paragraphe 13) ?

11. Deux cas peuvent se présenter où la décision politique concernant l'emploi des armes nucléaires doit être prise de façon théorique et avant que l'événement ne se produise :

- (a) dans le cas d'une attaque nucléaire générale des Soviets ;
- (b) dans le cas d'une attaque conventionnelle générale des Soviets.

Dans aucun de ces deux cas (bien que le deuxième risque de créer des complications) il ne serait nécessaire ou possible pour le Conseil de prendre la décision d'autoriser les autorités militaires de l'OTAN à employer dès le début toutes les armes nucléaires.

12. Une agression soviétique dans la zone de l'OTAN peut cependant prendre plusieurs formes comme il est déjà indiqué dans la directive politique (C-M(56)438(Définitif)). En vertu des arrangements nucléaires actuellement en vigueur, les Etats-Unis occupent aujourd'hui une position très particulière et c'est à eux qu'incombe au premier chef la responsabilité de décider l'emploi des armes nucléaires dans de telles situations. Quel rôle les autres membres de l'Alliance devraient-ils alors jouer lorsqu'il s'agirait de prendre une décision dans des "cas douteux" ? Dans des cas de cette nature, il se peut qu'on dispose de plus de temps pour prendre les décisions politiques dictées par la situation sur le plan militaire. Quelles que soient les procédures adoptées, celles-ci devraient en tout état de cause permettre une action immédiate et ne pas donner à une petite minorité la possibilité de faire obstacle aux décisions nécessaires.

13. Une décision politique du Conseil semblerait être la meilleure solution : celle-ci pourrait par exemple prendre la forme d'une délégation par l'ensemble du Conseil de ses responsabilités dans ce domaine à un groupe de pays plus restreint, c'est-à-dire à une sorte de Comité Exécutif, encore que, de toute évidence, une telle procédure ne soit pas sans soulever de sérieuses difficultés. Une deuxième solution consisterait à prendre la décision à la majorité simple des voix pondérées. Un tel système assurerait à tous les membres une participation complète à la décision et pourrait être conçu de manière à nécessiter l'accord de quatre membres au moins. Mais il se peut également, qu'à la réflexion, on estime que le système actuel ne doit pas être modifié.

14. Si les procédures proposées en vue d'assurer une plus grande participation alliée pouvaient être acceptées, ce système pourrait alors en premier lieu être appliqué à l'emploi des armes nucléaires existantes, son application pouvant toujours être étendue par la suite à la lumière des circonstances.