

Dr NEMANJA BOŽIĆ

Američka politika i SALT II

Kada predstavnici Reganove administracije govore o nadzoru nad naoružavanjem (*arms control*), oni, razume se, imaju svoju predstavu o tome i govore da je prevashodni cilj tog nadzora da se poveća stabilnost američko-sovjetskih odnosa i da se na taj način osigura i učvrsti ravnoteža snaga između dve supersile. U novije vreme se na prvo mesto ističe to da uopšteni nuklearni paritet SAD — SSSR, koji je ugovoren 1974. u Vladivostoku, nije dovoljan za tu svrhu, jer ne uzima u obzir i pitanje koje je u međuvremenu SALT-a II iskrslalo, a to je sve veća ranjivost dalekometnih (interkontinentalnih) raketa tipa ICBM, to jest srazmerno najvećeg dela nuklearne udarne moći obeju velesila smeštenog na kopnu.

Polazeći sa tog stanovišta, još je Karterova vlada nastojala da se u SALT-II unese širi spisak ciljeva i da se navodno periferna pitanja o američkim krstarećim raketama (*Peršing 2*) i sovjetskim vazduhoplovima velikog doleta (*Backfire*) ostave po strani. Taj je spisak trebalo da obuhvati: srazmerno smanjenje broja sredstava za prenošenje nuklearne udarne moći do cilja, počev od broja nosača ugovorenih u Vladivostoku (obe strane po 2400), pa do ograničenja posebnih vrsta sovjetskih teških ICBM raketa; dalje ograničavanje proba nuklearnim oružjem; zabranu razmeštaja novih oružja. To su bila osnovna opredeljenja SAD kada je reč o SALT-u II. Polazeći od toga, vlada u Vašingtonu je pokušala da iz osnova izmeni prvobitne ciljeve SALT-a predloživši SSSR-u (30. marta 1977) nove mogućnosti u pogledu izbora (*option*) u vezi sa SALT-om II¹.

¹ Vidi Colin S. Gray: *Who's Affraid of Cruise Missile?* »Obris«, Fall, 1977.

Vladivostočki sporazum je polazio od stvarnog stanja nuklearne udarne moći, u prvom redu od sredstava za prenošenje raketa do cilja. On je, znači, uzimao u obzir i postojeći nesklad u tim sredstvima na dvema stranama. Ograničavajući njihov ukupan broj, sporazum je pretpostavio činjenicu da ako SSSR ima, recimo, nosača jedne vrste za nekoliko stotina više od SAD, druga strana to nadoknađuje svojim uporištima (FBS) koja se nalaze nadomak granica SSSR-a, većim brojem podmornica naoružanih raketama SLBM, itd.

Sovjetski Savez je krajem aprila 1977. godine, prilikom posete tadašnjeg državnog sekretara Sajrusa Vensa Moskvi, odbio da prihvati američki predlog od 30. marta 1977. kao osnov za nastavak pregovora. Zbog toga je Vens mesec dana kasnije saopštio novi američki predlog o SALT-II. Njime se težilo da se nađe sredina između vladivostočkog »plafona«, tekovine dotadašnjih pregovora o ograničavanju strateškog oružja, i novih ciljeva nadzora nad naoružavanjem — onako kako ih vidi vlada u Vašingtonu (sve veća ranjivost raketa ICBM, itd). Vens je tom prilikom predložio:

1. Ugovor o SALT-u II sa važnošću od osam godina, odnosno brojčano ograničavanje svih nosača nuklearnih bojevih glava uz neka posebna ograničenja za višeglave rakete tipa MIRV;

2. Protokol na tri godine, za koje vreme obe strane neće razvijati nove vrste strateškog oružja, a pogotovu krstareće rakete i teške, pokretne ili ukopane rakete ICBM (SS-20);

3. Načelnu zajedničku izjavu o želji obeju strana da se ograniči proizvodnja oružja i isprobavanje strateškog oružja.

Sovjetski Savez je taj predlog prihvatio kao osnov za pregovore o SALT-u II, s tim da se njegove dalekometne rakete SS-18 ne svrstaju u predloženom protokolu u teške ICMB i da krstareće rakete budu obuhvaćene ugovorom o SALT-u II, a ne tim protokolom. Supersile su se nagodile već u septembru 1977, prilikom posete sovjetskog ministra spoljnih poslova Andreja Gromika Vašingtonu: smatraće se da su sovjetske rakete SS-18 (ukupno 313) obuhvaćene SALT-om I (Privremeni sporazum o ograničavanju ofanzivnih raketa od 1972), a krstareće ipak ostaju predmet protokola. Ta je nagodba inače bila deo mnogo složenijeg sporazumnog ograničenja ukupnog broja raketa i bombardera (između 2.160 i 2.250).

Uprkos tome, neka pitanja ni do 1978. godine nisu bila rešena. Nije bio toliko sporan ugovor koliko protokol. Sporno pitanje koje je postavljao SSSR bilo je o dometu krstarećih raketa — da li je reč o »apsolutnom« dometu od nosača do cilja ili o »operacijskom« dometu, to jest ukupnom letu računajući i skretanje radi izbegavanja protivavionske, odnosno protivraketne vatre. Razlika je bila 3.500 km

(25 odsto), što je idealan domet krstarećih raketa. Sovjetski Savez je takođe tražio da se SAD obavežu da krstareće rakete (i tehnologiju) neće davati na korišćenje drugima, pre svega članicama NATO. U isto vreme je nastojao da iz protokola isključi, kao »nove«, jednoglave ICBM i SLMB rakete, jer ih je već bio isprobao. Protokol nije trebalo nikog da obavezuje posle tri godine, a dotle je imao da počne novi krug SALT-a (SALT-II). Pitanje krstarećih raketa bilo je, dakle, već odgođeno uz rizik brzog napretka tehnologije, koji je uvek »zavodljiv« i opasan. //

Pošavši od Vensovih predloga iz aprila 1977, američki predsednik Džimi Karter i sovjetski Leonid Brežnjev potpisali su 18. juna 1979. godine u Beču drugi Ugovor o ograničenju strateškog naoružanja — SALT-II i postavili gornju granicu broja sredstava za prenošenje (sistema za lansiranje) nuklearnog oružja do cilja. Time je počelo smanjenje naoružavanja nuklearnim borbenim sredstvima i ograničeno je modernizovanje ofanzivnih oružja te vrste.

U središte rasprava koju su vodili Kongres i Senat SAD o SALT-u II odmah su došla četiri osnovna pitanja: zašto je Sjedinjenim Američkim Državama potreban SALT-II?; u kakvoj je vezi taj ugovor sa ukupnom strategijom odbrane SAD?; da li sovjetsko poštivanje ugovora može da se proveriti?; u kakvoj je vezi ugovor sa sovjetskim spoljnopoličkim aktivnostima koje su, navodno, izazov interesima SAD?²

Gotovo punih sedam godina su tri američke administracije pregovarale sa SSSR-om, a samo Karterov napor u tom pravcu trajao je dve i po. Cilj je bio: sklapanje sporazuma o *naoružavanju* kojim bi se za pet godina produžio privremeni ugovor iz 1972. godine, koji su potpisali Ričard Nikson i Leonid Brežnjev. Kada je podnet Senatu na odobrenje 1972. godine, SALT-I je izglasan većinom od 88 glasova. No zadatak Karterove administracije da ubedi Senat da prihvati SALT-II bio je mnogo teži. Mnogi politički posmatrači su smatrali da su pogađanja na Kapitol-Hilu o pridobijanju dve trećine senatora (67 od ukupno 100) bila možda mučnija nego dugogodišnji Karterovi pregovori s Moskvom.

Širi delovi Ugovora od 19 članova koji je trebalo da važi do 1985. godine i propratnog protokola s važenjem do kraja 1981. bili su javnosti poznati mesecima, a delimično i godinama. Većina pojedinosti u uputstvima koja su davali lično Karter, državni sekretar Sajrus Vens i predsednikov savetnik za bezbednost Zbignjev Bžežinski obnarodovana je još 9. maja 1979. godine.

² Tada se još nije postavljalo pitanje prisustva sovjetskih vojnih jedinica na Kubi ili sovjetskog oružanog mešanja u Avganistanu.

I bez ugovora SALT-II SAD i SSSR su u suštini imale »ekvivalentnu« stratešku moć ili nuklearni paritet. Sovjetski Savez je imao više i jačih interkontinentalnih balističkih raketa na kopnu (ICBM), a SAD više teških bombardera, dvostruko više nuklearnih bojevih glava, preciznije oružje (iako se ta razlika smanjivala) i opšte uzev bolju tehnologiju. Pobornici SALT-a II su tvrdili da će on doprineti da se održi »približna ravnoteža« i da će biti kraj skupoj trci u broju sistema za izbacivanje raketa. Naglašavali su da će SALT-II značiti uštedu, a da se ne krnji bezbednost SAD. Sekretar za narodnu odbranu Braun je čak držao da će SAD, zahvaljujući SALT-u II, uštedeti 30 milijardi dolara za deset sledećih godina. No protivnici su tvrdili da ugovor ograničava radijus dejstva američkog, ali ne i sovjetskog nuklearnog oružja, i da ne sprečava ranjivost hiljadu američkih raketa tipa ICBM (*Minutemen*) već time što Karterova administracija nije uspjela da iznudi od SSSR-a pristanak da bar donekle smanji broj od 308 raketa tipa SS-18, koje su mnogo veće od onih kojima raspolažu SAD i koje nose, свака, do deset bojevih glava. Poslednji prigovor je glasio da je nemoguće SALT-II proveravati, ali to je Karterova administracija odlučno osporavala.

Zbog toga niko u 1979. godini nije mogao da zna kako će se završiti pitanje ratifikacije u Senatu. Dogovori su se sklapali i raskidali, a na sve su nesumnjivo uticali i drugi događaji koji su se u međuvremenu zbili u svetu. No izvesno je bilo da će bitka za ratifikaciju biti duga, ogorčena i skopčana s velikim rizicima. Danas neki politički posmatrači pretpostavljaju da je Karter u decembru 1979. godine bio u prilici da »propusti SALT-II kroz Senat«, ali da je tu mogućnost ispustio zbog incidenta u vezi s prisustvom nekih sovjetskih vojnih jedinica na Kubi i ona se, posle vojne intervencije SSSR-a u Avganistanu i stava njegove administracije u vezi s tim, više nije pojavila. Taj događaj u Avganistanu vratio je Kartera i njegovu administraciju na polaznu tačku. Tu se već naziru prvi znaci vraćanja tzv. politici vezivanja, koju je Kisindžer zagovarao u vezi s događajima u Angoli.

Kada je Karter (1977) izabran za predsednika SAD u pristupnoj besedi je izrazio nadu da »nuklearno oružje može biti zbrisano sa lica zemlje«. Za razliku od prethodnih vlada u Beloj kući u razdoblju 1947 — 1977, u prvi mah je izgledalo da Karterova vlada ima, rekli bismo, tehnički pristup SALT-u. Pod time se pre svega podrazumeva načelan stav da SALT treba razlučiti od širih američko-sovjetskih odnosa i da pitanje nadzora nad naoružanjem uopšte treba razmatrati za sebe. Drugim rečima, smatralo se da ne treba uvek nastojati da se samo pomoću SALT-a postiže popuštanje za-

tegnutosti (*detant*) u odnosima Vašington — Moskva. Izgledalo je, takođe, da je Karterova vlada konačno napustila strategiju da SALT i sve oko njega stalno povezuje s tekućim stanjem u američko-sovjetskim odnosima (*linkage diplomacy*). To je trebalo da bude i logična posledica Karterovog stava koji je on izrekao u pristupnoj besedi — da američko-sovjetski odnosi, a samim tim i *detant*, neće imati ono mesto u sveukupnoj politici SAD koje su imali pre njegovog dolaska.

Karterova administracija je, dakle, zvanično bila protiv *linkage diplomacy*. Karter je, pošto je potpisao SALT-II, u svom govoru na godišnjoj skupštini udruženja američkih izdavača u Njujorku još jednom naglasio da SALT-II ne obavezuje ni jednu stranu na ovakvo ili onakvo ponašanje u svetu, odnosno da je reč o »čistom« sporazumu o nadzoru nad naoružavanjem čije su političke posledice dalekosežnije od zahteva dnevne politike. Ali događaji koji su usledili kao da mu nisu dali za pravo. Najpre je u decembru 1979. godine SALT povezan sa prisustvom sovjetskih vojnih jedinica na Kubi, a potom i sa događajima oko Avganistana. Ratifikacija SALT-a II u američkom Senatu je najpre odgođena, a posle događaja u Avganistanu bila je potpuno uslovljena odnosima Moskva — Vašington. U svetlosti tih činjenica može se reći da ni Reganova *linkage diplomacy* nije naročita novina izuzev oštine koja se zvanično ispoljava.

Novoizabrani predsednik SAD Ronald Regan nagovestio je u pristupnoj besedi u Beloj kući, kao i ranije, u predizbornim govorima, da će njegova administracija imati iz osnova drugačiji stav prema nadzoru nad naoružavanjem (u prvom redu prema SALT-u II) od prethodne. Ubrzo zatim, on je, zajedno sa novim državnim sekretarom za spoljne poslove Aleksanderom Hejgom, bio još jasniji u tom pogledu govoreći da će njegova administracija svoj stav prema SALT-u uopšte, a posebno prema SALT-u II, podešavati prema *sovjetskim akcijama u svetu* i da će, u skladu sa spremnošću druge strane kada je reč o strateškom oružju, da pregovara o stvarnom i bitnom brojčanom smanjenju tih oružja, odnosno o onome što su svojevremeno potpisnici SALT-a II (Karter i Brežnjev) ostavili za treći krug pregovora o ograničavanju strateškog oružja (SALT-III).

Reganov stav o pregovorima o nadzoru nad naoružavanjem nije nov, već je to bila strategija odranije po kojoj je državni sekretar za spoljne poslove dr Henri Kisindžer postao poznat — da pregovore, posebno o SALT-u, treba stalno povezivati sa tekućim stanjem u američko-sovjetskim odnosima. Isto tako, Reganova postavka da SSSR treba da pokaže spremnost da prihvati stvarno brojčano smanjenje strateškog oružja takođe ima prizvuk onog što je poznato.

Već smo rekli šta je bilo polazno Karterovoj administraciji u pregovorima koji su doveli do SALT-a II. To je bio Vladivostočki sporazum, koji je sadržao odredbe o »plafonima« za strateška oružja obeju strana. SALT-II je kasnije zaključen na toj osnovi. Pojednostosti tog sporazuma su poznate i mi ih nećemo razmatrati. Kazivanjem o predigri tog sporazuma želeli smo da pokažemo da su pregovori o ograničavanju strateškog oružja u celini (SALT) dovoljno složeni i bez »linkage diplomacy«, a da je zahtev o njegovom stvarnom i bitnom smanjenju u najboljem slučaju suviše uopšten. Jer šta znači stvarno smanjenje naoružanja u ovom slučaju? Da li bi SAD pristale da smanje svoje glavne strateške snage (ICBM na kopnu) za 10 odsto, koliko su u vreme Karterove administracije same predlagale, čak i pod uslovom da se steknu opšti politički uslovi za takav potez? Sumnjamo, jer bi one time unekoliko narušile srazmeru sopstvene »trijade« na kojoj počiva njihova nuklearna moć (raspored na kopnu, moru i u vazduhu). Šta bi drugo moglo da bude »stvarno i bitno« značajno ako se ima na umu to da je SALT-om II predviđeno izvesno smanjenje strateških oružja na obema stranama.

Kako vreme bude odmicalo, čini se, tako će i Regan morati da bude određeniji što se tiče sudbine nadzora nad naoružavanjem, posebno SALT-a. Jer nadzor ima svoju funkciju u spoljnoj politici SAD koja, slobodno se može reći, nije samo stvar dobre volje ovog ili onog predsednika već ima svoj kontinuitet. U svetlosti tog kontinuiteta, Regan će morati da precizira dugoročne ciljeve SALT-a kao i činjenice koje bi SAD uverile da SSSR prihvata odvracanje (*deterent*). Savremena tehnologija i brz razvoj strateškog oružja, to je očigledno, ugrožavaju ravnotežu sile. Već je izvesno da 80-tih godina sposobnost i SAD i SSSR za prvi udar po protivnikovoj nuklearnoj moći (*counterforce*) može ozbiljno da poremeti njihovu sposobnost za uzvratni udar (*second strike*). To znači da dosadašnja granica između *ofanzivnog* i *defanzivnog* strateškog oružja može da se poremeti. Ako tome dodamo da se sistemi za navođenje do cilja (CEP) stalno usavršavaju i da to isto važi za pogonske sisteme i goriva, eksplozive i bojeve glave (neutronska bomba, TNO), komandu, kontrolu i saobraćajnice, može se reći da razvoj tehnologije može čak da naruši i osnovne pretpostavke na kojima je svojevremeno građena celokupna zamisao o odvracanju i ravnoteži sile.

Zbog svega toga se čini da će se Regan ranije ili kasnije suočiti sa činjenicom da je u *interesu* SAD da se taj razvoj stavi pod nadzor, a da je jedna od mogućnosti i sredstava da se to postigne — SALT. Njegova administracija će se tada naći pred istim teškoćama kao i prethodne. One se, ukratko, mogu svesti na ova pitanja: kako

da se očuva međusobni »dijalog« o strateškom oružju bez zalaženja u pitanja odbrane Zapadne, odnosno Istočne Evrope, kako da se postigne sporazum SALT-II bez velikih otpora u Kongresu SAD i kako da se reše takozvana tehnička pitanja u svetlosti prethodna dva pitanja?

Ako američko-sovjetske pregovore o SALT-u II prihvatimo kao zajedničku težnju tih supersila ka određenom stepenu međunarodnog nadzora nad naoružanjem, onda se povezanost tih pregovora i smanjenja zategnutosti u odnosima Istok — Zapad u celini (*detant*) nameće kao logična posledica. U sklopu tih odnosa, čini se da je sve manje pitanja u kojima SAD i SSSR mogu da sarađuju. Zbog toga su upravo pregovori o SALT-u II silom prilika postali ključna tačka u međusobnim odnosima dveju supersila, pa i celokupnih odnosa Istok — Zapad. Osim toga, za SAD su ti pregovori postali i prvorazredno unutrašnje pitanje, tim više što se povodom njih odmerava snaga izvršne i zakonodavne vlasti, to jest odnos između predsednika, Kongresa i Senata. Ravnoteža između tih ustavnih činilaca naročito je došla pod udar javnosti nakon čuvene afere *Votergejt*, u kojoj se prevashodno postavilo pitanje nadležnosti i ovlašćenja u domenu spoljne politike vašingtonske vlade.

Zaključićemo ovom prilikom da je osnova za američko-sovjetski »bilateralizam« u pregovorima o SALT-u zasad sužena i da je njihov sadržaj postao predmet svojevrsne političke rasprave između SAD i SSSR-a.

Dakle, SALT ima svoje političke i tehničke dimenzije neovisno od zbivanja u svetu. Zbog toga su (uprkos »linkage diplomacy«) ranija Karterova i sada Reganova vlada izjavile da neće jednostrano učiniti ništa što bi suštinski povredilo odredbe SALT-a II. No, ono što Regan sada želi da učini da bi ojačao strateške snage SAD bitno se razlikuje od Karterovog programa njihove modernizacije i znači, ustvari, početak jednog novog kruga u spirali trke u naoružavanju, koja može imati za svoj smisao da se postigne stratezijska prednost ili da se ekonomski iscrpljuje suprotna strana.

S druge strane, zapaža se da se i SAD i SSSR od Reganovog dolaska u Belu kuću pozivaju (svako na svoj način) na jedan gotovo zaboravljeni sporazum, koji su 1973. potpisali Nikson i Brežnjev. To je sporazum o otklanjanju opasnosti od nuklearnog rata (*The Treaty on revention of Nuclear War*). Njegova sudbina je rekli bismo poučna. Njime je *detant* između SAD i SSSR bio sveden na bilateralnu osnovu i jedino na vojnu stranu stvari. Nije li obostrano podsećanje na nj u ovom trenutku ujedno i pokušaj da se traže novi okviri za bilateralnu osnovu *detanta*, a samim tim i SALT-a, na liniji Vašington — Moskva?