

RADOVAN VUKADINVIĆ

AMERIČKA VANJSKA POLITIKA I EVROPSKA SIGURNOST

Evropska sigurnost, i na toj novoj, sigurnijoj vojno-političkoj pretpostavci zasnovana intenzivna svestrana evropska suradnja, kao politički vrlo kompleksna kategorija, zavisit će u svom određenju i stvarnoj realizaciji od cijeloga niza faktora, koji sa svoje strane mogu ubrzati ili pak usporiti ovakvo kretanje. Razumljivo da u aktivnosti tako velikog broja raznorodnih subjekata koji imaju heterogeno političko naslijeđe i različita iskustva iz prošlosti, kao i različite ocjene ciljeva koji se žele ostvariti, taj složen proces traženja novih evropskih solucija i usklađivanja stavova mora teći postupno s velikim uzimanjem u obzir faktora iz prošlosti koji su utjecali na stvaranje specifičnih političkih koncepcija, ali svakako i novih uvjeta današnjih kretanja u međunarodnim političkim odnosima.

Uz cijeli niz tih složenih komponenata traženja nove osnove evropskog razvoja sigurno je da će od supersila i njihovih stavova posebno zavisiti sudbina i vrijednost daljnjih razgovora o sigurnosti i suradnji u Evropi, a i eventualna realizacija u praksi dogovorenih stavova nezamisliva je bez sudjelovanja, odnosno aktivnog pristanka i akcija dviju najvećih država — Sovjetskog Saveza i Sjedinjenih Američkih Država.

Uostalom, već i dosadašnja praksa pripremanja sastanka u Helsinkiju pokazala je da su odnosi supersila od presudne važnosti i da od njih zavise sadržaj, oblici i prije svega tempo mogućeg dogovaranja. Iako su se međunarodni odnosi bitno promijenili, posebno na evropskom tlu, iako postoje posve jasne i primjetne tendencije slobodnijeg nastupa većeg broja država, zahvaljujući svojim političkim, ideološkim, ekonomskim i vojnim pozicijama obje supersile imaju znatne mogućnosti djelovanja na svoje saveznike, ali isto tako i na opći pravac daljnjeg evropskog sporazumijevanja.

Okviri novih američkih gledanja na Evropu

Za razliku od Sovjetskog Saveza, koji je još od godine 1954. uporno propagirao ideju saziva konferencije o sigurnosti u Evropi, Sjedinjene Američke Države negativno su se odnosile prema tom prijedlogu, smatrajući da se njime ne može ništa bitno ostvariti, nego upravo suprotno od toga, da on može biti opasan za interese Sjedinjenih Američkih Država i da se može osobito negativno odraziti na njihove veze sa Zapadnom Evropom.

Zbog toga je prvi ozbiljan korak u znatnijem približavanju stavova i istodobno u fiksiranju polaznih pozicija učinjen tek u Moskvi na sastanku predsjednika Nixona i generalnog sekretara KPSS-a Leonida Brežnjeva u svibnju 1972., gdje su usklađeni i, čini se, znatno približeni stavovi objiju strana. Zajednički komunique izrazio je spremnost objiju zemalja da aktivno doprinesu popuštanju u Evropi na načelima teritorijalnog integriteta, nenarušivosti granica, nemiješanja u unutrašnje poslove, suverene jednakosti, nezavisnosti i odricanja od upotrebe ili prijetnje silom.¹ Ako se ta načela usporede s načelima iz zajedničke deklaracije o uzajamnim odnosima SSSR-a i SAD, gdje se načelo miroljubive koegzistencije postavlja kao temelj razvoja odnosa supersila, vidi se da postoji identičnost polaznih postavki. Isto tako može se tvrditi da su i načela na kojima obje supersile žele vidjeti postavljenu novu evropsku liniju odnosa identična s onima koja su navedena u praškoj deklaraciji sa savjetovanja država članica Varšavskog ugovora iz siječnja 1972.²

Osim ovih općih načela koja će bitno utjecati na sadržaj evropskih odnosa, a posebno na eventualna rješenja koja bi trebala uslijediti kao rezultat evropske konferencije o sigurnosti i suradnji, supersile su se složile oko pitanja pokretanja pripremnog diplomatskog sastanka, spremne da pristupe razgovorima u toku 1972. bez ikakvih posebnih preduvjeta i odugovlačenja.³

Naravno da je ovakvo postavljanje problema i jasno izražena zajednička spremnost da se priđe pripremnim razgovorima bila svakako dio šire planirane američke strategije evropskog djelovanja i da stoga nije bilo nimalo čudno kada je već sutradan nakon sovjetsko-američkih razgovora u Moskvi zasjedanje Vijeća NATO-a prvi put dalo pozitivan odgovor na konkretan prijedlog članica Varšavskog ugovora i finske vlade da se započne s pripremnim diplomatskim dogovorima u Helsinkiju. Svakako pogrješno bi bilo ovu suglasnost vezivati jedino uz američko-sovjetske razgovore i postignute aranžmane, jer je jasno da je ideja o evropskom sastanku postupno sazrijevala u skladu sa znatno širim razvojem međunarodnih odnosa u Evropi i svijetu, ali je ipak evidentno i to da je upravo u trenutku rješavanja osnovnih pitanja između dvaju stupova suprotnih koalicija ideja o realizaciji pripremnog sastanka u Helsinkiju postala stvarnost.

Slično je i s problemom uzajamnog balansiranog smanjivanja vojnih snaga u Evropi, kojemu inače dvije strane pristupaju sa suprotnih pozicija. Sovjetski Savez nije htio ovo, svakako vrlo složeno pitanje vezivati uz konferenciju o evropskoj sigurnosti koja bi trebala riješiti opća politička pitanja odnosa u Evropi, dok je za Sjedinjene Američke Države to pitanje u prvom redu zbog interne situacije i kontroverznih stavova o broju američkih vojnih snaga u Zapadnoj Evropi, jedno od središnjih pitanja, pa bi ga one željele vidjeti rješavanog zajedno s općim pitanjima sigurnosti i suradnje u Evropi. U izravnim razgovorima specijalnog savjetnika predsjednika Nixona profesora Kissingera i generalnog sekretara KPSS-a Brežnjeva ponovno je postignut dogovor o

¹ The Department of State Bulletin, Vol. LXVI, No. 1722, June 26, 1972, str. 901.

² Tekst Deklaracije sa zasjedanja članica Varšavskog ugovora u Parizu od 26. I. 1972, usporedi u: K. Kratky: Socialisticke staty, evropska bezpečnost a spoluprace, Praha, 1972.

³ The Department . . . op. cit., str. 901.

razgovorima koji bi trebali uslijediti u toku 1973. i u kojima bi se raspravljalo o balansiranoj smanjivanju vojnih snaga u Evropi, dakle odvojeno od rasprava o evropskoj sigurnosti i suradnji.⁴

Samim tim bila su riješena i posljednja pitanja koja su stajala na putu saziva sastanka ambasadora u Helsinkiju i otklonjene mogućnosti da se razgovori o balansiranoj smanjivanju vojnih snaga postave kao stanoviti preduvjet rasprave o sigurnosti na evropskom tlu.

Tako se zapravo može ustvrditi da su sporna pitanja iz domene evropskih odnosa, koja su istodobno od krucijalne važnosti za obje supersile, bila rješavanja izravno u njihovim dvostranim razgovorima, čime je, svakako, stvoren niz novih otvorenih mogućnosti razmatranja odnosa među supersilama. Da li je to djelovanje bilo zasnovano prije svega na realnostima suvremenog razvoja svijeta i novoj ocjeni mjesta i značenje supersila u tom promijenjenom svijetu; ili je pak riječ o naporima da se upravo zbog promjena kojima je svijet ispunjen na bazi zajedničkog dogovaranja i sporazumnog rješavanja delikatnih evropskih pitanja pokuša stvoriti stanoviti američko-sovjetski kondominij utjecaja? Objе mogućnosti imaju svoju vrijednost u analitičkom razmatranju suvremenih međunarodnih odnosa, ali ne ulazeći na ovome mjestu u ocjenu kvalitete novih američko-sovjetskih odnosa, sa sigurnošću se može ustvrditi da taj novi proces dogovornog rješavanja sporova čini jednu novu značajku u međunarodnim odnosima i da od Postdama nadalje supersile nisu nikada bile u stanju da djeluju na tako sličnim ili bliskim osnovama.

Svakako, moguće je i prema ovim aranžmanima imati stanovitu dozu skepse ili sumnje. Manje optimistični analitičari međunarodnih kretanja mogli bi i u njima vidjeti tek taktiku političkog manevriranja u stanovitoj fazi, koja bi isto tako pod utjecajem nekih daljnjih međunarodnih zbivanja ili djelovanja drugih, na primjer unutrašnjih faktora mogla biti znatno drukčije profilirana. Zbog toga isuvremeni pristup problemima evropske sigurnosti i suradnje, posebno kada je riječ o američkoj vanjskoj politici, prije svega treba promatrati u kontinuitetu akcije američke vanjske politike i, naravno, usporedo s općim razvojem promijenjenih međunarodnih odnosa. Za Ameriku je Evropa, odnosno Zapadna Evropa, od godine 1945. najvažnije područje odnosa. Unatoč naporima da se pronađu novi akcenti u globalnom vanjskopolićkom angažmanu, sigurno je da Evropa i dalje ostaje glavnim strateškim područjem s kojim SAD ne žele smanjivati svoje veze, nego, sasvim suprotno, zbog niza razloga žele te veze i dalje jačati i učvršćivati.⁵

Službena američka politika utemeljena na tzv. Nixonovoj doktrini sasvim je jasno istaknula američki interes za Evropu. Zasnivajući cijelu vanjskopoli-

⁴ »Pravda«, 15. 9. 1972.
The Department of State Bulletin,
Vol. LXVII, No. 1737, October 9, 1972, str. 398.

⁵ Osim klasičnog promatranja veza između Zapadne Evrope i SAD, koje su za Ameriku važne zbog sigurnosnih ili pak ekonomsko-tehnoloških veza i tradicija, u nekim analizama spominje se da je nakon krize koju danas interno proživljava Amerika, njezina smanjenog svjetskog angažmana i uzdrmanog prestiža zbog Vijetnama, jedino Zapadna Evropa u stanju pomoći da se opće pozicije Zapada održe na prijašnjoj razini.

T. W. Stanley, D. M. Whitt: Detente Diplomacy: United States and European Security in the 1970's, New York, 1970, str. 8—10.

tičku djelatnost na novom shvaćanju međunarodnih odnosa, tj. promjena koje su se zbile u međunarodnoj zajednici, Nixonova ekipa postavila je novu viziju mjesta i uloge Sjedinjenih Američkih Država u nastojanjima da se vanjsko-politički ciljevi dovedu više u sklad s raspoloživim sredstvima i, naravno, da se postigne novi balans između poželjnog i mogućeg.

Upravo na polju savezničkih odnosa, gdje Zapadna Evropa zauzima itekako važno mjesto, Nixonova je doktrina postavila zadatak drukčijeg vrednovanja pozicija SAD i zapadnoevropskih saveznika, ali ne samo s političke točke gledišta. Ta nova raspodjela dužnosti i stanovitih prava trebala bi osigurati Sjedinjenim Državama u osnovi vrlo čvrste veze, ali bi istodobno morala smanjiti američka konkretna sredstva djelovanja, prebacujući težište na veću aktivnost saveznika.⁶ Zbog neuspjelog i sve više kompromitirajućeg djelovanja u Jugoslovenskoj Aziji, sve veće podijeljenosti stanovništva i internih teškoća ta nova raspodjela akcija i odgovornosti trebala bi znatno smanjiti američka ekonomska i vojna sredstva. Njih bi trebali nadomjestiti američki saveznici, ali uz kompletno zadržavanje prijašnjih američkih političkih pozicija.

Ističući da su Sjedinjene Države i prije pravile napore da se pronađu novi, povoljniji aranžmani u odnosu sa zapadnoevropskim državama, Nixonova administracija ipak je jasno istaknula da su to bili više pokušaji formalnog partnerstva i da je tek sada s američke strane postavljen zahtjev za »zrelim partnerstvom« u kojemu Zapadna Evropa može dobiti daleko važnije mjesto.

Pokušaj stvaranja novih akcenata u globalnom angažmanu Sjedinjenih Američkih Država i napor da se iz globalnog djelovanja više izvuku i osamostale regionalni problemi, te da zapravo zbir regionalnih fragmenata ulazi u globalnu cjelinu, značajna su karakteristika novog vrednovanja opće svjetske situacije i sastavni su dio težnje da se američke saveznike na pojedinim područjima učini više odgovornim za njihovu vlastitu sudbinu, a posredno i za opću djelatnost zapadnog svijeta.

U konkretnoj praksi prebacivanje težišta s lidera na saveznike zahtijeva isto tako i neposredno prebacivanje znatnih financijsko-ekonomskih tereta, koje još uvijek najvećim dijelom snose SAD. Veća ekonomska participacija i veća odgovornost za vlastitu sigurnost i obranu evropskog regiona mogla bi poslije voditi i stanovitoj reorganizaciji unutar NATO sistema, posebno što se tiče rukovodećih organa. Upravo uz taj napor da se dade više prava zapadnoevropskim saveznicima i da ih se tretira kao partnere u jednoj udruženoj koaliciji, moglo bi se ići i postupnom smanjivanju američkih vojnih snaga u Evropi, koje bi zadržale jedino, ili prije svega, ulogu nuklearnog kišobrana.

Ako se prati realizacija ove koncepcije u političkoj praksi, tada je vidljivo da uz opća kretanja na međunarodnom planu koja su uvjetovala to drukčije vrednovanje američke politike u svijetu, viši stupanj partnerstva prema Zapadnoj Evropi i istodobno veće sudjelovanje u obrani Evrope otvaraju put posta-

⁶ Troškovi američke vojne prisutnosti u Evropi iznosili su godine 1969. oko 14 milijardi dolara. Od toga je 9,2 milijardi bilo namijenjeno operacionim troškovima, a 4,8 milijardi dolara iznosili su investicioni troškovi održavanja postojećih i uvođenja daljnjih vojnih instalacija.

Strategic Survey 1971, Internationale Spectator, Vol. XXVI, Nr. 8., 22. 4. 1972, str. 668.

vljanju mogućnosti da Zapadna Evropa samostalnije raspravlja o realizaciji nekih novih mjera političkog karaktera, što svakako mora vrijediti i za rasprave o pitanjima evropske sigurnosti i suradnje. Tzv. niži profil angažmana Sjedinjenih Američkih Država, naravno, ne znači nikakvo napuštanje ni Zapadne Evrope, ni nekih drugih važnih savezničkih punktova, ali bi ostvarili realne mogućnosti za veće sudjelovanje saveznika u rješavanju vitalnih problema njihove sigurnosti uz usporedno preuzimanje složenijih i financijski skupljih sigurnosnih aranžmana.

Druga doktrinarna teza o tome da je nastupilo doba više-polarne ravnoteže snaga i isto tako višepolarne diplomacije tako je sastavni dio gledanja na suvremenu dinamiku međunarodnih odnosa. Svakako da u Nixonovim traženjima da se na osnovi višepolarne ravnoteže sile uravnoteži američka vanjska politika ima mnogo elemenata koji se mogu slobodno pripisati glavnom arhitektu američke vanjske politike — profesoru Kissingeru i da je cijela koncepcija još uvijek u prilično eksperimentalnoj fazi. Ta nova ideja o pentagonalnom razvoju svijeta postavlja u središte pozornosti pažnje odnos SAD spram glavnih aktera suvremenog svijeta: Sovjetskog Saveza, NR Kine, Japana i Zapadne Evrope. Kritičari takvog, makar samo doktrinarnog postavljanja stvari zamjeraju Nixonovoj administraciji da se time otvaraju mogućnosti napuštanja prijašnjih primarnih odnosa unutar vojno-političkih saveza, posebno se tu misli na NATO. Tvrdi se da je cjelokupna strategija dosadašnjeg američkog djelovanja od godine II. svjetskog rata jasno pokazala da je najbolji koncept odnosa vezan uz postojanje jedinstvenog sistema zapadnog svijeta u kojemu takvi saveznici kao Zapadna Evropa i Japan nisu bili stavljeni u red nekih nezavisnih pentagonalnih činilaca, nego su tvorili integralni dio sile zapadnog bloka u održavanju ravnoteže snaga naspram Sovjetskog Saveza.⁷

Neki drugi kritičari, poput vrlo uglednog profesora međunarodnih odnosa Stanley Hoffmana,⁸ zamjeraju toj novoj ideji napuštanje bipolarnih okvira, jer je navodno svijet u osnovi, a posebno s obzirom na vojno-tehnološki razvoj, još uvijek sveden samo na dva pola. Čak ako se eventualno za NR Kinu može uzeti da bi mogla uskoro predstavljati snažan pol sa samostalnim političkim ambicijama, Zapadna Evropa i Japan nikako nisu samostalni polovi s obzirom da nemaju razvijenu nuklearnu snagu niti raspolažu čvrstim političkim jedinstvom stavova, što posebno vrijedi za Zapadnu Evropu. Pentagonalna raspodjela odnosa, a u prvom redu američke tendencije razvijanja veza u tom pentagonu, na osnovi samostalne raspodjele i u postavljanju politike na novim zahtjevima mogli bi izazvati samo udaljavanje Amerike od Zapadne Evrope, što bi, smatra se u SAD, bilo samo štetno za dugoročne američke interese.

Ako bi došlo do stvarne realizacije ovakve politike, dakle pretvaranja doktrine u praksu, sigurno je da bi nova raspodjela veza, odnosno uravnoteživanje politike i diplomacije uz uzimanje u obzir postojanja više polova, nužno morala u praksi izazvati korjenite promjene, modificirati, a možda i sasvim promijeniti postojeće mehanizme suradnje. Zapadna Evropa kao samostalni, ili znatno samostalniji, politički i militarni pol imala bi također znatno veće mo-

⁷ George Ball u: Newsweek, April 13. 1972.

⁸ St. Hoffmann: Weighing the Balance of Power, Foreign Affairs, Vol. 50, No. 4, July 1972, str. 618—644.

gućnosti manevriranja, osobito u tako važnom pitanju kao što je evropska sigurnost i suradnja.⁹

No čini se da su te filozofijske naznake novog mjesta Amerike u svijetu i novih odnosa koji se stvaraju pretežno vezane uz opću projekciju svijeta i da se još uvijek na njoj ipak ne želi graditi stvarna vanjskopolitička linija, barem ne u sadašnjoj fazi. Dinamičan razvoj međunarodnih odnosa i neka interna američka kretanja uvjetovali su ovakvo projiciranje vizije međunarodnih odnosa, no svakako tek u njihovoj daljnjoj budućnosti. Nekoliko konkretnih poteza koje je Nixon povukao u odnosima s tim tzv. pentagonalnim dijelovima međunarodnog vrha sveli su se ipak na pretežno propagandno-spektakularne poteze, koji su posebno dobro došli uoči američkih izbora. No svakako glavni rezultati, s obzirom na svoju konkretnost i političku težinu, zabilježeni su u odnosima s tradicionalno prisutnim drugim polom, koji je isto tako spremno dočekao takav razvoj događaja. Upravo bi ta činjenica mogla isto tako afirmirati tezu da je riječ tek o doktrinarnom pristupu, koji će imati svoju vrijednost za međunarodne odnose, ali koji je možda preuranjen i od koga na nekim konkretnim područjima ne bi trebalo očekivati, barem ne u skoro vrijeme, vidljivije rezultate.

Usporedno s razvojem tih širih koncepcija o mjestu i ulozi SAD u promijenjenom svijetu, službena američka politika činila je napore da se ne ostavi sumnje u praktičnim potezima u to da je ideja atlantizma i dalje čvrsto ugrađena u mehanizam američkog djelovanja, te da NATO ostaje kao najbolje i najsigurnije jamstvo evropske sigurnosti, ali i obrane američkih interesa u Evropi. Nizu službenih izjava¹⁰ o vrijednosti NATO-a i posebnoj važnosti koju NATO ima u američkom vanjskopolitičkom planiranju treba svakako dodati i konkretne mjere kojima se traži da zapadnoevropske zemlje preuzmu veće financijsko breme, a uz to su razrađeni i konkretni programi djelovanja zemalja članica NATO-a na drugim tzv. nevojnim područjima koja bi za zapadne saveznike mogla biti atraktivna.

Nixonova administracija povećala je broj političkih konzultacija sa svojim saveznicima: iako su neki potezi realizirani sasvim samostalno, ipak se nastojalo saveznike držati u toku s razvojem zbivanja ili ih se barem brzo upoznavalo s gotovim rezultatima. Atlantsko jedinstvo i napori za stvaranjem unificirane političke linije Zapada posebno su dobili na važnosti u vrijeme pripremanja sastanka o evropskoj sigurnosti, jer je to bio daljnji povod da se demonstrira

⁹ Vrlo se često ističe da Zapadna Evropa još dugo vremena neće biti u stanju da pronađe zamjenu za američku raketno-nuklearnu silu i zaštitu koja danas uživa, te da prema tome ni o krupnijim promjenama unutar atlantskog sistema odnosa ne može biti govora.

E. H. van der Beugel, M. Kohnstamm: *Western Europe and America in the Seventies*, *Internationale Spectator*,

Nr. 17, 18. 10. 1972, str. 1633. i dalje.

¹⁰ Npr. u svom govoru u američkom Institutu za politička istraživanja u Washingtonu sekretar obrane M. Laird bio je vrlo decidan u tvrđenju da bez obzira na sve procese popuštanja u Evropi američka vojna sila i američke obveze čine sastavni dio središnje koncepcije Nixonove doktrine. Uostalom, to je isto tako u skladu sa Nixonovom tvrdnjom da je Zapadna Evropa tijesnim vezama povezana sa SAD i da se ta dva dijela zapadnog svijeta nalaze u tako bliskoj vezi da je za SAD nemoguće napustiti Zapadnu Evropu isto tako kao što bi za njih bilo nemoguće ostaviti Aljasku.

jedinstvo i zatraži da NATO kao savez nastupa s jedinstveno razrađenom strategijom.

Cijeli niz konkretnih akcija kao i izjave Nixona i njegovih suradnika jasno pokazuju da u općem filozofijskom vrednovanju nove slike međunarodnih odnosa nisu ispušteni elementi konkretnog evropskog razvoja te da upravo njima pripada još uvijek primat. NATO i atlantsko jedinstvo, utemeljeni, istina, na nešto drukčijim osnovama u kojima se traži konkretno veća participacija saveznika, dio su novog planiranja vanjskopolitičke linije u odnosu na Zapadnu Evropu, u kojoj ne bi smjele nastupiti nikakve bitne političke promjene. Zrelo partnerstvo SAD i Zapadne Evrope zahtijeva više uzajamnog konzultiranja, veće sudjelovanje zapadnoevropskih zemalja u snošenju financijskih troškova za održavanje vojne spremnosti, ali isto tako omogućuje i dapače pretpostavlja stalno postojanje američkog nuklearnog deterenta kao i stanovitog broja američkih divizija permanentno stacioniranih u Zapadnoj Evropi. Tako se zapravo može govoriti samo o pokušajima modificiranja koncepcije atlantizma, ali nikako ne o njezinu zamjenjivanju niti stvaranju nekog novog sadržaja u američko-zapadnoevropskim vezama.¹¹

Svakako, u pravu su oni komentatori američke vanjske politike koji kažu da stvaranje svake nove koncepcije ne znači samo zahtjev za uvođenjem novina, nego da je to utjecaj i odraz stanovitih neuspjeha u prošlosti. Nov napor za preraspodjelom ravnoteže snaga u okvirima višepolarnog svijeta dio je takvih nastojanja da se promijene tokovi američkog djelovanja i da se na osnovi starih realnosti odnosa traže mogućnosti elastičnijeg usklađivanja uzajamnih odnosa SAD s njihovim glavnim saveznicima.

No osim te političke komponente — koja, kao što vidimo, ima dosta protuslovan karakter u teorijskoj viziji i konkretnom praktičnom postavljanju, gdje nema nekih sadržajno novih akcenata — zacrtavaju se daleko veće suprotnosti na polju ekonomsko financijskih odnosa. Po mišljenju mnogih analitičara američko-zapadnoevropskih veza na tom važnom području moglo bi uskoro doći do daljnjeg kompliciranja odnosa, u kojem bi sadašnje optužbe o deskriminaciji ili protekcionizmu mogle biti znatno pojačane. Uopće, čini se da su u pravu oni promatrači koji tvrde da će već godine 1973. biti godina Evrope, ali ne samo u naporima za stvaranjem novog sistema odnosa zasnovanih na novoj interevropskoj sigurnosti i suradnji, nego da će na liniji SAD — Zapadna Evropa doći do izrazite polarizacije stavova, koja naravno može samo otežati daljnji razvoj atlantske političke suradnje.¹²

Razvoj uvećane Evropske ekonomske zajednice, unatoč britanskoj prisutnosti, do koje je inače bilo vrlo stalo Sjedinjenim Američkim Državama, po-

¹¹ Nove koncepcije koje bi mogla unijeti neke radikalnije promjene u odnos između Zapadne Evrope i SAD još uvijek nema. Čak ni demokratski kandidat za predsjednika SAD McGovern nije u svoj program akcije bio unio nikakve nove naznake bitnih promjena odnosa, zadovoljivši se jedino time da inzistira na smanjivanju američkih vojnih snaga u Zapadnoj Evropi, dok je osnovna ideja atlantizma i za njega činila nepromjenjivu konstantu po sadržaju i po formama odnosa.

¹² U pokušajima da se ublaži značenje ovih sporova dio autora poziva se na zajedničke tradicije Zapadne Evrope i Amerike, posebno ističući da obje strane imaju zajedničku civilizaciju koja istodobno rađa zajedničke probleme, te da je zbog toga potrebno uložiti obostrane napore u procesu prilagođavanja stavova.

R. S. Wood: *Europe and American Approach to Foreign Policy*, *Internationale Spectator*, Nr. 19, 8. 11. 1972, str. 1855.

kreće niz novih pitanja. Već dulje je vremena jasno da u pogledu monetarno-financijske i trgovinske politike između Zapadne Evrope i SAD postoje različita mišljenja, ali isto tako i to su sve vidljiviji i suprotni konkretni potezi, koji sa svoje strane ne mogu unaprijediti tokove zajedničke suradnje. Te razlike o vrlo konkretnim pitanjima i faza sukobljavanja na ekonomsko-financijskom polju, koja neizbježno predstoji, dio su onih faktora koji su nužno utjecali na zauzimanje drukčijih američkih pozicija i mijenjanje njihova stava u odnosu na pitanja evropske sigurnosti i suradnje.

Dugi niz godina, sve dok je to bilo politički moguće, SAD su negirale vrijednost i potrebu saziva takvog sastanka, u čemu su imale dosta uspjeha u svojim saveznicima. No u skladu s općim razvojem dinamike međunarodnih odnosa i u sklopu pragmatičnog pristupa promjenama do kojih je počelo brže dolaziti, Nixonova ekipa uložila je napor da shvati realnosti suvremenog trenutka i da bez obzira na prijašnja iskustva ili tradicije odnosa, ide na aktivno razvijanje suradnje s postojećim glavnim suparnikom i sa suprotnivim polom koji je tek u nastajanju. Na toj osnovi razvijeni su i učvršćeni odnosi sa SSSR-om, koji dobivaju svoju sve snažniju konkretizaciju, i uspostavljen je dijalog s NR Kinom. U Evropi SAD su postale svjesne činjenice da evropska kretanja, bez obzira na razlike u postojećim društveno-političkim i ekonomskim sistemima i relativno velikom broju subjekata, imaju stanovite zajedničke crte, te da u njima dominira zahtjev za većom samostalnošću i uzimanjem u obzir vlastitih nacionalnih interesa. Politika atlantskog jedinstva i suradnje, koliko god je još uvijek bitan dio američko-zapadnoevropskih veza, podliježe također stanovitim promjenama, pa čak i nadopunjavanje te vojno-političke suradnje novim oblicima zajedničkog djelovanja¹³ (zaštita prirode, znanost, kultura) ne zadovoljava interese svih saveznika niti pruža solidno jamstvo nepromijenjivosti koncepcije atlantizma. Ekonomsko-financijski problemi uzajamnih odnosa, koji će se sigurno jačanjem EEZ-a znatno pojačati, također nepovoljno utječu na zadržavanje atlantske suradnje kao jedinog i dovoljnog oblika uzajamnih veza. I na kraju, tu je i pitanje intenzivnog razvoja interevropskih veza Istok-Zapad te sve veće presije u zemlji, koja traži da se snizi profil američkog angažmana, što konkretno znači i traženje da se dio američkog vojnog kontingenta u Zapadnoj Evropi smanji.

Pod utjecajem tih faktora SAD su odlučile da je za njih daleko bolje da se ne suprotstavljaju ideji o sazivu evropske konferencije o sigurnosti i suradnji, jer je problematično da li bi eventualno blokiranje takvog skupa moglo

¹³ Tzv. treću dimenziju u zapadnoevropsko-američkim odnosima (uz vojnu i političku) pokrenula je Nixonova administracija smatrajući da bi atlantsku suradnju mogla znatno bolje dinamizirati ne promjenama sadržaja postojeće akcije koliko uvođenjem novih područja u djelokrug rada NATO-a. Tako je bilo predloženo da se pitanjima urbanog planiranja, moderniziranja prometa, racionalnog planiranja tehnologije i zaštite prirode dade primat u koordiniranim akcijama atlantskih saveznika. Objašnjavajući razloge koji su vodili ovakvom novom postavljanju NATO-a, predsjednik NATO-vskog Komiteta za pitanja suvremenog društva je pisao: »Ako vi svoje napore koncentrirate samo na pitanja obrane, u doba dok se unutrašnji uvjeti pogoršavaju, tada takvo postavljanje ne čini djelotvoran način realizacije ciljeva. Jasno, ako postoje takvi uvjeti u kojima narodi nisu zadovoljni i izlazeći na demonstracije to javno pokazuju, tada takvo društvo ne može biti uspješno zaštićeno. Na taj način rad Komiteta bez svake sumnje odgovara glavnim ciljevima NATO-a.«

G. Randers u: NATO Letters, No. 12, 1969.

uspjeti. Osim toga, u trenutku nepopularnog američkog overcommitmenta ono bi moglo samo još više smanjiti američki prestiž u njihovih saveznika. Sjedinjene Američke Države koje su prisutne na sastanku o novoj Evropi imaju, naravno, mogućnost većeg djelovanja, a s obzirom na složenu vojnu prirodu pojedinih aspekata sigurnosti zajedno s drugom supersilom mogu bitno utjecati na opći pravac zajedničkog djelovanja. Takva aktivna pozicija SAD daleko je jača nego pozicija suprotstavljanja, negiranja ili nesudjelovanja na skupu, koji bi u takvoj situaciji možda mogao početi i bez SAD. Jer, ne treba zaboraviti da je u pitanju evropske sigurnosti i suradnje, odnosno konferencije koja bi trebala rješavati ta pitanja, izvršena duboka polarizacija stavova unutar NATO-a, te da više nema jedinstvene platforme na kojoj bi SAD mogle zaštititi svoje pokušaje totalnog negiranja potrebe održavanja takvog skupa.

Tako je dilema: sudjelovati ili ne sudjelovati riješena relativno uspješno, s tim da Sjedinjene Američke Države glavne rezultate tek očekuju od samih pregovora u Helsinkiju kao i od pregovora o balansiranom smanjivanju oružanih snaga. Na oba se skupa mogu, smatra se u SAD, u prvom redu dobiti različiti pravci djelovanja, na kojima je u svakoj fazi moguće očekivati različite rezultate. Čak ako se i evropska diskusija bude razvijala u pravcu jačanja evropske suradnje i stvaranja temelja novog sigurnosnog sistema, Sjedinjene Američke Države nisu isključene iz tih napora, one u njima sudjeluju kao punopravni član i imat će neposredne mogućnosti da se izборе za povoljna ili barem povoljnija rješenja. S druge strane, SAD prisutne u Helsinkiju uvijek mogu djelovati na svoje saveznike, s kojima ih ipak u bitnim stvarima povezuju vrlo čvrsti ideološki, ekonomski i vojni elementi, što naravno ne treba podcijeniti.

Stoga je, u cjelini gledano, odluka da se u promijenjenoj situaciji ide na skup u Helsinkiju značila realistički potez Nixonove ekipe, koja je samim tim potvrdila svoju pragmatičnu političku percepciju svijeta i odnosa, koja međutim nije u suprotnosti ni s tendencijom pentagonalnog djelovanja, niti pak isključuje potrebu daljnjeg jačanja i razvijanja atlantske suradnje.

SAD i evropska sigurnost

Američki stavovi o evropskoj sigurnosti i suradnji, a s tim u vezi i o sazivu konferencije koja bi razmatrala tu problematiku, doživjeli su posljednjih nekoliko godina znatnu transformaciju.¹⁴ Iako je riječ o procesu koji je tekao usporedno s novim vrednovanjem cjelokupne američke politike i pokušajima postavljanja novih akcenata na pojedina pitanja, činjenica da je upravo evropsko područje izazvalo tako važne promjene američkih gledanja svakako ima posebno

¹⁴ U doba pojačanih napora zemalja članica Varšavskog ugovora da se pristupi sazivu konferencije o evropskoj sigurnosti, koji su nailazili na hladan prijem u State Departmentu, nekoliko značajnih rukovodilaca NATO-a javno je istupalo sa zahtjevima da se NATO i dalje održi kao glavno jamstvo zapadnog svijeta te da se stalno uvećava njegova borbena spremnost. Komandant udruženih snaga NATO-a general Goodpaster upozoravao je da bi bez NATO-a »sigurnost Zapadne Evrope bila razbijena, slaba i podvrgnuta velikim opasnostima«, a tadašnji sekretar atlantske organizacije M. Brosio isticao je da je zadatak zapadnoevropskih zemalja da »održavaju razinu svojih oružanih snaga, jer to čini osnovu čitavog saveza.«

Associated Press Informations, Oct. 31. 1970.

Le Soir, 23. juli 1970.

značenje. Jer tu se ne radi samo o drukčijem tretiranju evropskih odnosa i mogućeg evropskog *détentea*, nego je to istodobno sastavni dio promijenjenih gledanja na odnose supersila. Evropa je još od godine hladnog rata poprište stalne konfrontacije i, istodobno, najsnažniji vojni garnizon na kojem se nalaze koncentrirane jedna spram druge dvije najsnažnije vojne koalicije, te je stoga svaka promjena koja na osnovi novih realnosti nastoji stvoriti više prostora procesu popuštanja na tom dijelu naše planete, neobično korisna za Evropu, ali i za širu ukupnost međunarodnih odnosa.

Evolucija američkih stavova vezana je jednim dijelom i za smjenu predsjedničke ekipe, no ona je svakako prije svega rezultat promjena do kojih je došlo u Evropi i u svijetu. Te značajne promjene nužno su navele Sjedinjene Američke Države da od prvobitnog negiranja potrebe saziva skupa evropskih zemalja, zatim hladne suzdržanosti i skepticizma, početkom godine 1972. dadu načelan pristanak i da na kraju pristupe skupu ambasadora u Helsinkiju. Ta transformacija ne smije se nikako podcijeniti, jer je ona dio novog vrednovanja odnosa snaga u svijetu i mjesta što bi ga Amerika željela imati sedamdesetih godina.

Uostalom, mnogobrojne analize američkih politologa jasno su odavno pokazale da prema Zapadnoj Evropi Sjedinjene Američke Države moraju mijenjati svoju politiku i da oficijelne izjave o partnerstvu ne mogu zadovoljiti interese Zapadne Evrope u njihovu naporu da se pronade nova osnovica atlantske suradnje, ali isto tako i novo političko mjesto zapadnoevropskih država.

Osnovno pitanje na koje je trebalo pronaći odgovor šezdesetih godina svodilo se na: provođenju promjena ili zadržavanje postojeće američke politike u Zapadnoj Evropi.¹⁵ Oko tog pitanja iskristalizirala su se s vremenom različita mišljenja, od kojih su neka bila vezana i uz konkretnu politiku, dok je na nekim kasnije politička linija Nixonove administracije gradila svoj novi pristup evropskom pitanju.

Većina američkih teoretičara smatrala je da će se svijet i dalje razvijati na bazi čvrstog bipolarizma i da u tom svijetu postoje i dalje sve iste mogućnosti za američko djelovanje u Zapadnoj Evropi. Američki angažman i američka vojna prisutnost u Evropi stalnog su karaktera, te ne bi trebali u budućnosti izazivati nikakve veće promjene. Polazeći od pretpostavke da u Evropi postoje dvije različite skupine država udružene u suprotnim vojno-političkim koalicijama, smatralo se da ni jedna od njih ne će biti zainteresirana da napusti svoje sigurnosne veze s liderom saveza, pa da bi stoga bilo teško očekivati da bi supersile morale tražiti nova rješenja za svoje evropsko djelovanje. Krajnji zaključak takvih prilično statički i orijentacionih analiza svodio se na konstataciju da je nemoguće za Sjedinjene Američke Države napustiti Zapadnu Evropu i da bi takvo napuštanje iziskivalo kompletnu promjenu sadržaja američke vanjske politike, što ni jedna administracija neće i ne može učiniti.

Druga skupina autora polazila je u svojim analizama i naznakama nove situacije od golemog američkog angažmana, za koji se isticalo da je pregolem i da tako veliko i nedefinirano uspostavljanje znaka jednakosti između općih svjetskih vrijednosti i američkih konkretnog djelovanja izaziva i nužno iziskuje sve veće angažiranje američke sile. Nalazeći se u sve većem sukobu između ciljeva i mogućih sredstava kojima bi trebalo realizirati te ciljeve, stvarao se procjep između želja i konkretnih sposobnosti, što je trebalo izbjeći uz pomoć

precizne selekcije političkih ciljeva. Tek na toj osnovi američka je sila trebala biti raspodijeljena u skladu s realnim mogućnostima, što je trebalo voditi spretnom usklađivanju tendencija globalizma i izolacionizma u praksi političke akcije.

I na kraju, dio teoretičara je upozoravao da će Zapadna Evropa u doba promijenjenih svjetskih odnosa i svog sve bržeg privrednog razvoja, surađivati sa Sjedinjenim Američkim Državama, ali samo tada ako postoje zajednički interesi, te da je to jedna od posljedica promjena koje treba imati stalno na umu u analizi američko-zapadnoevropskih veza. Kako je to isticao profesor Henry Kissinger u ovakvom pristupu zapadnoevropskoj problematici nije se radilo o zahtjevu za promjenom opće politike niti američkih obveza, nego je prije svega trebalo pronaći nove instrumente uz čiju bi se pomoć mogli zadržavati američki utjecaji.

Ali uz ove analize karaktera i daljnje sudbine američko-zapadnoevropskih veza pojavila su se i neka nova gledanja koja su u središtu pozornosti postavljala i druge evropske političke alternative osim atlantizma. Jednu od njih činila je i mogućnost snažnijeg i bržeg intenziviranja odnosa na liniji Zapad-Istok.

Na takvoj teorijskoj osnovici i praksi djelovanja Johnsonove administracije, koju je sam Nixon u predizbornoj kampanji odlučno napadao zbog nedovoljnog posvećivanja pozornosti evropskim saveznicima i jačanju američko-zapadnoevropskih veza, nastala je nova Nixonova politika, kao pokušaj da se u vrijeme traženja odgovora na mnoga unutrašnja i međunarodna pitanja održi savez sa Zapadnom Evropom i da se, istodobno, parira pokušajima traženja samostalnih novih rješenja na evropskom prostoru.¹⁵ Nudeći Zapadnoj Evropi novu ulogu partnera i tražeći da se mijenja karakter američke prevlasti, u svojoj opsežnoj poslanici Kongresu, koju su inače neki nazvali novom poveljom međunarodnog djelovanja SAD sedamdesetih godina, Nixon je jasno pozvao na pretvaranje NATO-a u daleko »ravnopravniju asocijaciju« u kojoj bi i breme odgovornosti i financijska ulaganja morali biti drukčije raspodijeljeni. Uz traženje da se prevlada podjela evropskog kontinenta izričito se zahtijevalo jedinstvo Zapada, na kojem je trebalo zasnivati i odbijanje prijedloga SSSR-a i njegovih saveznika da se pristupi pripremama saziva evropske konferencije o sigurnosti. Jer, kako je to tvrdio Nixon, pitanje odnosa između Istoka i Zapada treba rješavati na nekoliko različitih razina i bilo bi pogrešno misliti da bi jedna velika konferencija mogla zahvatiti sve te probleme.

Taj odgovor na prijedloge da se priđe rješavanju pitanja evropske sigurnosti bio je zasnovan na tradicionalnom američkom shvaćanju sovjetskih ponuda za koje se tvrdilo da sadrže elemente koji su neprihvatljivi za američku politiku i koji mogu navodno biti opasni za daljnji razvoj Zapadne Evrope. Po nekim američkim ocjenama dugogodišnja sovjetska evropska inicijativa ima dugoročne ciljeve koji se svode na:

— nastojanja da se smanji američki utjecaj u Evropi,

¹⁵ Detaljnije o ovim koncepcijama vidi R. Vukadinović:

Sila i interesi: vanjska politika SAD, Zagreb 1972, str. 284—299.

¹⁶ U. S. Foreign Policy for the 1970's: Building for Peace, A. Report to the Congress by Richard Nixon President of the United States, Washington, February 25. 1970.

— da se izolira SR Njemačka od drugih evropskih država, a posebno da se ta zemlja udalji od SAD,

— da se suzbije tzv. erozija sovjetskih interesa u Istočnoj Evropi, a osobito u DDR,

— da se podrže koalicije u evropskim zemljama koje bi bile više naklonjene Sovjetskom Savezu.¹⁷

Sama ideja o konferenciji o evropskoj sigurnosti i suradnji bila bi prije svega svedena na to, da se inzistira da Evropa pripadne Evropljanima, čime bi se jasno unapređivali novi odnosi između evropskog Istoka i Zapada i moglo pridonijeti postupnom eliminiranju SAD s evropskog tla.¹⁸

Sastanci Vijeća NATO-a u Bruxellesu 1969. i Rimu 1970. potvrdili su da je atlantska koncepcija još uvijek dominirajuća i da su Sjedinjene Američke Države uspjele odložiti pokušaj pristupanja rješavanju evropskih problema. U tom jedinstvenom naporu da se predstavi unificirana struktura NATO-a formalno je odbijen prijedlog Varšavskog ugovora i tu je svakako američka inicijativa bila od posebnog značenja. »Rogers je napravio sve što je mogao — pisao je Baltimore Sun — kako bi umanjio značenje prijedloga Varšavskog ugovora o sazivu evropske konferencije slijedeće godine. Rogers je jasno stavio do znanja da je Nixonova administracija protiv svih elemenata koji bi mogli biti shvaćeni kao bezuvjetno prihvaćanje tog prijedloga.«¹⁹ Iako je rimski sastanak NATO-a prvi put u svom završnom komuniqueu postavio pozitivnu naznaku prihvaćanja ideje o sazivu konferencije, ona je isto tako bila uvjetovana fazama tzv. etapom objašnjavanja i kasnije približavanja stavova. U rimskom se komuniqueu na kraju od druge strane tražilo da podastre materijalne dokaze novih odnosa povjerenja, čemu bi posebno trebalo pridonijeti spremnost zemalja članica varšavskog ugovora da diskutiraju o obostranom balansiranom smanjivanju vojnih snaga u Evropi, i to posebno u njezinu središnjem dijelu.²⁰

Na narednom sastanku vijeća NATO-a u Bonnu bio je postavljen i daljnji uvjet od čije je realizacije trebala zavisiti spremnost NATO-a da diskutira o evropskoj sigurnosti. Na njemu se tražilo od Varšavskog ugovora da uspješno riješi pitanje Zapadnog Berlina. Upravo u toj sredini postavljanja uvjeta veliku ulogu odigrala je američka politika, koja je, napustivši fazu pasivnog odbijanja sovjetskih inicijativa prešla u stanovitu aktivizaciju djelovanja postavljajući različite uvjete kao cijenu eventualnih razgovora.

Analizirajući novu situaciju, u kojoj je već sazrijevalo uvjerenje da će ipak biti potrebno pristupiti pregovorima, posebno kada su već bili postignuti sporazumi o Berlinu između vlada DDR i SR Njemačke, kao i ugovor između vlade DDR i zapadnoberlinskog Senata, nekadašnji savjetnik predsjednika Johnsona profesor Brzezinski, u nastojanju da utječe na dinamiziranje američkog pristupa evropskoj problematici, iznio je neke svoje stavove o novoj Evropi. Po njemu ciljevi sovjetske evropske politike svode se na napore da se konsolidira Istočna Evropa, dobije priznanje sa Zapada takvog stanja, podijeli Zapad,

¹⁷ M.D. Shulman: Relations with the Soviet Union, u: Agenda for the Nation, Washington, 1968, str. 384—385.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Baltimore Sun, 5. 12. 1969.

²⁰ Tekst saopćenja Vijeća NATO-a vidjeti u:
M. Palmer: The Prospects for a European Security Conference, PEP, London, 1971, str. 95—96.

dobije mogućnost pristupa zapadnoj tehnologiji i utječe na izoliranje pozicija SR Njemačke spram Zapada. Cijela ideja o evropskoj konferenciji o sigurnosti usmjerena je prije svega na priznanje postojećeg status quo, a u isto doba ona bi imala konkretan zadatak da oslabi jedinstvo Zapada i da doprinese tzv. neutralizaciji ili finlandizaciji pojedinih evropskih država — članica NATO-a. Na ekonomskom polju jačanje veza Zapad-Istok znači, za Brzezinskog, uvođenje tehnoloških inovacija na Istoku i vezivanje Zapadne Evrope, pa čak i dovođenje u zavisnost Zapada od sovjetskih isporuka plina i nafte. No kako je na Istoku postavljena teza o potrebi suzbijanja mirne kontrarevolucije, samim bi se tim ograničili intelektualni i kulturni kontakti, čime bi se na tom području znatno manje razvijala evropska dinamika za razliku od pojačane težnje za unapređivanjem ekonomskih veza.²¹

Nakon ove analize ciljeva sovjetske politike Brzezinski je odlučno zamjerio vanjskoj politici SAD pasivnost u bržem reagiranju na sovjetske prijedloge, zahtijevajući stvaranje vlastitih prijedloga koji bi trebali onemogućiti situaciju da sovjetska vanjskopolitička inicijativa postane sve više prihvaćena kao glavni protagonist. Čak i američko angažiranje oko kontraprijedloga da se započne s razgovorima o balansiranoj smanjivanju snaga u središnjem dijelu Evrope Brzezinski je ocijenio kao skromno. Po njemu, inicijativa koju je Sovjetski Savez pokrenuo trebala bi biti praćena nizom vlastitih prijedloga Sjedinjenih Američkih Država i njihovih saveznika, a konferencija ne bi nikako smjela poslužiti Sovjetskom Savezu kao propagandni poen.

Zapadni prijedlozi trebali bi biti po Brzezinskom sadržani u traženjima da se:

- pristupi razgovorima o balansiranoj smanjivanju vojnih snaga,
- da se osnuje zajedničko tijelo članica NATO-a i Varšavskog ugovora za praćenje i izradu sigurnosnih aranžmana,
- da se pokrene specijalni mehanizam političkih konzultacija Istok-Zapad na razini zamjenika ministara,
- da se izvrši liberalizacija i regularizacija putovanja, kulturnih i trgovinskih odnosa,
- da se afirmira načelo nemiješanja u unutrašnje poslove drugih zemalja oružanom silom, čime bi trebalo derogirati vrijednost »teorije ograničenog suvereniteta«,
- da se stavlja u zavisnost istočnoevropske težnje za tehnološkom suradnjom traži od druge strane da razvija druge oblike zajedničkog djelovanja.²²

Već iz ovog pristupa vidljivo je da je i profesor Brzezinski kao jedan od dugogodišnjih pobornika čvrstog kursa SAD prema Sovjetskom Savezu i istočnoevropskim državama shvatio da su realnosti evropskog razvoja dovele do nove evropske situacije u kojoj je više nemoguće sovjetske inicijative promatrati kao »propagandne manevre« ili »politički blef« te da je potrebno pristupiti izradi platforme na kojoj se može okupiti zapadnoevropske zemlje i tako konkretnom akcijom pokušati suzbiti ili umanjiti vrijednost sovjetskih inicijativa

²¹ Zb. Brzezinski: *America and Europe*, »Foreign Affairs,« October, 1970, str. 20—21.

²² *Ibid.*, str. 23—24.

i političkih poena što ih je već ubrala sovjetska strana.

Dio prijedloga postavljen je upravo oko tog zahtjeva da se snage Zapada integriraju što tješnje i da u pregovorima oko evropske sigurnosti i suradnje NATO-a nastupa čvrsto jedinstveno, stavljajući u prvi plan interese Zapada kao cjeline. Naponi za realizacijom takvih odnosa u kojima će Zapadnoj Evropi biti jasno stavljeno do znanja da je SAD ne napuštaju, nego da s njom žele zajedno tražiti putove evropskog sporazumijevanja, moraju biti u središtu američkog djelovanja.²³

Prema tome, na jednoj strani aktivan odnos prema pitanju sazivanja konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji, što podrazumijeva da će američka politika biti ne promatrač, nego aktivan i čvrsto angažiran faktor s vlastitim inicijativama, i na drugoj strani, zahtjev da se američka vanjska politika izbori za čvrsto integriranje svih zapadnih snaga, jer jedino na udruženoj osnovi zapadnoevropske zemlje i SAD, odnosno NATO kao vojno-politički savez, mogu, po mišljenju Brzezinskog, organizirano i uspješno djelovati u novoj evropskoj situaciji. U svom zaključku on je bio sasvim precizan apelirajući za održavanje što tješnjeg zapadnoevropskog-američkog saveza, tvrdeći da Amerika, ako ne bi promovirala ideju stvaranja širokog evropskog preporoda, ne bi ni imala svoju vanjsku politiku. Iz toga je sasvim jasna i važnost koju i dalje, bez obzira na sve inovacije i promjene u svijetu, ovaj istaknuti sovjatolog pridaje Evropi, a posebno njezinu zapadnom dijelu povezanom sa SAD.²⁴

To je bio jedan od najsnažnijih stavova iz redova opozicije u kojem se kritiziralo ponašanje Nixonove ekipe u tako važnom pitanju kao što je Evropa i u kojem je, istodobno, izložen niz prijedloga koji bi u jednom aktivnom stajalištu SAD morali biti prezentirani drugoj strani. Bez obzira na to u kolikoj je mjeri, i da li je uopće, ovo mišljenje utjecalo na stanovitu aktivizaciju američke politike prema evropskoj sigurnosti i suradnji, ono se uklopilo u slijed povoljnih događaja koji su postupno smanjili broj zapadnoevropskih preduvjeta i približili mogućnost održavanja konferencije evropskih država uz sudjelovanje SAD.

Sklapanjem, a poslije i ratifikacijom ugovora između Sovjetskog Saveza i SR Njemačke, NR Poljske i SR Njemačke, napretkom u pregovorima o odnosima između dvije njemačke države i stupanjem na snagu četverostranog sporazuma o Zapadnom Berlinu bio je postavljen kraj daljnjim uvjetima. Članice Varšavskog ugovora isto su tako u načelu povoljno odgovorile na prijedlog o balansiranoj smanjivanju vojnih snaga, čime je udovoljeno jednom od ključnih zahtjeva američke vanjske politike.

Na osnovi takvog razvoja političkih kretanja u svojoj poslanici od 15. II 1972. Nixon je konstatirao da vlada SAD prihvaća sazivanje konferencije, iako

²³ Zanimljivo je svakako pratiti evoluciju stavova Z. Brzezinskog, koji je u svojim teoretskim analizama razvoja sovjetskog sistema i istočnoevropskih socijalističkih država bio istodobno jedan od pobornika novog kursa u doba kada je uspostavljena nuklearna ravnoteža i kada je postalo jasno da se nikakve promjene u tom dijelu svijeta ne mogu postići silom. No Brzezinski je već godinama zabrinut za američke veze sa Zapadnom Evropom, smatrajući da su američke akcije nedostatne i da se ne smije težište američke politike, posebno u Evropi postavljati isključivo ili prije svega na Sovjetski Savez. Takva politika mogla bi uvjetovati da dio atlantskih saveznika potraži rješenja izvan atlantskog bloka. Vidjeti o tome Zb. Brzezinski: *The Framework of East-West Reconciliation*, Foreign Affairs, January 1968, str. 273—275.

²⁴ Zb. Brzezinski: *America and Europe*... op. cit., str. 30.

traži da se izvrše brižljive pripreme i da se na sastanku razgovara o bitnim evropskim pitanjima.²⁵

Unatoč tome što se može činiti da je već ovakvo postavljanje stanovitih ograda omogućivalo veće manevriranje i ponovno zauzimanje negativnog ili pasivnog stajališta, razvoj odnosa s drugom supersilom i razgovori u Moskvi potvrdili su da su Sjedinjene Američke Države prihvatile ideju o konferenciji i da će na njoj aktivno sudjelovati. Time je, barem što se tiče prijedloga, odnosno prihvaćanja prijedloga o sazivu konferencije o sigurnosti i suradnji u Evropi, bila stavljena završna točka na američku evoluciju stavova. Sada ostaje konkretno djelovanje, pa da se vidi kako brzo i dokle će ići Sjedinjene Američke Države u stvarnom afirmiranju novih evropskih rješenja.

Problemi uzajmnog smanjenja vojnih snaga

U sklopu evropske politike Sjedinjenih Američkih Država i njihova pristupa problemima evropske sigurnosti važno mjesto zauzima i pitanje američkih vojnih snaga stacioniranih u Evropi. Postavljajući nakon Drugog svjetskog rata svoju vanjsku politiku na načelima čvrstog globalnog angažmana, Sjedinjene Američke su Države stvorile golemu mrežu strateških punktova svog vojno-političkog djelovanja, a Zapadna Evropa dobila je u tom lancu središnjih točaka američke politike posebno istaknuto mjesto. Američke vojne snage stacionirane u Evropi, bez obzira da li su tvorile »mač« ili »štit« atlantskog saveza, odnosno zapadnoevropskih zemalja, postale su sastavni dio njihove vlastite obrane i istodobno najsnažniji instrumenat u konfrontaciji s drugom stranom. Čvrsto ugrađene u mehanizam NATO-a, koji zapravo i počiva na njima, vojne snage SAD u Evropi bile su dugo godina središnji dio američke sile na evropskom tlu i bitna pretpostavka daljnje stalnosti američkog političkog angažmana.

No usporedno s promjenom pravca međunarodnih odnosa, a naročito s popuštanjem zategnutosti u Evropi, počela su sazrijevati i drukčija mišljenja o potrebi i vrijednosti američkih vojnih snaga u Zapadnoj Evropi. Nekada čvrsto postavljene kao jamstvo Zapadnoj Evropi i najneposrednija veza Sjedinjenih Američkih Država sa Zapadnim dijelovima Evrope, u doba promijenjenih me-

²⁵ Vrlo je ilustrativna postupna evolucija američkih gledanja na probleme sigurnosti izražene u Nixonovim poslanicama. Godine 1971. Nixon je među ostalim rekao: »Mi vidimo malo vrijednosti u konferenciji čiji dnevni red ne bi vodio napretku u pojedinim konkretnim pitanjima nego bi odvlačio našu energiju na potpisivanje izjava i deklaracija koje bi bile stalni izvor nesporazuma.«

U. S. Foreign Policy for 1970's, Washington, 1971, str. 41. Slijedeće godine Nixon je bio znatno određeniji u ocjeni potrebe održavanja konferencije, ističući prethodno kao uvjet postizanje berlinskog sporazuma. Ostavljajući znatno veći prostor za održavanje evropskog skupa, Nixon je precizirao: »Ako je takva konferencija brižljivo pripremljena i ako će razmatrati glavna pitanja, SAD je podržavaju.« Istodobno Nixon se osvrnuo i na dnevni red konferencije, tražeći da se osim prijedloga koje je ponudio Varšavski ugovor, a trebali bi se svoditi prije svega na izradu deklaracije o neprimjenjivanju sile u uzajamnim odnosima i proširenju znanstvene, tehničke i kulturne suradnje, traži stavljanje na dnevni red i mogućnosti za »slobodnije kontaktiranje evropskih naroda s Istoka i Zapada.«

U. S. Foreign Policy for the 1970's, Washington, 25. February 1972, str. 55.

đunarodnih odnosa, kada je opasnost od druge strane počela znatno opadati i kada su novi procesi počeli utirati putove sporazumijevanju na načelima koegzistiranja Zapada i Istoka, američka vojna sila nije više bila prijeka potreba koja bi se prihvaćala bez ikakvih primjedbi ili kritika.

U Sjedinjenim Američkim Državama to je pitanje također pokrenulo znatne snage, koje osobito posljednjih godina uporno tvrde da je prisutnost tako velikog vojno kontigenta u Evropi nepotrebno s obzirom na politički i na vojnotehnološki razvoj, te da bi SAD morale što prije pristupiti smanjivanju, a neki kažu, i kasnijem potpunom povlačenju svoje vojske iz Evrope.

S druge strane administracija predsjednika Johnsona, a sada i Nixona, činila je ozbiljne napore da obrazloži potrebu daljnje vojne prisutnosti na evropskom kontinentu i odlučno se suprotstavljala svim traženjima koja bi vodila jednostranoj redukciji. Pri tome se službeno tvrdi da bi povlačenje američkih vojnih snaga iz Zapadne Evrope moglo bitno oslabiti američki utjecaj u tom dijelu svijeta, da bi ono isto tako moglo voditi stvaranju novog rasporeda snaga na evropskom, strateški važnom području, te da bi se tim potezom izazvale opasne reakcije vladajućih zapadnoevropskih krugova i dovela u opasnost daljnja egzistencija atlantskog saveza.

No pitanje je u cjelini znatno kompleksnije i može se promatrati s više strana. Zapadna Evropa i unatoč nekim glasovima²⁶ koji se zalažu za veće osamostaljivanje, ipak nije ni tako jedinstvena ni tako odlučna u traženju da SAD povuku svoje vojne snage s evropskog prostora. Čak i naponi za stvaranje većeg privrednog i političkog jedinstva nemaju u sadašnjoj fazi neke programe čvršćeg vojnog djelovanja, a vrlo je vjerojatno da bi u tom pitanju i unutar sadašnje evropske devetorice bilo teško uskladiti stavove.²⁷ Osim toga, zapadnoevropske zemlje stalno pozivaju Sjedinjene Američke Države da ne smanjuju svoje vojne snage u Zapadnoj Evropi, jer bi to po njihovu mišljenju moglo utjecati ne samo na novi odnos snaga u Evropi, nego bi tražilo da se odmah

²⁶ Zanimljivo je da Servan Schreiber odlučno podržava prijedloge senatora Mansfielda koji bi trebali voditi smanjenju i potpunom povlačenju američkih vojnika iz Evrope. Schreiber tvrdi da sve dok se na zapadnoevropskom tlu nalaze američke vojne snage, ne može oživjeti ideja o zajedničkoj zapadnoevropskoj nuklearnoj obrani. Povlačenje američkih snaga pomoglo bi realizaciju te ideje kao i stvaranje vrhovnog političkog autoriteta u Zapadnoj Evropi, a na toj osnovi mogao bi nastati drugi stup atlantskog saveza u Evropi.

²⁷ Ministar obrane SR Njemačke H. Schmidt jedan je od glavnih pobornika održanja američkih vojnih snaga u Zapadnoj Evropi. On smatra da bi američko vojno napuštanje Zapadne Evrope dovelo u sumnju ne samo vjerodostojnost američkih izjava o obrani Evrope, nego da bi se tim potezom isto tako bitno ugrozila evropska sigurnost. Po njegovu mišljenju koncepcija elastične reakcije, koja je ugrađena u mehanizam djelovanja NATO-a, kombinira vjerodostojnost efikasnog deterenta i na najispravniji način raspodjeljuje riziko rata između SAD i Zapadne Evrope. Naravno da tu nije samo riječ o odnosu unutar alijanse, nego da Schmidt pri tome misli i na snagu američke prisutnosti koja omogućuje da, u komparaciji s drugom stranom, NATO na bazi američkih nuklearnih snaga ima svoju uvjerljivost i značajnu vojno-političku težinu.

H. Schmidt: *Germany in the Era of Negotiations*, »Foreign Affairs«, Vol. 49, Oct. 1970.

O toj zabrinutosti u Zapadnoj Evropi i naporima da se održi i dalje američka vojna, a samim tim i znatno šira politička prisutnost u Evropi vidjeti npr. vrlo indikativnu knjigu jednoga od aktivnih CDU-ovskih političara W. L. Kiepa, *Good bye Amerika — was dann?* Stuttgart, 1972.

izvrši kompenzacija vlastitim snagama, što bi nužno značilo povećanje nacionalnih vojnih budžeta zapadnoevropskih država.²⁸

Stoga su točne tvrdnje nekih promatrača da se u Zapadnoj Evropi oko tog važnog pitanja, koje ima i političke i vojne komponente, stvara specifična simbioza evropeizma i atlantizma, a to naravno nastoje iskoristiti Sjedinjene Američke Države u postavljaju pitanja smanjivanja vojnih snaga i pred svoje zapadne saveznike i u prezentiranju tih mogućnosti Sovjetskom Savezu.

Kritičari američke politike smatraju da se tom pitanju može pristupiti s različitim aspektata, među kojima su posebno značajne pretpostavke:

— da Evropa doživljava političke promjene koje jasno potvrđuju da je smanjen osjećaj neke opasnosti,

— da se američka uloga u Evropi može ostvariti i s pomoću manjih vojnih snaga,

— da je moguće od zapadnoevropskih država tražiti da sudjeluju s više sredstava u snošenju vojnog tereta,

— da postoji veza između golemog opsega američkih vojnih snaga u svijetu i američkog deficita u platnoj bilanci.

Jedan od odlučnih kritičara prisutnosti američkih vojnih snaga senator Mike Mansfield smatra da u doba poboljšane evropske situacije, u kojoj stalno jačaju kontakti između Istoka i Zapada i razvijaju se svi oblici ekonomskih, socijalnih i kulturnih veza, treba pristupiti osjetnom smanjivanju broja američkih vojnika u Zapadnoj Evropi. Nakon potpisivanja ugovora između SR Njemačke i Sovjetskog Saveza, sentar Mansfield je izjavio da u svjetlu tog iznimnog evropskog sporazuma sadašnji opseg američkih vojnih snaga u Evropi postaje još više anakroničan.²⁹

U promatranju vojnih snaga u Evropi s aspekta postojećeg evropskog odnosa snaga može se uzeti da su američke divizije stanovita protuteža za 31 sovjetsku diviziju koje su stacionirane u DDR, ČSSR, Poljskoj i Mađarskoj. No ni taj moment ne bi trebalo uzeti kao jedini razlog za prisutnost vojnih snaga SAD u Evropi, jer je sasvim sigurno da i druga supersila osjeća težinu tog tereta i da bi pristupila smanjivanju svojih vojnih snaga, ukoliko se smanji broj američkih vojnika u Evropi. Po Mansfieldovu mišljenju, SAD bi trebale dati primjer, nakon kojeg bi trebalo uslijediti sovjetsko smanjivanje vojnih snaga u Istočnoj Evropi. Posebno se to odnosi na karakter američke vojne snage u Evropi, koja inače čini oko 95% nuklearnog kapaciteta NATO-a i ima svakako svoju vojnu i političku težinu prije svega kao nuklearni deterent, te stoga nije ni bitno koliki će broj američkih vojnika ostati u Zapadnoj Evropi. Sasvim je sigurno da ni znatno veći broj američkih vojnika ne bi bio u stanju uspješno voditi nenuklearni sukob, te je prema tome američki angažman u Zapadnoj Evropi prvenstveno vezan uz američku nuklearnu snagu. Američke rakete s nuklearnim bojnim glavama i uz znatno manji garnizon od oko 50.000 vojnika mogle bi biti također uspješno sredstvo akcije NATO-a i ne manje praktična sigurnosna veza sa Zapadnom Evropom.

²⁸ Kako je to i Nixon spomenuo u svojoj poslanici Kongresu godine 1972., problem većeg udjela u snošenju troškova obrane dobio je i svoje prve konkretne konture. Potkraj 1970. zapadnoevropski saveznici su se složili da preuzmu dio dodatnih troškova u visini 1 milijarde dolara, a slijedeće godine također je bilo najavljeno povećanje participacije za daljnjih 1 milijardu dolara.

²⁹ International Herald Tribune, 20. 8. 1970.

Osim ovih pitanja vrlo je značajno i financiranje obrane. U sjedinjenim Američkim Državama postaje sve jače uvjerenje da Zapadna Evropa malo participira u održanju vojne sposobnosti NATO-a i da je neopravdano velik dio tereta prebačen na američke poreske obveznike. Tvrdi se npr. da je godine 1968. Zapadna Evropa trošila manje od 4,5% nacionalnog proizvoda na vojnu potrošnju, dok je ta stavka u SAD dosegla cifru od čak 10%. Neki senatori, a posebno Mike Mansfield, ogorčeni su zbog golemih vojnih rashoda i malog udjela Zapadne Evrope u zajedničkoj obrani. Kako je to istaknuo senator Mansfield: »Vrlo je dobro pričati o snazi, bliskosti, povjerenju, realizmu i elastičnosti NATO-a . . . ali meni se čini da postoji kontrast između tih riječi i činjenice da 250 milijuna stanovnika Zapadne Evrope s golemim industrijskim resursima i dugom vojnom tradicijom nisu u stanju organizirati djelotvornu vojnu koaliciju da bi se branili od 200 milijuna Rusa, koji se u isto doba moraju boriti s 800 milijuna Kineza, nego moraju i nakon 20 godina zavisiti od 200 milijuna Amerikanaca i njihovoj obrani. Status quo bio je siguran i komforan za naše evropske saveznike. Ali . . . to je učinilo Evropu manje zainteresiranom za vlastitu obranu.«³⁰ Cijena koštanja zajedničke obrane i zajedničkog saveza smatra se previsokom i niz američkih senatora, ali i drugih društvenih snaga, zainteresiran je za smanjivanje američke vojne prisutnosti i prebacivanje većeg tereta na pleća zapadnoevropskih partnera. Dubinu problema i njegovu financijsku stranu, koja svakako najizravnije pogađa američke poreske obveznike, posebno osvjetljava odnos između održavanja oružanih snaga SAD u Evropi i sada već kroničnog deficita američke platne bilance. »U Evropi se nalazi 310.000 američkih vojnika, oko 230.000 osoba vezanih uz njih i oko 14.000 vojnih službenika. Tako sve zajedno imamo danas oko 550.000 Amerikanaca u Evropi koji služe u vojsci ili su s njom neposredno povezani. Godine 1969. naši direktni troškovi u Evropi dosegli su 1,6 milijardi, a u samoj Njemačkoj skoro 950 milijuna dolara. Ti troškovi predstavljaju odljev dolara i djeluju na slabljenju njegove međunarodne pozicije. Plaće i drugi indirektni troškovi teško pogađaju američke poreske rezerve, ostavljajući manje za bitne svrhe kod kuće i povećavajući ozbiljne inflacijske pritiske na ekonomiku.«³¹

Iz ovakvog postavljanja problema vidljivo je da se pitanje američkih vojnih snaga u Evropi direktno povezuje s kompleksom evropske problematike, što su Sjedinjene Američke države obilno koristile i u svom pristupu pitanjima saziva konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji. Shvaćajući težinu problema kao i njegovu složenost, koja bi zapravo mogla voditi tome da razgovori o uzajamnom balansiranoj smanjivanju vojnih snaga u Evropi (mutual balanced force reduction) — MBFR — postanu stanoviti proces pregovaranja, odnosno da postanu drugi SALT, Sjedinjene su Američke Države pokušale na jednoj strani otežati saziv konferencije o sigurnosti, a na drugoj strani, čak ako i dođe do saziva konferencije umanjiti njezino značenje. Oba pokušaja bila su tako sastavni dio iste taktičke akcije i trebale su služiti istom cilju. Razgovori o MBFR, koje druga strana shvaća ne kao dio konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji i nastoji ih voditi odvojeno, služili su sve do nedavno kao uvjet i kao tzv. dokaz sovjetske dobre volje. No sada, kada je dana načelna

³⁰ Cit. po J. Newhouse: U. S. Troops in Europe: Issues, Costs and Choices, Washington, 1971, str. 12.

³¹ Ibid., str. 16.

suglasnost o pregovorima, može se ići na umanjivanje značenja evropske konferencije. Jer sasvim je jasno da u razgovorima blokova o pitanjima vojne sigurnosti, odnosno o smanjenju njihove vojne sile na evropskom prostoru, upravo blokovi raspolažu najvećim vojnim potencijalom i mogu sami najviše doprinjeti njegovu smanjivanju. To bi, s druge strane, moglo voditi umanjivanju značenja evropske konferencije ili bi pak ponovno moglo dovesti u pitanje njezine rezultate s radom na MBFR.³²

Dosadašnje analize MFBR, onako kako ga shvaćaju planeri američke vanjske i obrambene politike, ima svoja dva različita aspekta: vojni i politički. Prvi: vojni aspekt MBFR već dulje se vremena razrađuje u SAD i u nekim zemljama članicama NATO-a, te se razrađena i trofazna dinamika razmatranja ovog pitanja. U prvoj fazi analizirani su elementi sile i pitanja ravnoteže u središnjoj Evropi, u drugoj fazi postavljene su kao konkretne mogućnosti smanjivanje vojnih snaga uz proporcionalno sniženje za obje strane i asimetričko smanjivanje koje obje strane mogu izvesti na raznim područjima i kategorijama. Na kraju vršile su se u trećoj fazi usporedbe ravnoteže snaga u središnjem dijelu Evrope u skladu s analizom novih elemenata koji utječu na jačanje sile.

Kao rezultat tih analiza predsjednik Nixon je mogao u svojim poslanicama Kongresu iznijeti konkretne zaključke do kojih se došlo i koji će vjerojatno u MBFR činiti zajedničku liniju djelovanja članica NATO-a. Pri tome će se poći od:

— zahtjeva da rješavanje problematike MBFR ne dovode do smanjivanja vojne sigurnosti zemalja članica NATO-a,

— da proces smanjivanja snage ne dovode do stvaranja jednostrane vojne prednosti,

— da bi se pri jednakom procentualnom smanjivanju uz opći sporazum, koji bi omogućio poduzimanje stanovitih kontrolnih mjera i efikasnog jamstva u pogledu kretanja vojnih snaga, mogle odstraniti prednosti Varšavskog ugovora,

— da postoji mogućnost asimetričnog, ali ravnomjernog snižavanja koje bi osiguralo vojnu ravnotežu,

— SSSR može mobilizirati i razmjestiti svoje vojne snage u središnjem dijelu Evrope mnogo brže nego NATO, posebno divizijama iz SSSR-a. Zbog toga treba promatrati ne samo postojeću vojnu snagu, nego i ono što bi svaka strana mogla učiniti u raznim etapama mobilizacije,

— sporazum o procentualnom snižavanju za NATO bi bio nepovoljan, jer, što bi bio veći stupanj snižavanja vojnih snaga, to bi i nejednakost bila veća.

Već iz pogleda ovih glavnih stavova vidljivo je da je riječ o složenoj problematici, koju, naravno, još više nadopunjuju raznorazni pokazatelji vojne snage jednog i drugog bloka. Posebno je, sporno pitanje simetričnog, odnosno asimetričnog smanjivanja vojnih snaga. U raznim modelima MBFR spominjala se mogućnost smanjivanja vojnih snaga na principu man — for man, što SAD

³² Pridajući posebnu važnost bilateralnom rješavanju središnjih međunarodnih sporova, J. Newhouse i grupa autora koja je zajedno s njim radila na izradi studije, smatraju da će evropska sigurnost u tom svjetlu postati »anakronizam ili nevažna«, što svakako nije usamljeno mišljenje i trebalo bi potpomoći tezu o prvenstvenoj potrebi neposrednog rješavanja tzv. konkretnih pitanja iz domene interesa supersila ili blokova. Ibid., str. 163.

međutim smatraju kao neprihvatljiv pokazatelj zbog tzv. asimetričnosti. Neki drugi prijedlozi o odnosu 10% na Zapadu prema 30% na Istoku sasvim su sigurno neprihvatljivi za Istok.

U nekim analizama MBFR radenim na Istoku Evrope ističe se da je za Varšavski ugovor neprihvatljivo to inzistiranje na simetričnosti i asimetričnosti i da je u središnjem dijelu Evrope na Istoku (DDR, Poljska i ČSSR) i na Zapadu (SR Njemačka i Benelux) stacioniran gotovo isti broj vojnih snaga. Posebno se tvrdi da asimetričnost rasporeda vojnih snaga i mogućnost korištenja različitih geostrateških uvjeta predstavljaju elemente koje koriste obje koalicije i da je to prije svega rezultat II. svjetskog rata, te da socijalističke države nisu spremne nikako prihvatiti teze o potrebi proširivanja plohe istočnoevropskog područja zahvaćenog smanjivanjem vojnih snaga, posebno ne bez odgovarajućih kompenzacija na Zapadu.³³

Politički aspekti uzajamnog smanjivanja vojnih snaga postavljaju za Sjedinjene Američke Države dva različita pitanja. U prvom redu, to je odnos unutar zapadnog saveza, odnosno između američkih traženja i nove uloge koju bi trebali imati zapadnoevropski saveznici. S druge strane, MBFR je sastavni dio procesa popuštanja napetosti između Zapada i Istoka. U tom odmjerenju vrijednosti prve ili druge relacije sasvim je sigurno da Sjedinjene Američke Države daju prednost drugoj, ali ipak je nju sve manje moguće realizirati ako se ne uzimaju u obzir konkretni evropski odnosi, čija je vrlo važna komponenta upravo popuštanje u odnosima između evropskog Istoka i Zapada. Isto tako i popuštanje nužno djeluje na američko-zapadnoevropske odnose i profiliranje novih političkih shvaćanja o ulozi, vrijednosti i zadacima NATO-a, te se tako radi o uzajamnom spletu veza koje se prožimlju i jedna drugu uvjetuju.

No konkretna ostvarenja eventualnog smanjenja američkih vojnih snaga u Zapadnoj Evropi trebala bi biti postavljena tako da sačuvaju američku prisutnost u Evropi, dakle udovolje zapadnoevropskim traženjima i samom očuvanju NATO-ovske strukture odnosa, ali da se pri tome ipak ostvare i neka unutrašnja traženja koja su već godinama prisutna u američkom političkom životu. Kriza dolara, brojna glasanja u američkom Senatu, predviđeni prelazak sa stalne na dobrovoljačku armiju i obećanja demokratskog kandidata za predsjednika SAD McGoverna samo su dio tih pojačanih napora da se pronađe nov modus za američke vojne snage izvan SAD, da ih se smanji, ali opet u takvoj mjeri da se bitno ne ugrozi sigurnost Sjedinjenih Američkih država ni njihovih glavnih saveznika.

Naravno da upravo američko zalaganje za ostvarenje razgovora o uzajamnom smanjivanju vojnih snaga u Evropi istodobno znači i napor da se umjesto bilateralnog razgovora na liniji Zapadna Evropa — SAD pokrene daleko širi mehanizam i da se jedno u načelu interno pitanje NATO-a tretira na znatno široj političkoj i vojnoj platformi.

MBFR bi tako mogli postati dugoročan cilj američke politike, a s obzirom na važnost i politike njihovih saveznika u Evropi, kojim bi se tražili putovi za smanjivanje i kontroliranje oružanih snaga usporedno s pronalaženjem mogućnosti da se postave specifični okviri za američko smanjivanje obveza unutar NATO-a i brže uključivanje njihovih saveznika. Za Zapadnoevropske države

³³ V. Regner: K současné politice kapitalistických států v problematice snížení ozbrojených sil v Evropě, »Mezinárodní vztahy«, 1972, nr. 3, str. 15—16.

inzistiranja na MBFR također je korisno, jer onemogućava, barem u sadašnjoj fazi, neke jednostrane američke poteze kojima bi se mogao bitno mijenjati odnos snaga i koji bi automatski tražili veća angažiranja zapadnoevropskih država. Prema tome, politički su aspekti problema uzajamno povezani i u osnovi odgovaraju objema stranama, tj. Sjedinjenim Američkim Državama i Zapadnoj Evropi, s tim da u novoj evropskoj situaciji, kada se raspravlja o pitanjima sigurnosti i suradnje nakon moskovskih dogovora, otvaraju mogućnosti da se postave kao sastavni dio razgovora o mijenjanju postojeće evropske situacije, bez obzira na to što će se voditi odvojeno od glavnih rasprava na konferenciji o evropskoj sigurnosti i suradnji.

Mogućnosti američke akcije

U pogledu Evrope američka politika pravi posljednjih godina evidentne napore da se prilagodi novim uvjetima i da svoje političke akcije ne postavlja protiv opće struje. U takvom svjetlu treba promatrati i ovu značajnu evoluciju američkih stavova o sazivu konferencije o problemima evropske sigurnosti i suradnje, koja je na kraju ipak prihvaćena kao dio realnosti tekućeg evropskog političkog trenutka. U sklopu ocjene općeg razvoja odnosa i posebno pojačanih veza između dviju supersila može se činiti da predstoje povoljni znaci za kontinuiranje ovakvog pravca djelovanja.

Svakao, još uvijek ostaje dosta problema koji se moraju odraziti i na američka gledanja na evropski razvoj i koja će sigurno biti prisutna i u nekim konkretnim akcijama. S vremena na vrijeme čuju se npr. glasovi da razgovorima oko MBFR treba dati primat i da s njima treba osobito požuriti, dok se oko pitanja evropske sigurnosti i suradnje nema potrebe jače angažirati, jer se radi o manje važnim tokovima koji će i tako biti dovedeni u zavisnost ili od aranžmana blokovskog karaktera ili direktno od odnosa supersila. Isto se tako tvrdi da Zapad nije postigao sve što je mogao u odnosu na Njemačku, da ne treba stoga forsirati evropsku sigurnost dok se prethodno ne uspostave neki posebni međunjemački odnosi umjesto normalnih međudržavnih odnosa. Jedan dio atlantista zastupa pak mišljenje da se američka vanjska politika u Helsinkiju ne bi smjela posebno angažirati, barem ne dotle dok ne počne jače funkcionirati uvećana EEZ, koja bi trebala postati jezgra novog atlantskog jedinstva povezanog sa SAD.

No unatoč takvim stavovima, koji nisu nikako usamljeni, činjenica je da je američki pristup konferenciji ambasadora u Helsinkiju bio izrazito radnog karaktera, da se nije nastojalo stvoriti dojam da Sjedinjenim Američkim Državama nije stalo do konferencije ili da one otvoreno pomažu tendencije koje bi je mogle vremenski odgoditi ili znatno udaljiti.

Zainteresirane prije svega da se zbog poremećenih trgovinsko-financijski veza ne kompliciraju stvari s evropskim saveznicima i da se izbori barem prividno jedinstvena linija političke akcije, SAD nisu pokretale neka pitanja koja bi mogla izazvati veću polemiku ne samo ambasadora članica Varšavskog ugovora, nego i vlastitih američkih saveznika. Iako u SAD nema nekih izrazito optimističkih komentara, činjenica je, da je skup ozbiljno prihvaćen i da se očekuje da će se na njemu ostvariti stanoviti rezultati u pravcu popuštanja u Evropi i u normaliziranju evropskih veza. No isto se tako čine napori da oba ova procesa i smanjivanje zategnutosti i normaliziranje evropskih odnosa teku

kontrolirano, tj. u granicama koje neće bitno poremetiti postojanje NATO-a niti ugroziti njegovu jedinstvenost. U doba kada su na pomolu ekonomska neslaganja atlantskih saveznika, iako je to u praksi teško izvesti, Sjedinjenim Američkim Državama posebno je stalo da se ne kvare vojno-politički odnosi i da se i u Helsinkiju i poslije nastupa zajednički glasom udružene koalicije iza koje stoji snažan lider.

Inicijativa o sazivu konferencije je prihvaćena i američka delegacija aktivan je faktor pripreme konferencije u Helsinkiju. No to nikako ne znači da su Sjedinjene Američke Države odustale od pokušaja da smanje njezinu važnost, posebno s obzirom na to da je Sovjetski Savez zajedno sa svojim saveznicima iz Varšavskog ugovora dugogodišnji nosilac te političke ideje. Upravo stoga Sjedinjene Američke Države sada inzistiraju da se na dnevnom redu konferencije nađu neka pitanja koja mogu otežati normalno odvijanje njezina rada i koja će sasvim sigurno predstavljati vrlo sporne probleme za drugu stranu.

Upravo zagovarajući tezu o potrebi razvijanja evropskih barijera, koja je već lansirana u prijedlozima NATO-a, Sjedinjene Američke Države traže da u tom procesu popuštanja nove oblike evropske suradnje na ekonomskom i političkom planu prati i snažna razmjena »ljudi, informacija i ideja«. To bi u praksi trebalo značiti da bi socijalističke države istočne Evrope trebale skinuti sva postojeća ograničenja koja se odnose na intelektualnu sferu i omogućiti daleko veće i, što je za Zapad posebno važno, sasvim nekontrolirane kontakte. Naravno, u prvom se redu računa na jednostrano strujanje ideja, informacija i ljudi, kako zbog tradicija tako isto i zbog ekonomsko-financijskih razloga koji znatno otežavaju realizaciju te zamisli na Istoku.³⁴

U istočnoevropskim zemljama stavovi su u tom pitanju prilično jedinstveni, čak i rumunjska politika ne pravi veće ustupke. Naime, smatra se da se državni odnosi između evropskog Istoka i Zapada nužno moraju zasnivati na načelima koegzistencije na međunarodnom nivou i da upravo tom normaliziranju koegzistencionih relacija treba pomoći i sama konferencija. No na polju ideologije nema koegzistencije: između država sa socijalističkim i onih s kapitalističkim društveno-političkim i ekonomskim uređenjem i u novim se uvjetima mora i dalje nastaviti ideološka konfrontacija. To je u skladu sa svim dosadašnjim shvaćanjima koegzistencije na Istoku, u kojim se uvijek tvrdilo da međudržavna linija ne isključuje ideološku borbu. Uvjerene da kapitalističke države, a posebno SAD, u vrijeme smirenih odnosa nastoje novim sredstvima, među ostalim i instrumentima tzv. psihološkog rata, potkopavati njihovo interno ure-

³⁴ Vrlo svjež pristup ovom složenom pitanju, koje je inače na prilično ujednačen način bilo do sada tretirano u evropskim socijalističkim zemljama, iznio je nedavno poznati poljski komentator M. Rakowski, koji inzistira na kriterijima razmjene i isto tako na neiznoj dvostranosti. Za Rakowskog je neprihvatljivo da se sa Zapada prima sve, odlučno je protiv negiranja nekih oblika takve uzajamne suradnje i otvaranja, ali smatra da su zemlje Varšavskog ugovora u tom pogledu bile do sada prije svega usmjerene na defenzivu, što je upravo i dovelo do toga da je Zapad tako forsirao to područje odnosa, uvjeren da će Istok uvijek negativno reagirati. Naravno, u propagandnim duelima takvo prikazivanje bilo je korisno i za međunarodne relacije, ali i za unutrašnju politiku pojedinih zapadnih država. Poljski autor zalaže se za selektivnost izbora, ali i za daleko jači i angažiraniji pristup socijalističkih država, koji bi trebao dovesti do toga da svi ti kontakti budu dvostranog smjera i da se u njima ostvaruju dugoročni interesi koji bi išli u pravcu jačanja interevropskih odnosa.

M. Rakowski: Szanse na wielki pokój, »Nove Drogi«, 1972, Nr. 11, str.

denje, jedinstvo i stabilnost, socijalističke države Evrope vide u tom pojačanom inzistiranju na apsolutnom otvaranju zahtjev za eliminiranjem ideološke konfrontacije i za napuštanje ideološkog pariranja zapadnim potezima. Koegzistencija država na Istoku i na Zapadu ne smije voditi konvergenciju dvaju sistema.

Svakako bilo bi vrlo teško utvrditi da li je američko inzistiranje na uvrštenju ove točke u dnevni red izraz stvarnog vjerovanja da je ideološkim sredstvima moguće izvršiti stanovitu »eroziju socijalizma« ili da će se njima postići konvergencija sistema u budućnosti. Točno je da u ideološkom arsenalu zapadnog, a posebno američkog djelovanja prema Istoku nisu pronađena neka nova sredstva ali je ipak donekle dubiozno da li se stvarno toliko vjeruje u djelotvornost tih instrumenata da se traži njihovo fiksiranje u programu evropskog razvoja.

No može se naravno primijeniti i drugo objašnjenje, koje polazi od činjenice da je Sjedinjenim Američkim Državama prije svega stalo do stvaranja teškoća u pripremnom radu konferencije, pa i poslije, te da je stoga ovaj kompleks problema, na koje je inače posebno osjetljiva sovjetska strana, izabran kao sporna točka oko koje će se voditi duge debate i polemike i koja, slično kao i prijašnji prijedlog oko berlinskog iunctuma ili oko MBFR, može postati razlog odugovlačenja u pripremanju novih evropskih rješenja.

Jedno drugo pitanje izabrano je također zbog svoje složenosti i uvjerenja da sovjetska strana ne može pristati na njegovo tzv. stavljanje na dnevni red. Riječ je o pokušajima da se izbore tzv. posebne garancije za istočnoevropske zemlje i njihov suverenitet, te se traži da Sovjetski Savez posebno prihvati odredbe o zabrani miješanja u unutrašnje poslove drugih zemalja.³⁵

Ta formulacija morala bi biti u sklopu cjelovitog traženja da se odnosi između svih evropskih država, dakle bez obzira na društveno-političko i ekonomsko uređenje, odvijaju na načelima koegzistencije, što sovjetska teorija i praksa već odavno odbijaju.³⁶

U sovjetskoj doktrini, a i političkoj praksi, još se od godine 1956. tvrdi da se odnosi između socijalističkih država zasnivaju na načelima proleterskog, odnosno socijalističkog internacionalizma, da su ta načela čvrsto razrađena i da imaju svoje duge tradicije. Za odnose između kapitalističkih i socijalističkih država podobna su načela miroljubive koegzistencije, ali na odnose između socijalističkih država nemoguća je primjena tih načela, jer su načela socijalističkog internacionalizma punija i odražavaju viši sadržaj odnosa zemalja sa socijalističkim uređenjem.

Stoga je jasno da i ovo pitanje mora izazvati sovjetske reakcije i da ono zapravo drugoj strani služi kao dokaz američkih nastojanja da ometa rad sastanka i oteže pripreme za njegovu višu fazu u kojoj bi trebalo fiksirati neka evropska rješenja.

³⁵ O sovjetskim kritikama takvih pokušaja vidi npr. članak objavljen u časopisu: »SSA-ekonomika, ideologija, politika«, čiji autor inače s dosta optimizma gleda na američku politiku prihvatanja saziva konferencije, uvjeren da će SAD na njoj sudjelovati.

E. N. Novosel'cev: Sovetsko-amerikanske peregovory v verhah i evropejskaja bezopasnost, »SSA-ekonomika, ideologija, politika«, 1972, Nr. 12, str. 52—54.

³⁶ O odnosu između načela miroljubive koegzistencije i socijalističkog internacionalizma u sovjetskoj doktrini međunarodnih odnosa i međunarodnog prava vidjeti:

R. Vukadinović: Odnosi među evropskim socijalističkim državama SEV i Varšavski ugovor, Zagreb, 1970, str. 110—120.

Američka vanjska politika u odnosu na Evropu i konkretna gledanja na pitanja evropske sigurnosti doživjela su znatne promjene, ali je sigurno da je nekoliko elemenata karakteriziralo i da još uvijek karakterizira američki pristup realizaciji te važne političke ideje, koja bi mogla značiti mnogo i za Evropu i za svijet u kojem živimo.

— Prije svega, Sjedinjene Američke Države svijesne su vrijednosti sovjetske inicijative i prednosti koje bi otuda mogle proizaći za drugu stranu. One isto tako u osnovi danas kao i prijašnjih godina, nemaju neki poseban interes za potpuno smirivanje odnosa u Evropi na toj liniji, niti smatraju da bi evropska sigurnost trebala zamijeniti postojeće blokovske oblike podjele. Stalnost američkog angažmana, uz stanovite modifikacije forme odnosa, dio je ovakvog pristupa atlantskom savezu, koji je i dalje glavno američko jamstvo solidnih veza sa Zapadnom Evropom i uspješnosti zajedničkih akcija.

— Međunarodni odnosi, posebno na evropskom tlu, posljednjih su se godina osobito brzo razvijali i praksa je pokazala da je moguće relativno lako brzo prevladavati neke blokovske podjele, što je i samu ideju o evropskoj sigurnosti znatno približilo nizu evropskih zemalja, kako na Istoku tako i na Zapadu. Kao odgovor na takva konkretna nastojanja američka vanjska politika morala se aktivnije uključiti u taj proces traženja zajedničkih solucija, kako ne bi ostala usamljena i kako bi pokušala na osnovi prethodnog dogovaranja s drugom supersilom naznačiti glavne moguće pravce daljnjeg evropskog razvoja. Upravo od dinamike tog dogovaranja zavisio je i tempo američkog prilagođavanja novim realnostima u traženju novog mjesta za Evropu, ali i za Ameriku povezanu i dalje s Evropom.

— Unutrašnjopolitički razvoj u SAD također je utjecao na Nixonovu ekipu da promijeni svoj pristup prema evropskoj problematici. Pitanje američkih vojnih snaga u Evropi, prvenstveno vezano uz finansijske izdatke, važna je komponenta koja se može upotrijebiti protiv administracije. Isto tako i golemi angažman u Jugoistočnoj Aziji traži barem formalno američko otvaranje i koordinirano djelovanje na nekim drugim punktovima. Evropa je, sasvim sigurno, takva točka gdje američka vojna prisutnost može biti donekle smanjena, bez strahovanja da bi to moglo utjecati na osjetniji pomak odnosa snaga ili na održavanje američkih utjecaja. U takvoj situaciji aktivno uključivanje SAD u raspravu oko pripreme saziva konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji može svakako znatno više koristiti nego štetiti američkim pozicijama i može biti demonstrirano kao dokaz dobre volje i spremnosti za daljnjim pregovaranjem oko šire tematike nego što je ona iz domene odnosa supersila.

— Konkretno tempo američkog djelovanja zavisit će od niza faktora, među kojima posebno treba istaknuti: odnos supersila, jedinstvenost ili umanjenu jedinstvenost atlantskog bloka, opću atmosferu pripremnih dogovora i razvoj situacije u Jugoistočnoj Aziji i na Bliskom Istoku. U skladu s tim faktorima stajat će i mogućnosti američke akcije, koja sigurno neće ići u smjeru odlučnog zagovaranja ili iniciranja radikalno novih evropskih rješenja. SAD će više biti promatrač i pratilac općeg toka, ali u pojedinim trenucima one mogu djelovati i u suprotnom pravcu, držeći se ne taktike koja se promijenila, nego strategije koja ima prilično jasno definirane stavove o evropskoj sigurnosti i promjenama koje bi to moglo izazvati u evropskim kretanjima.