

# 'N OORSAK VAN DIE SALT-OOREENKOMSTE

BRIG J. P. B. VAN LOGGERENBERG\*

**The writer summarises the progress of the SALT negotiations to date and assesses their implications. Before the SALT I negotiations, the United States was well in the lead in the development of anti-ballistic systems, but lapsed into a sense of false security when it was seen that the Soviet Union was willing to negotiate. While the United States made cuts in expenditure and research, the Soviet Union, ignoring preliminary SALT agreements, went a long way towards making up the leeway. When the two sides signed the SALT Interim Agreement it appeared that the long-term advantage might lie with the Soviet Union, even though the United States was still in the stronger position at the time. Whether the Soviet Union had gained a concrete advantage will depend on the outcome of the Salt II negotiations. The writer points out that, while the Soviet Union has not denied its basic aim of world domination, the SALT negotiations are possibly being used to further this aim — a factor which he feels the West is overlooking.**

Alhoewel verdrae om die besit en gebruik van oorlogstuig te beperk selde die hoë ideale bereik het wat daarvoor gekoester is, het hierdie gebrek aan sukses nie 'n demper op die mensdom se strewe na vrede en veiligheid geplaas nie. Die ontwikkeling van kernwapens en interkontinentale ballistiese missiele het trouens nuwe stukrag aan die idee van wapenbeperkings gegee, want wêreldleiers besef dat 'n kernkonflik onberekenbare gevolge kan hê.

Die SALT-samesprekinge (*Strategic Arms Limitations Talks*) tussen die Verenigde State en die Sowjet-Unie is die mensdom se jongste en belangrikste poging om die waarskynlikheid van oorlog te verminder deur 'n beperking op die besit van wapens te plaas. Die doel met hierdie artikel is om die ooreenkomste wat alreeds uit die samesprekinge voortgevloei het, in oënskou te neem en die implikasies daarvan te probeer peil. Ten slotte word die moontlikheid van verdere ooreenkomste ook vlugtig bespreek.

## SALT 1

Die SALT 1-ooreenkoms (SALT 1 genoem omdat verdere ooreenkomste indertyd reeds in die vooruitsig gestel is) is die uitvloeisel van die onderhandelinge waarmee die Verenigde State en die Sowjet-Unie op 17 Mei 1969 in Helsinki begin het. Alhoewel die twee lande se verklaarde oogmerk die vergraving van die wapenwedloop was, wil dit tog voorkom asof elkeen gepoog het om die maksimum voordeel vir homself, ten koste van die ander, te beding. Die verskillende uitgangspunte van die twee kante word gevolglik duidelik weerspieël in die twee ooreenkomste van SALT 1.

Die eerste ooreenkoms, die sogenaamde *SALT ABM Treaty* wat op 26 Mei 1972 onderteken is, het 'n beperking op die ontplooiing van anti-ballistiese missielverdedigingstelsels geplaas. Hiervolgens is elke land toegelaat om slegs twee verdedigingstelsels op te rig: een vir die beskerming van 'n interkontinentale missielbasis, en die ander vir die beskerming van die betrokke land se hoofstad.<sup>1</sup> Later is die beperking nog verder uitgebrei toe ooreengekom is dat slegs Moskou en Grand Forks (Noord-Dakota) deur so 'n verdedigingstelsel beskerm mag word.

Hierdie ooreenkoms het hoofsaaklik vanweë Russiese aandrang tot stand gekom, en is gemotiveer deur die groot voorsprong wat die Verenigde State op die gebied van die anti-ballistiese missielstelsels geniet het. Terwyl die Verenigde State destyds gereed was om die eerste prototipe-stelsel op Kwajalein vir proewe te ontplooi, het Rusland veral op die gebied van anti-ballistiese missielradars en rekenaars 'n groot agterstand gehad. Die Russiese vrees dat die anti-ballistiese missielstelsel sy eie getaloorwig in offensiewe ballistiese missiele tot 'n groot mate kon neutraliseer, was dus nie ongegrond nie. Terselfdertyd het hy besef dat hy sy agterstand moeilik sou kon verklein indien die Verenigde State se vordering nie op een of ander wyse vertraag kon word nie.

Aan die ander kant het die Verenigde State waarskynlik die ooreenkoms aanvaar vanweë die buitengewoon hoë koste wat die ontplooiing van 'n doel-

\* Brig J.P.B. van Loggerenberg is bevelvoerder van Ligte Vliegtuig Kommandement.

1. M.A. Kaplan: *SALT: Problem and Prospects*, General Learning Press (Morristown, 1973), p 224.

treffende anti-ballistiese missielstelsel sou verg. Waar verdedigingsuitgawes in die Verenigde State altyd baie krities ontleed word, is die geleentheid vir so'n groot besparing gretig aangegryp.

Die oogmerke van die twee lande is egter minder belangrik as die gevolge van hierdie ooreenkoms. Aangespoor deur die oënskynlike gewilligheid van Rusland tot samewerking, is die beoogde proewe te Kwajalein gekanselleer. In sy besparingsywer het die Amerikaanse Kongres nog verder gegaan en die een anti-ballistiese missielstelsel wat wel toegelaat is, gedeeltelik afgetakel. Verdere navorsing het feitlik tot stilstand gekom. Die voorsprong wat die Verenigde State geniet het, is dus bevries.<sup>2</sup> Rusland het hom daarenteen met hernieuwe ywer aan navorsing gewy. Teen 1975 was 'n nuwe anti-ballistiese missielradar met -missiele alreeds ontwikkel. Teen 1977 is die Amerikaanse Senaat gewaarsku dat nie slegs die stelsel om Moskou in volle gebruik is nie, maar dat die Sowjet-Unie besig was om meer groot fase-rangskikkingsradars (*phased-array radars*) te ontwikkel om hul stelsels te verbeter.<sup>3</sup> Rusland was dus baie vinnig besig om sy agterstand in te haal. Dit is derhalwe te verstane waarom daar soveel felle kritiek in die Verenigde State teen hierdie ooreenkoms uitgespreek is.

Verder moet kennis geneem word van die feit dat Rusland hom in elk geval nie by die bepalinge van die ooreenkoms gehou het nie. Die verbod op die ontwikkeling van mobiele anti-ballistiese missielstelsels of komponente daarvan is netjies omseel deur die ontwikkeling van 'n mobiele radar vir 'navorsing'. Toevallig het dit ook die vermoë om in 'n statiese anti-ballistiese missielstelsel ingeskakel te word. 'n Laaste voorbeeld van die verbreking van die ooreenkoms is die oprigting van 'n groot fase-rangskikkingsradarstasie op die Kamtsjatka-skiereiland, terwyl die ooreenkoms die oprigting van sulke eenhede buite die toetsterrein in Kazakstan uitdruklik verbied.<sup>5</sup>

Die tweede ooreenkoms is die sogenaamde *SALT Interim Agreement* wat sekere beperkings geplaas het op die getal offensiewe strategiese missiele wat deur elke kant ontplooi mag word. Hierdie ooreenkoms was 'n uitvloeisel van die Amerikaanse besorgdheid oor die groot getal soorgewig swaar missiele waarvoor Rusland beskik het. Rusland was bereid om sekere beperkings te aanvaar, maar die prys wat gevra is, was die reg om steeds méér missiele as die Verenigde State te ontplooi. Hiertoe is ooreengekom toe Rusland en die Verenigde State onderneem het om nie meer as 2 358 en

1 710 missiele, onderskeidelik, te ontplooi nie.<sup>6</sup>

Met die eerste oogopslag wil dit voorkom asof die Verenigde State eenvoudig ingestem het tot 'n Russiese Kernvoornemen. Soos later aangetoon sal word, hou hierdie getaloorweging egter nie die grootste gevaar vir 'n wanbalans ten gunste van Rusland in nie, want 'n land se kernslaanrag kan nie slegs aan die getal missiele gemeet word nie. Faktore soos die aantal knalkoppe per missiel, die plofkrag van elke knalkop en die akkuraatheid waarmee dit afgelewer kan word, het almal betrekking op die vernietigingsvermoë van 'n kernarsenaal. Die feit dat Rusland oor meer missiele en groter kernwapens as die Verenigde State beskik het, moes dus opgeweeg word teen die Verenigde State se groter getal kleiner kernwapens wat deur middel van meervoudige knalkoppe (*MIRV of Multiple Independent Re-entry Vehicles*) teen méér teikens gerig kon word. Alhoewel 'n presiese vergelyking van relatiewe slaanrag nie gemaak kan word nie, is daar vir dié ooreenkoms akkoord gegaan dat '... a Soviet superiority of 3 : 1 in explosive power roughly balanced a US superiority of 3 : 1 in terms of deliverable warheads and aiming points.'<sup>7</sup>

Kritici van die ooreenkoms is nog bereid om te aanvaar dat daar 'n redelike balans met die ondertekening van die ooreenkoms bestaan het, maar beweër dat dit die basis vir 'n baie groot wanbalans in die toekoms geskep het deur geen beduidende beperkings op tegnologiese ontwikkelings te plaas nie.<sup>8</sup> Indien Rusland sy missiele met dieselfde getal meervoudige knalkoppe as die Verenigde State sou toerus, sal hy vanweë sy groter getal missiele uiteindelik baie meer afsonderlike teikens as die Verenigde State kan bestook. Met veel swaarder missiele as die Verenigde State is dit egter heeltemal moontlik om 'n groter aantal meervoudige knalkoppe per missiel as die Amerikaners te lanseer. Die ongunstige verhouding word dus nóg groter.

Die één tegnologiese beperking wat wel in die ooreenkoms ingeskryf is, bepaal dat bestaande missiele slegs vervang mag word deur nuwe missiele

2. Aviation Week and Space Technology, 15 November 1975 (Editorial: Pitfalls of SALT-11), p 9.

3. Aviation Week and Space Technology, 1 August 1977, (Senate Unit warned of Soviet ABM Effort), p 17.

4. M.A. Kaplan: *op cit.*, p 238.

5. *Ibid.*, p 236.

6. *Commanders Digest*, Vol. 14 no 20 15 November 1973 (Adm T.H. Moorer, Impact of strategic Arms Limitation: U.S. — U.S.S.R. Strategic.

7. World Survey, no 73, January 1975 (K. Booth: The Strategic Arms Limitation Talks: A Stocktaking.), p 3.

wat nie meer as 10–15% groter is nie. Die voordeel in loonvrag wat Rusland by die ondertekening van die ooreenkoms geniet het, word dus gewaarborg en verhoed die Verenigde State om later 'n groter getal meervoudige knalkoppe in swaarder missiele te installeer.

Die redes vir hierdie verstommende toegewings deur die Verenigde State, is kompels en moeilik om te bepaal. Een van die redes is waarskynlik die siening dat die getal missiele en knalkoppe van min belang is, op voorwaarde dat 'n sekere minimum getal met 'n minimum vernietigingsvermoë ontplooi is. Selfs 'n persoon soos generaal Maxwell D. Taylor het gesê dat '... numbers of missiles are important only up to a certain point. The tremendous destructiveness of megaton warheads soon produces a needless "overkill" to which the addition of more weapons would amount to sheer wantonness.'<sup>9</sup> Die argument ten opsigte van 'n 'overkill' is beslis geldig waar die bevolking as teiken geneem word. Teen 'harde' militêre teikens, soos ballistiese missiele in beskermde putte, kan dié argument egter nie stand hou nie.

'n Verdere moontlike rede lê in die feit dat die Verenigde State vir baie jare oor 'n meer verfynde tegnologie as Rusland beskik het. Dit het hom in staat gestel om missiele met 'n veel groter akkuraatheid te bou wat dus met kleiner en minder knalkoppe die verlangde skade aan 'n teiken kon aanrig. Die Amerikaners het waarskynlik daarop gereken om dié voorsprong te behou, maar dit blyk nou dalk 'n ydele hoop te wees. Sedert 1972 het die Russe die ontwikkeling van vier nuwe tipes interkontinentale missiele (SS-X-16, SS-X-17, SS-X-18 en SS-X-19) met nóg groter loonvrag en akkuraatheid versnel. Wat veral verontrustend is, is die aanduidings dat drie van die vier met meervoudige knalkoppe toegerus gaan wees. Indien dié missiele ontplooi word, soos SALT,1 wel toelaat, kan die Russe die vermoë hê om 7 000 afsonderlike teikens met 'n bomvrag van 10–12 miljoen pond aan te val. In 1973 was die Verenigde State in staat om 2 000 teikens met 'n bomvrag van 1–2 miljoen pond te bestook.<sup>10</sup> Selfs al sou die Verenigde State sy tegnologiese voorsprong behou, word dit in die lig van hierdie oormag feitlik irrelevant.

SALT 1 is nooit as 'n finale ooreenkoms beskou nie. Beide kante het aanvaar dat nog baie probleme uitgestryk sou moes word alvorens die wapenwedloop betekenisvol verdrag sou kon word. Lank voor die verstryking van SALT 1 op 3 Oktober 1977, het die Verenigde State en die Sowjet-Unie dus met verdere samesprekings met die oog op 'n

nuwe ooreenkoms begin. In die volgende kort bespreking van SALT II, word enkele van die struikelblokke op die weg na die nuwe ooreenkoms bespreek.

## SALT II

Toe hulle in November 1974 in Vladivostok ontmoet het, het President Henry Ford en die Sowjet-leiers die hoop uitgespreek dat daar in 1975 'n nuwe ooreenkoms aangegaan sou word wat tot 1985 van krag sou bly. Ongelukkig was hierdie vurige hoop nie voldoende nie. Trouens, by die skrywe hiervan (Oktober 1977) het 'n nuwe ooreenkoms in die afsienbare toekoms hoogs onwaarskynlik geword. Dit beteken egter nie dat die behoefte aan 'n betekenisvolle beperking op die wapenwedloop vervaag het nie. Die Amerikaanse besorgdheid oor die rigting wat Rusland ingeslaan het, is so onlangs as September 1977 deur die Amerikaanse Minister van Verdediging, mnr Harold Brown, uitgespreek, toe hy gesê het: 'The Soviet build-up is a real one ... It's something which has been going on for several years, and it is substantial.'<sup>11</sup>

Die samesprekings tot dusver het egter die vrees laat ontstaan dat daar nie werklike en realistiese beperkings op die wapenwedloop geplaas kan word nie. Daar is byvoorbeeld tentatief ooreengekom om 'n plafon van 2 400 strategiese afleweringstelsels vir elk van die twee lande te aanvaar.<sup>12</sup> Op die oog af wil dit dus voorkom asof die Verenigde State toegelaat sal word om die Russiese getalsvoorsprong van SALT 1 in te haal. Die haakplek lê egter in die feit dat Rusland ook die bestaande Amerikaanse B52-mag by dié getal ingereken wil hê. Sy eie Backfire bomwerper behoort egter nie by sy eie getal ingesluit te word nie, omdat dit nie 'n interkontinentale reikafstand sonder lugbunkering het nie! Feit is egter dat lugbunkering 'n baie groot deel van die Verenigde State binne sy bereik plaas.

Verder verlang die Sowjet-Unie dat sy eie kruismissiele, waarvan hy alreeds heelwat ontplooi het, ook nie by dié getal ingereken mag word nie. Amerikaanse kruismissiele, wat nog in die ontwikkelings stadium is, sal oënskynlik ook nie ingereken mag word nie.

9. Foreign Affairs, April 1974 (General M.D. Taylor: The Importance of SALT 11), p 49.

11. US News and World Report, 5 September 1977 (Could Russia Blunder into Nuclear War, Interview with Harold Brown, Secretary of Defence), p 21.

12. Aviation Week and Space Technology, 15 December 1975, (*op. cit.*), p 9.

mits dit nie 'n groter reikafstand as die sowat 550 seemyl van die Russiese Shaddock-kruismissiel het nie. Die probleem is egter dat 'n betreklike diep see baie ná aan die Amerikaanse kus (binne 200km van New York en Washington is die see meer as 200m diep) en die konsentrasie van groot stede aan dié kuste, 'n baie groot persentasie van Amerika se bevolking binne maklike bereik van Russiese duikbote met Shaddocks plaas. Die Russiese stede en industrieë, daarenteen, lê so diep in die binneland dat 'n Amerikaanse kruismissiel met 'n ekwivalente reikafstand, feitlik nutteloos sal wees.

Daar is ook voorgestel dat net 1 320 van die 2 400 afleweringstelsels met meervoudige knalkoppe toegerus mag wees. Sou dié voorstel aanvaar word, sal dit beteken dat Rusland weereens formele goedkeuring kry om sy huidige agterstand op dié gebied in te haal. Met die groter loonvrag van Russiese missiele kan hy uiteindelik die skaal baie ver in sy guns swaai.

In Maart 1977 het die Carter-administrasie twee voorstelle in Moskou voorgelê. Die eerste was 'n omvattende ooreenkoms wat beduidende beperkings op strategiese wapens sou plaas. Alternatiewelik is 'n minder ambisieuse voorstel, gegrond op die Vladivostok-voorstelle van 1974, voorgelê. Laasgenoemde het die moeilike probleme ten opsigte van die kruismissiel en die Backfire-bomwerper vir die toekomstige onderhandelinge oopgelaat. Feit is egter dat ook hierdie inisiatief van President Carter tot dus ver geen vordering toon nie. Die direkteur van die 'Defence Intelligence Agency', luitenant-generaal Samuel V. Wilson, het trouens heel onlangs in dié verband gesê: 'It is quite clear that they have hardened their position against Americans and they are increasingly critical of the Carter Administration.'<sup>13</sup>

Tot op hede is daar dus bitter min vordering gemaak, en bly die moontlikheid van betekenisvolle vordering uiters skraal. Daar kan egter verwag word dat President Carter nie sy pogings om 'n ooreenkoms te bereik, maklik sal laat vaar nie. Daarvoor is hy te veel van 'n idealis.

Die SALT-samesprekings en -ooreenkomste gaan egter veel dieper as die relatiewe militêre mag van die Verenigde State en die Sowjet-Unie. Dit raak die hele verhoudingsprobleem tussen die Weste en die Kommuniste aan. Daar is al by geleentheid gevra of daar in die toekoms na die SALT-ooreenkomste verwys sal word as slegs 'n voortsetting van die self-opgelegde abdikasie van die Weste, waarvan die grondslag reeds tydens die Yalta-konferensie van 1945 gelê is, en of dit dalk as die waterskeiding bekend sal staan wat 'n einde aan hierdie neiging ingelui het.<sup>14</sup>

Dit sou baie voortvarend wees om 'n antwoord op hierdie vraag te probeer waag. Ons is per slot van sake nog te na aan die gebeure om die werklike gevolge duidelik te kan onderskei. Een feit staan egter soos 'n paal bo die water: Rusland het nog nooit van sy strewe na wêreldoorheersing afgesien nie. Tot dat die Verenigde State besef dat Rusland die SALT-ooreenkomste as 'n middel tot dié doel kan en sal gebruik, is die waterskeiding nog nie in sig nie. Trouens met die Weste se onlangs bewese onvermoë om kommunistiese oogmerke, veral in Afrika, te identifiseer, kan daar nie eens sprake van 'n waterskeiding wees nie. Dit voorspel niks goeds vir die voortbestaan van die Weste nie.

13. Aviation Week and Space Technology, 29 August 1977 (Washington Roundup), p 11.

14. Die Wêreld in Oërnkou, Jaargang x 1, no. 2, Februarie 1976 (SALT en die strewe na wêreldvrede), p 16.