

## 2

### **Controle e redução de armas – EUA e URSS / Rússia**

O principal objetivo deste capítulo é apresentar um panorama da relação estratégica entre membros dos Executivos dos EUA e da URSS / Rússia<sup>4</sup> – com ênfase nas posições e nas decisões dos líderes de Estado – no que diz respeito ao controle e à redução do número de armas estratégicas e não-estratégicas de ambos os países, no período que se estende do fim da Segunda Guerra Mundial (1945) ao término da administração de Bill Clinton (2000). Pretendo apresentar o contexto histórico em que se desenvolveram o controle e a redução do número de sistemas estratégicos e não-estratégicos norte-americanos e soviéticos / russos, processo do qual provém o Tratado de Moscou. Examinarei as posições e as decisões dos indivíduos em foco nas negociações dos acordos assinados durante a Guerra Fria e na década que seguiu o colapso do bloco socialista. Busco, assim, indicar os meios utilizados na construção de uma relação mais segura entre os dois lados nesse período e, mais especificamente, identificar o papel de acordos minuciosos, precisos e robustos na instituição dessa relação.

Inicialmente, cumpre destacar que a relação estratégica entre os EUA e a URSS durante a Guerra Fria pode ser vista como um “dilema do prisioneiro” (Stein, 1990; Young, 1989). As conseqüências de uma expansão contínua dos armamentos eram consideradas ruins pelos dois lados, mas não tão ruins quanto o ganho de uma vantagem decisiva pelo outro. Isso poderia acontecer se um deles optasse pelo controle de armas ou pelo desarmamento e tal atitude não fosse recíproca. Para ambos, as expectativas de que o outro agiria de forma cooperativa eram muito baixas. Assim, conduziram uma corrida armamentista por mais de quarenta anos, ao custo de trilhões de dólares (Chayes & Chayes, 1995, p.145-146). Se considerarmos os EUA e a URSS momentaneamente como atores unitários para explicar de forma geral e simplificada a sua relação estratégica, temos a seguinte representação:

---

<sup>4</sup> Especialmente no quarto item deste capítulo, serão também consideradas as decisões e as posições de membros do Senado norte-americano e do Parlamento russo.

<b>EUA / URSS</b>	<b><i>Cooperação</i></b>	<b><i>Deserção</i></b>
<b><i>Cooperação</i></b>	3,3	0,5
<b><i>Deserção</i></b>	5,0	1,1

Quadro 1 – Relação estratégica EUA / URSS ('dilema do prisioneiro')

As linhas correspondem às estratégias puras disponíveis aos EUA, e as colunas representam as disponíveis à URSS. Em cada célula, estão presentes as recompensas dos jogadores associadas aos pares de estratégias, sendo que o primeiro valor corresponde à recompensa dos EUA, e o segundo, à da URSS. Assumindo que os jogadores fazem escolhas que maximizem sua utilidade, se a URSS optasse pela *Deserção*, seria melhor para os EUA fazer o mesmo a fim de impedir a perda de recompensa. Se a URSS optasse pela *Cooperação*, seria melhor para os EUA escolher *Deserção*, pois isso traria recompensa maior. A URSS agiria da mesma forma em relação aos EUA. Porém, embora *Deserção* seja a estratégia dominante, ambos os jogadores encontram-se num resultado subótimo, numa situação pior do que aquela em que estariam caso ambos tivessem escolhido a estratégia cooperativa (Dutta, 1999, p.11-12; Tsebelis, 1990, p. 62-64).

Nesse contexto, se um Estado não tem informação clara e confiável sobre as intenções de outro, ele pode assumir que o outro fará o possível para provocar-lhe danos. O outro Estado pode responder com ações que sugiram que suas intenções também não são confiáveis. Assim, desenvolve-se uma corrida armamentista, que reflete e acirra o conflito político existente: mesmo que a busca de armas por um lado tenha como objetivo apenas a autodefesa, isso pode dar ao outro razões adicionais para acreditar que tal Estado tem intenções agressivas. Mas essas tensões e incertezas podem ser atenuadas, por exemplo, por meio de acordos robustos, detalhados e precisos sobre controle e redução do número de armas. Eles podem oferecer maior certeza acerca dos níveis de forças dos Estados, ampliar a estabilidade acerca dos desdobramentos militares e reduzir os incentivos para o primeiro ataque (Barton & Weiler, 1976, p.311-313).

Partindo dessa visão geral e simplificada da relação estratégica entre os dois Estados tidos como atores unitários, consideremos agora membros do Executivo de cada país como atores. Dentro da estrutura de rivalidade da Guerra Fria, os membros do Executivo dos EUA e os da URSS foram capazes de estabelecer regras em algumas das áreas mais perigosas no contexto da sua relação estratégica. A fim de diminuir os riscos da corrida armamentista, os representantes de cada lado procuraram, por exemplo, assinar

acordos que estipulavam limites ou reduções do número de sistemas estratégicos e não-estratégicos, ofensivos e defensivos, e limitações qualitativas na modernização e na operação de seus arsenais. Tais processos eram realizados com base em procedimentos detalhados e cuidadosos, bem como em meios robustos para verificação, que visavam a prover a segurança de que as partes cumpriam com as obrigações definidas nos acordos, ou seja, a garantia de que os representantes de cada lado não estavam trapaceando. Assim, eles poderiam continuar a cooperar, assegurando o respeito aos acordos existentes e podendo negociar novos (Chayes & Chayes, 1995, p.146, 189-196).

Nos últimos anos da Guerra Fria e na primeira década após o colapso do bloco socialista, a relação estratégica entre os membros do Executivo dos EUA e os da URSS / Rússia foi marcada pela ampliação da cooperação e pela maior abertura, e os acordos sobre a redução de armas estratégicas e não-estratégicas assinados por eles passaram a estabelecer procedimentos ainda mais detalhados para implementação e regimes mais intrusivos de verificação, como inspeções locais. Apesar da maior abertura, a confiança mútua ainda era reduzida. Conforme a hipervigilância da Guerra Fria recua e representantes dos dois lados procuram construir uma parceria genuína baseada na segurança e na confiança mútua, mostram-se cada vez mais excessivos os custos políticos, organizacionais e financeiros de novos acordos robustos sobre controle e redução de armas. Tratados complexos e minuciosos imporiam um grande número de restrições à manutenção, à operação e à modernização das armas de ambos os lados. Com isso, limitariam consideravelmente opções militares em face de ameaças como Estados que patrocinam o terrorismo e que mantêm esforços para a aquisição de armas de destruição em massa (*weapons of mass destruction*, WMD) (Sokov, 2002, 2003).

A fim de ampliar a clareza na exposição, o período examinado neste capítulo foi organizado de forma cronológica e decomposto analiticamente em quatro partes: no item 2.1, examinarei os primeiros esforços para o controle do número de armas nucleares (1945-1969); no 2.2, o estabelecimento de limites para sistemas estratégicos dos EUA e da URSS, com os acordos do SALT I (1972) e o SALT II (1979); no 2.3, a redução do número de armas não-estratégicas e estratégicas dos EUA e da URSS / Rússia, com o INF (1987) e o START I (1991); no 2.4, o caminho fracassado para reduções estratégicas mais amplas com o START II (1993) e a estrutura do START III (1997) e a controvérsia acerca da defesa antimísseis norte-americana até o fim do governo Clinton (2000). Após concluir a análise das quatro partes, indicarei no item 2.5 o papel dos acordos detalhados, precisos e completos assinados em tal período.

Cumprir enfatizar que o volume considerável de material descritivo minucioso neste capítulo, acima de representar uma simples relação de dados, tem como objetivo permitir o desenvolvimento de uma análise rica, consistente e precisa.

## **2.1. Os primeiros esforços (1945-1969)**

As preocupações com controle e redução do número de armas nucleares já despontavam no imediato pós-Segunda Guerra Mundial. Dentre as primeiras propostas para o controle internacional da energia atômica, cabe destacar o Plano Baruch de 1946, apresentado pelo representante norte-americano na Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas Bernard Baruch. Ele vislumbrava o estabelecimento de uma autoridade internacional para controlar as atividades atômicas potencialmente perigosas, licenciar todas as outras e executar inspeções abrangentes. As decisões dessa autoridade não estariam sujeitas ao veto do Conselho de Segurança. Os membros do Executivo soviético rejeitaram tal plano, pois viram a idéia de eliminar o veto do Conselho como uma forma de os norte-americanos poderem utilizar as Nações Unidas para organizar empreitadas militares contra a URSS, além de que qualquer inspeção efetiva – sem contar o controle das instalações nucleares – inevitavelmente implicaria a abertura de uma brecha considerável na Cortina de Ferro. Joseph Stalin via as inspeções por agentes externos como uma ameaça à segurança interna e um método de espionagem em potencial, que daria ao Ocidente informação sobre a organização e a locação de instalações nucleares e industriais soviéticas (Barton & Weiler, 1976, p.70-71; Pike, 2000c).

Na década de 1950, os debates sobre controle e redução do número de armas nucleares, em grande parte, fracassaram, já que os membros do Executivo das superpotências desenvolveram e desdobraram arsenais que julgavam necessários à satisfação de suas necessidades políticas e militares, em especial com o advento da “era dos mísseis”, anunciada pelo lançamento do primeiro Sputnik pelos soviéticos em 1957 (Davis, 2002; Barton & Weiler, 1976, p.127). Os norte-americanos confiavam no Comando Aéreo Estratégico para defender a Europa contra um ataque soviético, mas, em 1950, o início da Guerra da Coreia levou a um reequipamento europeu e a consideração do desdobramento de armas nucleares táticas. Em 1951, os avanços nos estudos sobre a bomba termonuclear de dimensões reduzidas estimularam o interesse no desenvolvimento de um míssil balístico de longo alcance. Dois meses antes do anúncio do presidente Harry Truman de

que os EUA desenvolveriam a bomba termonuclear, a Força Aérea contratou uma empresa para desenvolver seu primeiro míssil balístico intercontinental (*intercontinental ballistic missile*, ICBM), o Atlas, projeto que tinha ficado relativamente parado por quatro anos. O míssil tornou-se operacional em 1960, e o segundo ICBM norte-americano, o Titan I, que começou a ser desenvolvido em 1955, foi colocado em serviço em 1962. O primeiro míssil balístico lançado de submarino (*submarine-launched ballistic missile*, SLBM) norte-americano, o Polaris A-1, começou a ser desenvolvido na metade da década de 1950 e foi desdobrado em 1960 (Barton & Weiler, 1976, p.54-55; Pike, 2000b).

Em 1953, o presidente norte-americano Dwight Eisenhower estipulou que qualquer agressão soviética seria combatida com uma resposta retaliatória massiva usando armas nucleares. Entre 1945 e 1962, o governo norte-americano conduziu 235 testes. O estoque de bombas atômicas começou devagar, com 13 em 1947; 56 em 1948; 298 na metade da década de 1950. O ápice veio durante a Guerra da Coreia, quando o total era de 832 bombas. Em 1955, os EUA tinham um inventário de 2.280 armas nucleares e termonucleares. Quando John Kennedy assumiu o poder em 1961, a estratégia de Eisenhower foi substituída por uma “resposta flexível”. Porém, após a morte do presidente, o número de armas nucleares nas forças estratégicas em alerta aumentou de 850 em 1961 para 2.700 em 1965 (Pike, 2000b).

Com a crise dos mísseis em Cuba, em outubro de 1962, formuladores de decisão nas duas superpotências perceberam que uma guerra nuclear poderia estar próxima. Além disso, as preocupações com os efeitos dos testes, do possível uso de novos ambientes para a atividade nuclear com fins militares e da proliferação levaram à assinatura de acordos multilaterais importantes na década de 1960, como o Tratado sobre Proibição Parcial de Testes Nucleares (*Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water, Limited Test Ban Treaty*, 1963), que proibia testes de armas nucleares sob águas territoriais e em alto-mar, na atmosfera e no espaço cósmico; o Tratado do Espaço (*Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and the Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies, Outer Space Treaty*, 1967), que proibia que armas nucleares e outras WMD fossem colocadas em órbita ao redor da Terra, instaladas na Lua ou em outro corpo celestial ou estacionadas no espaço cósmico; e o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, NPT, 1968). As provisões básicas desse tratado eram destinadas a impedir a proliferação; a prover garantia, por meio de salvaguardas internacionais, de que as atividades nucleares pacíficas dos Estados que ainda não tinham

desenvolvido tais armas não seriam direcionadas para sua produção; a expressar a determinação das partes de atingir medidas mais abrangentes para controle e redução e a promover o uso pacífico da energia nuclear (Assenova, 2003; Barton & Weiler, 1976, p.86-89; Chayes & Chayes, 1995, p. 143; Estados Unidos da América, Departamento de Estado, s.d.; Organização do Tratado do Atlântico Norte, 1996; Pike, 1995e,f). Os Estados signatários que não tinham armas nucleares não deveriam adquiri-las, e os poderes nucleares deveriam reduzi-las (Korb & Tiersky, 2001). Esses acordos, contudo, não impediram que as superpotências ampliassem arsenais estratégicos (Davis, 2002).

Os primeiros esforços para limitar e reduzir o número de armas estratégicas não tiveram sucesso. Elas foram inclusas nas propostas de representantes norte-americanos e soviéticos para “desarmamento geral e completo”, mas o fracasso na implementação de sistemas mais abrangentes fez com que não se estipulassem limites para tais armas. Os norte-americanos foram os primeiros a sugerir a dissociação de armas estratégicas dos planos mais gerais de desarmamento. Eles propuseram, em janeiro de 1964, no Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações (*Eighteen-Nation Disarmament Committee*, ENDC), que ambos os lados explorassem um congelamento verificado do número de veículos de lançamento ofensivos estratégicos e de sistemas defensivos (Pike, 1995h). Os membros do Executivo soviético recusaram, pois o congelamento teria deixado a URSS em uma situação de inferioridade estratégica: os soviéticos tinham apenas um quarto do número de ICBMs e de SLBMs dos EUA. Eles começaram a desejar discussões sobre congelamento só no fim da década de 1960, quando alcançaram paridade estratégica com os norte-americanos. Também não queriam congelamento até que fosse assinado um tratado de não-proliferação, a fim de afastar o receio de que a Alemanha Ocidental desenvolvesse armas nucleares (Barton & Weiler, 1976, p.87-88).

A competição entre os membros dos Executivos dos EUA e os da URSS continuava intensa. Em 1966, os soviéticos começaram a desdobrar um sistema antimísseis balísticos em torno de Moscou, e, em 1967, os norte-americanos anunciaram o desdobramento de um pequeno sistema, sob a justificativa de se defenderem de uma ameaça de ICBMs chineses e de “possíveis lançamentos acidentais por poderes nucleares”. Porém, o secretário de Defesa Robert McNamara destacou que a decisão de desdobrar um sistema antimísseis balísticos limitado não indicava que um acordo com a URSS para o estabelecimento de limites sobre forças ofensivas e defensivas fosse “menos urgente ou desejável” (Pike, 1995h).

Por meio de canais diplomáticos em Washington, D.C., e em Moscou, discussões com representantes soviéticos no ENDC e negociações do alto escalão de ambos os governos, os membros do Executivo norte-americano pressionaram os soviéticos para o estabelecimento de limites sobre armas estratégicas. Apenas no ano seguinte membros do Executivo da URSS deram sinal de que estavam decididos a discutir. O país atingira paridade com os EUA em ICBMs, e líderes soviéticos revelaram preocupação com os perigos de uma corrida armamentista contínua (Barton & Weiler, 1976, p.176). O presidente Lyndon Johnson anunciou, na assinatura do NPT, que iniciaria conversações com os representantes da URSS para a limitação e a redução do número de veículos de lançamento nucleares e de defesas antimísseis balísticos. Porém, com a invasão da URSS à Tchecoslováquia em 1968, as conversações foram adiadas (Barton & Weiler, 1976, p.88-89, 176; Pike, 1995h).

No início de 1969, quando Richard Nixon assumiu o poder nos EUA, os soviéticos expressaram o desejo de estabelecer limites para o número de armas estratégicas. O presidente apoiou as conversações e iniciou, com auxílio de membros do Conselho de Segurança Nacional, uma análise detalhada dos aspectos estratégicos e políticos da questão, bem como dos possíveis mecanismos de verificação. Em outubro, representantes da Casa Branca e do Kremlin anunciaram que a primeira série de Conversações sobre a Limitação de Armas Estratégicas (*Strategic Arms Limitation Talks*, SALT I) começaria em Helsinki, em novembro (Barton & Weiler, 1976, p.177-179; Pike, 1995h).

## **2.2. SALT I (1972) e SALT II (1979)**

No início da década de 1970, os soviéticos tinham desenvolvido e desdobrado mísseis balísticos pesados e ultrapassado os EUA no número de ICBMs, além de terem quadruplicado o número de lançadores em seus submarinos. A grande capacidade de carga útil dos mísseis soviéticos era vista como uma possível ameaça aos ICBMs dos EUA, mesmo em locais de lançamento densamente protegidos. Os norte-americanos mantinham a liderança em bombardeiros pesados e, embora não tivessem ampliado o desdobramento de mísseis estratégicos desde 1967, conduziam um vigoroso programa de equipamento de mísseis com múltiplos veículos de reentrada independentemente direcionáveis (*multiple independently-targetable reentry vehicles*, MIRV), capazes de atingir alvos distintos e separados. Isso deu ao país a liderança no número de ogivas. Enquanto os soviéticos realizaram seu primeiro teste de MIRV somente em 1973, os

norte-americanos desenvolveram-nos durante o fim da década de 1960. Começaram a desdobrá-los nas forças de ICBMs Minuteman e de SLBMs Poseidon, com os objetivos de ampliar a capacidade de atingir alvos distintos e independentes e de penetrar áreas protegidas com sistemas antimísseis balísticos. Embora os avanços no campo de defesa antimísseis fossem muito limitados, especialistas na época afirmavam que, com MIRV, seria possível elevar substancialmente o número de interceptores necessários à defesa da parte atacada. Assim, o atacante poderia exaurir e saturar rapidamente as defesas do adversário (Barton & Weiler, 1976, p.136-137; Pike, 1995h). Abaixo segue o perfil das forças nucleares ofensivas estratégicas das duas superpotências, de 1963 a 1973, segundo Barton & Weiler (1976, p.179):

Ano	EUA			URSS		
	ICBMs*	SLBMs	Bombardeiros estratégicos	ICBMs	SLBMs	Bombardeiros estratégicos
1963	424	224	630	100	100	190
1964	834	416	630	200	120	190
1965	854	496	630	270	120	190
1966	904	592	630	300	125	200
1967	1.054	656	600	460	130	210
1968	1.054	656	545	800	130	150
1969	1.054	656	560	1.050	160	150
1970	1.054	656	550	1.300	280	150
1971	1.054	656	505	1.510	440	140
1972	1.054	656	455	1.527	560	140
1973	1.054	656	442	1.527	628	140

\* A contagem de ICBMs não reflete a ampliação da capacidade das forças norte-americanas advinda da instalação dos MIRV.

Tabela 1 – Forças ofensivas estratégicas EUA / URSS (1963-1973)

Enquanto os soviéticos mantinham seu sistema antimísseis em torno de Moscou, os norte-americanos abandonaram o plano inicial de defesa pequena para algumas cidades, desdobraram sistemas antimísseis em duas localidades de ICBMs a fim de proteger forças retaliatórias e vislumbravam a criação de 12 complexos. As necessidades e os compromissos de segurança e de defesa das partes também diferiam: enquanto os norte-americanos protegiam aliados

bem além de suas fronteiras, como Europa Ocidental e Japão, os soviéticos defendiam predominantemente vizinhos. Tudo isso criou dificuldade na determinação de uma equivalência estratégica abrangente (Pike, 1995h).

Após dois anos e meio de negociação, a primeira série do SALT foi concluída numa reunião de cúpula em Moscou, em maio de 1972, quando Nixon e o secretário-geral Leonid Brezhnev assinaram o Tratado sobre a Limitação de Sistemas Antimísseis Balísticos (*Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems, ABM*) e o Acordo Provisório sobre Certas Medidas com Respeito à Limitação de Armas Ofensivas Estratégicas (*Interim Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on Certain Measures with respect to the Limitation of Strategic Offensive Arms, Acordo Provisório*). O ABM tinha duração ilimitada. Se decidissem que seus interesses estavam sendo prejudicados por “eventos extraordinários”, as partes poderiam efetuar a denúncia do tratado por nota diplomática, e o prazo estabelecido para sua efetivação era de seis meses (Estados Unidos da América & União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, 1972b). O Acordo Provisório tinha duração de cinco anos e cobria apenas alguns aspectos centrais das armas estratégicas. Tais acordos foram acompanhados por declarações firmadas pelos líderes das delegações e, ao serem submetidos ao Congresso norte-americano, por entendimentos comuns e por declarações unilaterais feitas durante as conversações. O objetivo era esclarecer provisões específicas ou partes do processo de negociação (Pike, 1995h).

O ABM proibia a construção de defesas antimísseis balísticos estratégicos em dimensão nacional. Os representantes de cada lado concordaram em ter apenas duas áreas de desdobramento<sup>5</sup>: uma para a proteção da capital e outra para o resguardo de uma área de lançamento de ICBMs. Tais áreas deveriam estar separadas em no mínimo 1.300km e ser tão restritas, que não poderiam prover uma defesa nacional ou se tornar a base para o desenvolvimento de uma. Com isso, seria preservada a capacidade de penetração pelas forças retaliatórias de mísseis do outro país (Arms Control Association, 2002b; Pike, 1995a). Além disso, foram estipulados limites quantitativos e qualitativos precisos a tais sistemas. Cada locação não poderia ter mais de 100 mísseis de interceptação e 100 lançadores. Acordos sobre o número e as características dos radares permitidos requereram negociações técnicas complexas e extensas. As provisões

---

<sup>5</sup> Um Protocolo sobre a Limitação de Sistemas Antimísseis Balísticos, restringindo cada parte a uma única área de desdobramento, foi assinado em julho de 1974 e entrou em vigor em maio de 1976 (Assenova, 2003; Organização do Tratado do Atlântico Norte, 1996).

sobre esses componentes foram desenvolvidas minuciosamente no tratado e posteriormente esclarecidas nas declarações que o acompanharam. As partes também concordaram em limitar consideravelmente a melhoria qualitativa da tecnologia sobre os sistemas antimísseis balísticos, o que significava não desenvolver, testar ou desdobrar lançadores capazes de arrojarem mais de um míssil de interceptação de uma única vez e não modificar os existentes para dar a eles tal capacidade. Sistemas para rápido recarregamento dos lançadores foram proibidos. A fim de reduzir as pressões exercidas pelas mudanças tecnológicas, os membros do Executivo dos EUA e os da URSS concordaram em impedir o desenvolvimento, o teste e o desdobramento de sistemas baseados no mar, no ar e no espaço, bem como sistemas móveis baseados na terra. Na Comissão Permanente de Consulta, os representantes de cada parte levantariam as questões acerca da implementação e da aquiescência da outra aos termos do tratado (Estados Unidos da América & União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, 1972b; Pike, 1995a).

Já o Acordo Provisório determinava que ambos os lados não deveriam construir novos silos de ICBMs. Dentro dos limites estabelecidos, eles poderiam modernizar e substituir tais mísseis, mas, nesse processo, não deveriam ampliar significativamente a dimensão dos lançadores em silos existentes. O acordo também estipulava limites para o número de tubos de lançamento de SLBMs e de submarinos que carregavam esses mísseis (Arms Control Association, 2002b; Pike, 1995h). Porém, ignorava bombardeiros estratégicos e não tratava de ogivas, deixando as partes livres para ampliar forças desdobradas ao adicionarem múltiplas ogivas aos seus ICBMs e SLBMs e expandirem forças de bombardeiros. O acordo estabelecia um limite de 1.054 silos de ICBMs e 656 tubos de lançamento de SLBMs para os EUA e de 1.607 silos de ICBMs e 740 tubos de lançamento de SLBMs para a URSS (Estados Unidos da América & União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, 1972a; Arms Control Association, 2002b). As partes comprometeram-se a negociar um acordo mais abrangente e de maior duração o mais rápido possível. O Acordo Provisório era essencialmente uma ação temporária, destinada a complementar o ABM. Ele estabelecia limites à competição no campo de armas ofensivas estratégicas e provia tempo para negociações mais densas. Congelava nos níveis existentes o número de lançadores de mísseis balísticos estratégicos dos EUA e da URSS, operacionais ou em construção, e permitia o aumento no número de lançadores de SLBMs até o nível estipulado para cada parte, apenas com o desmantelamento ou a destruição de um número correspondente de lançadores de ICBMs e de SLBMs mais antigos. Isso ocorreria até que um acordo com medidas mais

robustas fosse alcançado (Assenova, 2003; Organização do Tratado do Atlântico Norte, 1996; Pike, 1995h).

Durante essa série de conversações, os membros dos Executivos dos EUA e os da URSS negociaram os primeiros acordos que estabeleceram limites e restrições a algumas de suas armas mais importantes. No ABM, apontaram para a eliminação de uma competição emergente no setor de sistemas defensivos, que ameaçava levar a disputa no campo dos ofensivos a um nível ainda superior; no Acordo Provisório, tomaram os primeiros passos para administrar a rivalidade com respeito às suas armas ofensivas mais poderosas, tanto baseadas na terra como nos submarinos. O estabelecimento de limites requeria provisões precisas, completas e robustas. Os representantes de cada lado iniciaram pesquisas sobre verificação sem a necessidade de acessar o território do outro Estado. Tanto o Acordo Provisório como o ABM estipulavam que a aquiescência às suas provisões seria assegurada por “meios técnicos nacionais de verificação” (Estados Unidos da América & União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, 1972a,b). Cada lado comprometia-se a não interferir nos meios técnicos de verificação que pertenciam à outra parte e concordava em não utilizar medidas de encobrimento deliberadas (Pike, 1995h).

As negociações do SALT II (*Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Strategic Offensive Arms*, 1979) começaram em novembro de 1972, quando os membros do Executivo dos EUA e os da URSS deram início às conversações para se atingir um novo instrumento que seguiria o Acordo Provisório do SALT I. Num encontro em Vladivostok em 1974, o presidente Gerald Ford e o secretário-geral Brezhnev concordaram com uma estrutura básica para o acordo, até que a versão final foi assinada por Jimmy Carter e por Brezhnev em Viena, em junho de 1979 (Arms Control Association, 2002b; Pike, 1995i).

O tratado estabelecia um limite de 2.400 “veículos de lançamento nuclear estratégicos” – número reduzido para 2.250 em 1981 – e outras restrições sobre sistemas desdobrados. Porém, Carter requereu que o líder da maioria no Senado protelasse a consideração do SALT II em face da invasão da URSS ao Afeganistão em dezembro de 1979. O tratado não foi retomado. Posteriormente, os representantes das partes aderiram aos termos do acordo, embora ele não tivesse entrado em vigor. Em 1984 e 1985, o presidente Ronald Reagan declarou que a URSS tinha violado o compromisso de observar o SALT II e, em 1986, afirmou que os EUA embasariam decisões em relação ao arsenal estratégico “na natureza e na magnitude da ameaça representada pelas forças estratégicas soviéticas e não nos *standards* contidos na estrutura do SALT” (Arms Control

Association, 2002b; Pike, 1995i). Este era o perfil das forças ofensivas estratégicas das superpotências por ocasião da assinatura do tratado (Estados Unidos da América & União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, 1979; Pike, 1995i):

Sistemas	EUA	URSS
Lançadores de ICBMs	1.054	1.398
Lançadores de ICBMs fixos	1.054	1.398
Lançadores de ICBMs com MIRV	550	608
Lançadores de SLBMs	656	950
Lançadores de SLBMs com MIRV	496	144
Bombardeiros pesados	573	156
Bombardeiros pesados com mísseis de cruzeiro com alcance de 600 km	3	0
Bombardeiros pesados equipados somente com ASBMs	0	0
ASBMs	0	0
ASBMs com MIRV	0	0

Tabela 2 – Forças ofensivas estratégicas EUA / URSS (1979)

O SALT II definia como “veículos de lançamento nuclear estratégicos” lançadores de ICBMs e de SLBMs, bombardeiros pesados e mísseis balísticos ar-terra (*air-to-surface ballistic missiles*, ASBMs). Ele estabelecia um limite de 1.320 para o número total de lançadores de mísseis balísticos com MIRV e bombardeiros pesados com mísseis de cruzeiro de longo alcance; de 1.200 para o número total de lançadores de mísseis balísticos com MIRV e de 820 para lançadores de ICBMs MIRVados. Além de estipular tais limites numéricos, o tratado proibia a construção de lançadores adicionais de ICBMs fixos e a ampliação do número de lançadores de ICBMs pesados fixos e determinava o banimento de lançadores de ICBMs pesados móveis e de lançadores de SLBMs pesados e de ASBMs. Ele proscovia os testes de vôo e o desdobramento de novos tipos de ICBMs, com exceção de um novo tipo de ICBM leve para cada lado. Dentre suas provisões, estava o estabelecimento de limites ao número de ogivas em cada ICBM, SLBM, ASBM e de mísseis de cruzeiro permitidos para cada bombardeiro estratégico. Cabe destacar o banimento da conversão de lançadores de ICBMs leves para pesados; a notificação sobre

certos lançamentos desses mísseis e a proscrição de alguns novos tipos de sistemas ofensivos estratégicos tecnologicamente exequíveis, mas que ainda não tinham sido desdobrados (Pike, 1995i).

O tratado incluía definições detalhadas dos sistemas, medidas de verificação e uma provisão delineando as obrigações da Comissão Permanente de Consulta em relação ao SALT II. A verificação seria feita por meios técnicos nacionais, incluindo satélites de foto-reconhecimento. Ambos os lados concordaram em não interferir nos meios do outro nem usar medidas deliberadas de encobrimento que impedissem a verificação da aquiescência aos termos do acordo. Como as características específicas de alguns sistemas limitados pelo Acordo Provisório do SALT I tornaram-se evidentes durante os testes, também compunha um aspecto importante da verificação o monitoramento desses programas, incluindo a telemetria – conjunto de sinais eletrônicos usados para transmitir informação sobre os sistemas enquanto são testados. Os membros do Executivo dos EUA e os da URSS concordaram em não se engajar numa recusa deliberada de informação telemétrica por meio de encriptação. As regras de contagem e de distinguibilidade entre armas, bem como algumas restrições sobre sistemas específicos, foram incorporadas ao acordo. Por exemplo, a fim de facilitar a verificação dos limites de MIRV, ambos os lados concordaram que, uma vez um míssil fosse testado com MIRV, então todos os mísseis daquele tipo deveriam ser considerados como equipados com MIRV. O mesmo se aplicaria aos lançadores se um deles contivesse ou lançasse um míssil MIRVado. Regras semelhantes valiam para mísseis de cruzeiro e bombardeiros pesados. De acordo com um Memorando de Entendimento, os lados trocariam informações acerca do número de armas e manteriam uma base de dados por meio de atualizações regulares em cada sessão da Comissão Permanente de Consulta (Pike, 1995i).

Numa perspectiva geral, os primeiros acordos bilaterais que estipularam limites aos sistemas ofensivos e defensivos estratégicos, assinados pelos membros dos Executivos das superpotências na década de 1970, visavam a estabilizar expectativas e a reduzir custos de mal-entendidos, de conflitos e de disputas, trazendo ênfase na previsibilidade (Chayes & Chayes, 1995, p.124-174). Tinham papel central as formas de verificação, como a troca de dados, que asseguravam a cada parte que a outra cumpria com as obrigações substantivas quanto ao tamanho e às capacidades do arsenal (Sokov, 2002).

### 2.3. INF (1987) e START I (1991)

Ronald Reagan chegou à presidência dos EUA como um crítico do processo de redução e de controle de armas. Ao longo da década de 1970, defendeu que os EUA ficavam para trás na competição nuclear com a URSS e que seus mísseis balísticos de longo alcance estavam se tornando mais vulneráveis ao ataque soviético. Durante a campanha eleitoral de 1980 contra Jimmy Carter, disse que o SALT II era “fatalmente fracassado”. Como presidente, acelerou planos de modernização nuclear estratégica e lançou esforços para a construção de um sistema espacial de defesa antimísseis com a Iniciativa de Defesa Estratégica (*Strategic Defense Initiative*, SDI), ampliando as tensões na relação com membros do Executivo da URSS e causando grande preocupação quanto à possibilidade de guerra nuclear (Kimball, 2004).

A oposição inicial de Reagan às negociações sobre controle e redução de armas com a URSS gradativamente cedeu espaço a uma perspectiva mais conciliatória, coerente com a preocupação crescente em relação à ameaça da destruição mútua assegurada (*mutual assured destruction*, MAD). Ao fim do segundo mandato, ele vencera a relutância de conselheiros próximos com respeito à criação de uma parceria diplomática com Mikhail Gorbachev. Tal parceria levou a alguns dos acordos mais densos e robustos da História para a redução de armas e ajudou a pavimentar o caminho para uma nova era das relações entre os EUA e a Rússia. Reagan e Gorbachev concluíram o Tratado sobre Forças Nucleares de Alcance Intermediário (*Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles, Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*, INF, 1987) e estabeleceram as bases para o primeiro Tratado sobre a Redução de Armas Ofensivas Estratégicas (*Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, Strategic Arms Reduction Treaty I*, START I, 1991), assinado por Gorbachev e por George H. W. Bush (Kimball, 2004).

Na década de 1980 e no início da década de 1990, os membros do Executivo dos EUA e os da URSS negociaram acordos que fizeram mais do que meramente limitar a ampliação do número de armas: os novos acordos exigiram realmente reduções significativas. Como resultado do INF, pela primeira vez, uma classe inteira de sistemas nucleares – todos os mísseis de alcance intermediário – foi eliminada, e o START I foi o primeiro tratado a substancialmente reduzir o número de armas estratégicas desdobradas pelos norte-

americanos e pelos soviéticos e a não somente o congelar, como o Acordo Provisório do SALT I. As comissões de implementação estabelecidas pelos novos tratados garantiram que as reduções fossem realizadas de maneira efetiva. O START I, por exemplo, contém centenas de páginas de provisões detalhadas e cuidadosas, determinando desde o tipo de equipamento que os inspetores podem utilizar até a forma como a transmissão de telemetria deve ser formatada para a troca com a outra parte (Bleek, 2002b; Davis, 2002). O INF e o START I abriram espaço para regimes de verificação mais extensos e intrusivos.

Mas foi um caminho difícil até que se chegasse a tais tratados. Logo que assumiu o poder, Reagan, sob pressão dos aliados da OTAN, deu continuidade às conversações iniciadas por Carter sobre a limitação de forças nucleares de alcance intermediário baseadas na Europa. Os norte-americanos, cuja posição nas negociações fora desenvolvida em consulta com a OTAN, desejavam que qualquer acordo sobre tais forças provesse igualdade tanto nos limites como nos direitos entre os EUA e a URSS e deveria ser bilateral, excluindo os sistemas britânicos e franceses. Além disso, deveria limitar os sistemas em dimensão global e ter meios efetivos de verificação. No início das negociações, os membros do Executivo norte-americano sugeriram a eliminação total dos mísseis intermediários dos EUA e da URSS – conhecida como a “opção-zero” –, mas os soviéticos rejeitaram. Em seis anos, os dois lados construíram o caminho para um acordo sobre tais forças (Pike, 1995d).

Várias das primeiras iniciativas da administração Reagan foram na direção oposta à limitação e à redução do número de armas. Em outubro de 1981, o presidente divulgou seu plano para um programa de modernização estratégica, que adicionaria milhares de ogivas e uma variedade de novos sistemas de lançamento ao arsenal norte-americano e melhoraria as capacidades de comando e controle (*command and control*, C2). O pacote previa a ampliação das forças de bombardeiros, um novo ICBM capaz de carregar dez ogivas – o MX Peacekeeper – e novos desdobramentos de mísseis de alcance intermediário na Europa. Ele propunha o desdobramento de mais de 3.000 mísseis de cruzeiro lançados do ar em bombardeiros. Reagan também requeria o desenvolvimento e o rápido desdobramento do SLBM Trident II D-5 e de mísseis de cruzeiro lançados do mar. Os objetivos da modernização estratégica eram reduzir a vulnerabilidade dos EUA por meio da expansão do número e da diversidade de armas nucleares e ampliar a vulnerabilidade soviética, para que os EUA adquirissem a capacidade de lutar e de vencer uma guerra nuclear. Isso se baseava na idéia de que a superioridade nuclear dos EUA

proveria maior capacidade militar e política em relação à URSS (Kimball, 2004).

Em 1982, Reagan aceitou manter conversações sobre a redução de armas ofensivas estratégicas, mas propôs cortes muito maiores das forças soviéticas que das norte-americanas e omitiu áreas em que os EUA tinham liderança, como bombardeiros estratégicos e mísseis de cruzeiro lançados do ar. Os membros do Executivo soviético rejeitaram a proposta e sugeriram reduções mais amplas dentro da estrutura do SALT II. Seguiram dois anos de negociações infrutíferas. Em 1983, quando os EUA começaram a desdobrar na Europa Pershings II e mísseis de cruzeiro baseados na terra, os soviéticos deixaram a mesa de negociação (Kimball, 2004).

Enquanto as conversações sobre armas nucleares com os soviéticos enfrentavam problemas, Reagan iniciou um capítulo no debate sobre sistemas estratégicos em março de 1983, quando anunciou seu objetivo de desenvolver um sistema antimísseis balísticos com base no espaço, que tornaria as armas nucleares “impotentes e obsoletas”. O governo começou um amplo esforço de pesquisa conhecido como “Guerra nas Estrelas”, dada a confiança em sistemas desdobrados no espaço com alta tecnologia em *lasers* (Kimball, 2004; Reagan, 1983).

Os críticos diziam que as defesas não funcionariam de maneira confiável, estimulariam a corrida armamentista e tornariam a guerra mais provável em situação de crise. Apesar de Reagan dizer que conhecia os limites estipulados pelo ABM, a SDI ameaçava o tratado. Para vencer obstáculos, o presidente desenvolveu em 1985 a “reinterpretação extensiva” do ABM, permitindo o desenvolvimento e o teste de sistemas antimísseis balísticos espaciais e móveis (Kimball, 2004).

Após exercícios de planejamento de guerra nuclear em 1983 e 1984 que levaram os soviéticos a elevar seu nível de alerta, Reagan declarou que a prioridade nas relações entre os EUA e a URSS deveria ser a redução de seus arsenais e do risco de uma guerra entre as superpotências. Ele chegou a sugerir uma nova rodada de conversações. Em 1985, o secretário de Estado norte-americano George Shultz e o ministro das Relações Exteriores da URSS Andrei Gromyko concordaram em iniciar conversações específicas sobre armas de alcance intermediário, forças ofensivas estratégicas, sistemas defensivos e questões relacionadas ao espaço (*Nuclear and Space Talks*, NST), considerando esses temas na sua inter-relação. Os membros do Executivo soviético insistiram em estipular limites à SDI como uma pré-condição para o progresso nas discussões sobre armas ofensivas estratégicas (Pike, 1996). Em novembro, houve, numa cúpula em Genebra, uma maior aproximação entre as lideranças das

duas superpotências, que concordaram em focar áreas nas quais havia um denominador comum (Kimball, 2004).

Em outubro de 1986, na reunião de Cúpula de Reykjavik, Reagan e Gorbachev concordaram em tetos globais de sistemas capazes de carregar 100 ogivas para forças de alcance intermediário, nenhuma das quais deveria ser desdobrada na Europa. Os soviéticos chegaram a propor um congelamento no desdobramento de mísseis de curto alcance e aceitaram a princípio uma verificação intrusiva. Os líderes concordaram em limites de 1.600 veículos de lançamento nuclear estratégicos e de 6.000 ogivas para ICBMs, SLBMs e mísseis de cruzeiro lançados do ar (*air-launched cruise missiles*, ALCMs). Cada bombardeiro pesado não-equipado com ALCMs contaria como uma ogiva, independente do carregamento, e mísseis nucleares de cruzeiro lançados do mar (*sea-launched cruise missiles*, SLCMs) seriam limitados por um acordo específico. Os membros do Executivo soviético insistiram que os EUA aceitassem medidas que enfraquecessem a SDI, mas Reagan recusou (Pike, 1995d, 1996). No início de 1987, o furor político em torno do esquema armas-por-reféns Irã-Contras levou muitos membros da administração Reagan a pressionarem por uma inovação na área de controle e de redução de armas com a URSS, que pudesse restabelecer a popularidade de Reagan. Nesse período, Gorbachev aceitou desfazer a ligação entre as negociações sobre forças de alcance intermediário e as conversações sobre sistemas estratégicos. Pouco depois, concordou em adotar a “opção-zero” para mísseis de alcances curto e intermediário. Além disso, o líder soviético percebeu que ainda seriam necessários muitos anos até que a defesa antimísseis espacial dos EUA pudesse ser desdobrada (Kimball, 2004).

Em dezembro de 1987, foi assinado, na reunião de cúpula em Washington, D.C., com Reagan e Gorbachev, o INF, um divisor de águas na relação estratégica entre os EUA e a URSS. O acordo incluiu novas provisões minuciosas e intrusivas para verificação e eliminou uma classe inteira de armas nucleares, muitas das quais tinham sido desdobradas durante a própria administração Reagan. Mais especificamente, o INF estipulava a eliminação verificada de todos os mísseis balísticos e de cruzeiro dos EUA e da URSS lançados do solo e com alcances entre 500 e 5.500 km, bem como de seus lançadores e de equipamentos associados de apoio, dentro de três anos após a entrada do tratado em vigor. Este é o panorama das eliminações estabelecidas pelo acordo (Arms Control Association, 2002b; Estados Unidos da América, Agência de Informação, 1990, p.65; Estados Unidos da América & União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, 1987; Pike, 1995d):

Sistemas	Número de mísseis sujeitos à eliminação
<b>EUA</b>	
Pershing IA	169
Pershing II	234
GLCMs	443
<b>Total</b>	<b>846</b>
<b>URSS</b>	
SS-20	654
SS-12	718
SS-23	239
SS-4	149
SS-5	6
SSC-X-4	80
<b>Total</b>	<b>1.846</b>

Tabela 3 – INF (1987)

O INF foi um tratado inovador pois estabeleceu um regime detalhado e intrusivo de verificação sem precedentes, que criou as bases para componentes de verificação do START I nas reduções de armas ofensivas estratégicas. Tal regime estipulava a realização de inspeções locais, que previam o envio de pessoal a locais específicos para auxiliar as partes a verificar a aquiescência da outra às provisões do tratado. Elas incluíam inspeções das linhas de base, para verificar o número inicial de mísseis e lançadores em cada base de operação ou instalação de apoio; inspeções para confirmar se as atividades relacionadas às forças intermediárias haviam cessado em certas instalações; inspeções para confirmar a destruição de mísseis, lançadores e equipamentos associados; monitoramento contínuo, em que uma equipe residente de inspeção verificaria as saídas principais das instalações de produção de mísseis a fim de determinar se os itens cobertos pelo tratado estavam deixando tais locais; e inspeções eventuais a fim de verificar a falta de itens em bases de operação de mísseis e em instalações de apoio. O Artigo XIII estabeleceu a Comissão Especial de Verificação (*Special Verification Commission, SVC*), que serviria como fórum para discussão e para resolução de questões relativas à implementação e à aquiescência aos termos do tratado. Ela consideraria procedimentos que melhorassem a viabilidade e a efetividade do tratado e

determinaria características e métodos de uso dos equipamentos de inspeção (Arms Control Association, 2002b; Estados Unidos da América & União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, 1987; Pike, 1995d).

Na Cúpula de Washington, D.C., Reagan e Gorbachev concordaram que os negociadores do START deveriam se concentrar nos pontos em que havia concordância, como o teto de 1.600 veículos de lançamento com 6.000 ogivas e de 1.540 ogivas em 154 mísseis pesados. Os líderes fixaram um sublimite de 4.900 para o número total de ogivas em mísseis balísticos e as linhas para verificação efetiva, baseando-se nas provisões do INF. Em relação ao debate sobre a interpretação do ABM, ambos os lados “concordaram em discordar” (Pike, 1996). Apesar do sucesso quanto às forças nucleares de alcance intermediário, os dois lados fracassaram na resolução das diferenças acerca da interpretação do ABM e nos termos das relações entre sistemas ofensivos e defensivos sob o START. Mas as negociações iniciadas com Reagan abriram caminho para a assinatura do START I durante o governo de George H. W. Bush (Kimball, 2004).

Bush lançou, em junho de 1989, uma iniciativa que aceleraria a resolução de questões referentes à verificação e proveria experiência nessa atividade (*Verification and Stability Initiative*). Dentre as propostas, cabe destacar o monitoramento local de instalações de produção de mísseis, a troca de informação sobre forças estratégicas, a proibição de encriptação de telemetria em ICBMs e SLBMs, a familiarização com procedimentos para inspeções, a notificação sobre exercícios estratégicos e a demonstração de técnicas de marcação para identificação de mísseis. Na Ministerial de Wyoming, em setembro, o secretário de Estado James Baker e o ministro das Relações Exteriores Eduard Shevardnadze fizeram progressos. A URSS eliminava a ligação entre acordos sobre defesa antimísseis e sobre armas ofensivas estratégicas, mas poderia denunciar um possível START se os EUA não respeitassem o ABM (Pike, 1996).

Mais avanços foram feitos na Ministerial de Moscou, em maio de 1990, quando Baker e Shevardnadze fixaram limites sobre ALCMs, e na cúpula de Washington, D.C., em junho, quando Bush e Gorbachev assinaram a Declaração Conjunta acerca do Tratado sobre Armas Ofensivas Estratégicas, que recapitulava provisões já acordadas e adicionava novos termos sobre sublimites de ogivas de ICBMs móveis e um cronograma para reduções. O START I, assinado por Gorbachev e George H. W. Bush em julho de 1991, estipulava reduções de armas ofensivas estratégicas, que seriam realizadas em três fases ao longo de sete anos, a partir da data de entrada do tratado em vigor (Arms Control Association, 2002b; Pike, 1996). Dentre os principais limites, cabe citar:

1. Um teto de 1.600 “veículos de lançamento nuclear estratégicos”, englobando ICBMs e SLBMs desdobrados e lançadores associados, bem como bombardeiros pesados desdobrados;
2. Um teto de 6.000 ogivas “atribuídas” a mísseis e a bombardeiros, contadas a partir de procedimentos detalhadamente definidos no acordo;
3. 4.900 ogivas em mísseis balísticos;
4. 1.540 ogivas em 154 ICBMs pesados para os soviéticos, que concordaram em eliminar 22 lançadores de SS-18 em sete anos até atingir tal nível;
5. 1.100 ogivas em ICBMs móveis desdobrados (Arms Control Association, 2002b; Pike, 1996).

O START I não estipulava a destruição de ogivas removidas dos veículos de lançamento. As desdobradas eram restritas por meio de limites rigorosos para tais veículos e da destruição de excedentes (Bleek, 2002b; Pike, 1996). O regime intrusivo de verificação envolvia inspeções locais e trocas regulares de informação, complementando meios técnicos nacionais (Arms Control Association, 2002b; Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; Pike, 1996). Ele inclui notificações sobre sistemas e instalações, com dados sobre tópicos como conversão e eliminação, medidas cooperativas para a melhoria dos meios técnicos nacionais, testes de voo de mísseis, informação telemétrica, novos tipos de sistemas, inspeções, atividades contínuas de monitoramento e dispersão operacional.

Tal regime impedia a recusa de informação telemétrica e estipulava doze tipos de inspeções locais: linhas de base, atualização de informações, novas instalações, locações suspeitas, veículos de reentrada, dispersão pós-exercício, conversão ou eliminação, liquidação, instalações previamente declaradas, exposições de características técnicas de ICBMs / SLBMs e lançadores, exposições de distinguibilidade de bombardeiros pesados e ALCMs nucleares de longo alcance e exposições de linhas de base de bombardeiros pesados usados para testes de ALCMs que não tivessem sido antes inspecionados. Ele previa também monitoramento contínuo de instalações de montagem de ICBMs móveis e medidas cooperativas para a exibição de sistemas. Os dados relevantes sobre aquiescência seriam trocados continuamente e sumarizados duas vezes ao ano num Memorando de Entendimento. A Comissão Conjunta de Aquiescência e Inspeção definia procedimentos minuciosos que as partes deveriam seguir na implementação. Eles cobriam detalhes que faltavam nos documentos principais e eram destinados a construir confiança (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; Pike, 1996; Wolfsthal et al., 2001).

A entrada do START I em vigor foi atrasada devido ao colapso da URSS cinco meses após sua assinatura e aos esforços para desnuclearizar Ucrânia, Cazaquistão e Belarus. Em maio de 1992, pelo Protocolo de Lisboa, a Rússia e esses três países tornaram-se partes do START, e os representantes desses últimos concordaram em assinar o NPT como Estados que não têm armas nucleares. Representantes dos três Estados comprometeram-se a transferir as ogivas para a Rússia, e os EUA ajudaram-nos a destruir veículos de lançamento (Bleek, 2002b). Em 1994, as partes trocaram instrumentos de ratificação em Budapeste, e o START I entrou em vigor. A implementação e a verificação procederam suavemente na segunda metade da década de 1990 (Davis, 2002; The Acronym Institute, 2000d; Pike, 1996).

Em dezembro de 2001, foram concluídas as reduções mais amplas de armas estratégicas da História. Porém, como o START I não requer destruição de ogivas, norte-americanos e russos armazenaram-nas em quantidade considerável. O tratado vigorará até dezembro de 2009, e as partes podem requerer inspeções (Arms Control Association, 2002b; Bleek, 2002b; Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003; Pike, 1996). Como mostra a tabela (Estados Unidos da América, Departamento de Estado, 2002), o arsenal estratégico foi reduzido em mais de 40%:

Sistemas desdobrados	Limites do START I	EUA		Extinta URSS	
		Em 5 dez. 1994	Em 5 dez. 2001	Em 5 dez. 1994	Em 5 dez. 2001
ICBMs e SLBMs e lançadores associados e bombardeiros pesados	1.600	1.838	1.238	1.958	1.136
Ogivas atribuídas a ICBMs, SLBMs e bombardeiros estratégicos	6.000	8.824	5.949	9.584	5.518
Ogivas atribuídas a ICBMs e SLBMs	4.900	6.793	4.821	8.638	4.894

Tabela 4 – START I (1994 e 2001)

Cumprir destacar o papel do Programa de Cooperação para Redução de Ameaças (*Cooperative Threat Reduction Program*, CTR), que começou como iniciativa congressional um mês antes do fim da URSS. O senador democrata Sam Nunn e o republicano Richard Lugar criaram um plano bipartidário para auxiliar repúblicas soviéticas a reduzir a

ameaça trazida pelo seu arsenal. Em relação ao nuclear, as atividades eram relacionadas à estabilização, à transformação e à redução do arsenal; à segurança de material, ogivas e tecnologia; à limitação da produção de material físsil; à deposição de tal material em excesso e à criação de medidas de transparência (Ficek, 2001; Luongo, 2001; Pike, 1995b).

Entre abril de 1995 e novembro de 1996, as últimas ogivas nucleares no Cazaquistão, na Ucrânia e em Belarus foram removidas. Os congressistas aprovaram em 1996 a ampliação do programa, e, em 1998, norte-americanos e russos concordaram com a iniciativa das “cidades nucleares”, que visava a assistir à redução de complexos de armas e a gerar empregos alternativos para especialistas. Em 1999, teve início a Iniciativa Ampliada de Redução de Ameaças, com mais verbas e atividades. O acordo sobre redução de ameaças foi prorrogado (Ficek, 2001).

Porém, houve grandes obstáculos ao programa, como a desconfiança acerca da cooperação russa com o Irã; o controle do Congresso pelo Partido Republicano na década de 1990, que reforçou críticas à cooperação com a Rússia; e os relatos sobre a corrupção no governo russo (Ficek, 2001; Luongo, 2001; Pike, 1995b). Apesar dos problemas, o CTR teve papel decisivo na redução dos riscos trazidos pelo arsenal soviético (Estados Unidos da América, Agência para Redução de Ameaças do Departamento de Defesa, 2004):

Sistemas	Linha de base do CTR	Reduções cumulativas (2004)*	Projeção para 2007 **	Projeção para 2012 **
Ogivas desativadas	13.300	6.382	8.564	9.444
ICBMs destruídos	1.473	539	821	1.131
Silos de ICBM eliminados	831	462	485	485
Lançadores de ICBMs móveis destruídos	442	12	174	381
Bombardeiros eliminados	228	130	129	138
ASMs nucleares destruídos	829	713	829	829
Lançadores de SLBMs eliminados	728	408	520	628
SLBMs eliminados	936	496	629	712
SSBNs destruídos	48	27	35	40
Túneis para teste nuclear selados	194	194	194	194
* Em 21 jul. 2004.				
** Projeções feitas em 31 dez. 2003.				

Tabela 5 – CTR (1991-2012)

## 2.4. START II (1993) e a estrutura do START III (1997)

Com a desintegração da URSS, membros da administração George H. W. Bush buscaram negociar reduções de armas ofensivas estratégicas ainda mais abrangentes que as determinadas pelo START I. O segundo Tratado sobre a Redução de Armas Ofensivas Estratégicas (*Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, Strategic Arms Reduction Treaty II, START II, 1993*) sistematizava o Entendimento Conjunto de Bush e de Boris Yeltsin na Cúpula de Washington, D.C., em junho de 1992, de assinar um acordo que seguisse o START I. O START II estipulava a redução dos arsenais estratégicos desdobrados de cada lado a 3.000 – 3.500 ogivas e proibia o desdobramento de um dos sistemas mais desestabilizadores no contexto da relação estratégica entre os dois países: os ICBMs MIRVados. O tratado utilizava regras de contagem de ogivas que eram semelhantes às do START I e previa destruição de veículos de lançamento, mas não de ogivas estratégicas (Arms Control Association, 2002b; Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003; Bleek, 2002b; Pike, 1995j).

Ao fim da primeira fase, cada lado deveria ter reduzido seu número total de ogivas estratégicas desdobradas a 3.800 – 4.250 e, ao término da segunda, a 3.000 – 3.500 unidades. Nenhuma delas poderia estar em ICBMs MIRVados; somente aqueles mísseis com uma única ogiva seriam permitidos, e não mais que 1.700 – 1.750 delas poderiam estar desdobradas em SLBMs, que poderiam ser MIRVados. O tratado incluía um Protocolo sobre Procedimentos para a Eliminação de ICBMs pesados e para a Conversão de seus lançadores em silos, um Protocolo sobre Exibição e Inspeção de bombardeiros pesados e um Memorando sobre Atribuição. O regime de verificação do START I aplicava-se ao START II, e novas medidas seriam inclusas, como a observação da conversão dos silos de SS-18, procedimentos para eliminação de mísseis, exposições e inspeções de bombardeiros pesados, inclusive daqueles que seriam reorientados para missões convencionais. Um protocolo prorrogou o prazo no qual as reduções seriam concluídas e no qual os limites provisórios deveriam ser atingidos. Isso foi necessário devido à dificuldade expressa por membros do Executivo russo de seu país poder cumprir as datas estipuladas inicialmente. Abaixo segue a comparação dos níveis estabelecidos pelos STARTs I e II (Pike, 1995j):

Sistemas	START I	START II Fase 1	START II Fase 2
Ogivas estratégicas	6.000	3.800-4.250	3.000-3.500
Ogivas em mísseis balísticos	4.900	Nenhum sublimite específico	Nenhum sublimite específico
Ogivas em ICBMs MIRVados	Não aplicável	1.200	0
Ogivas em SLBMs	Não aplicável	2.160	1.700-1.750
Ogivas em ICBMs pesados	1.540	650	0
Ogivas em ICBMs móveis	1.100	Aplica-se o START I	Aplica-se o START I
Veículos de lançamento nuclear estratégico	1.600	Aplica-se o START I	Aplica-se o START I

Tabela 6 – START I e START II (Fases 1 e 2)

Nos EUA, o START II recebeu consentimento para ratificação em janeiro de 1996. A resolução de ratificação proibia a redução unilateral de armas ofensivas estratégicas norte-americanas antes da entrada do START II em vigor e sem o consentimento do Senado. Ademais, apontava que uma forma de dissuasão baseada apenas em armas ofensivas não poderia por ela mesma dar conta do ambiente estratégico emergente, caracterizado pela proliferação de mísseis balísticos de longo alcance e por esforços dos membros dos Executivos norte-americano e russo para a construção de uma nova relação baseada na confiança (Wolfsthal et al., 2001). Questões relacionadas à verificação do START II emergiram, como a capacidade dos membros do Executivo russo de cumprir as obrigações estipuladas e de arcar com os custos da aquiescência aos termos do acordo, além da necessidade de investimentos de longo prazo na modernização dos meios técnicos nacionais de verificação (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003).

Yeltsin submeteu o START II à Duma em 1995. A lei sobre ratificação que o presidente propôs não tinha qualquer interpretação, limitação ou condição para o Executivo, mas a mensagem de Yeltsin apontava que o START II poderia apenas ser implementado sob as condições de preservação e de interpretação estrita do ABM pelos EUA. A demora na votação russa resultou da forte oposição ao START II pelos membros da Duma. Muitos deles expressaram preocupação quanto à construção de novos ICBMs de apenas uma ogiva a fim de alcançar o limite de 3.500. Esses sistemas poderiam ser eliminados para atingir o limite imaginado de 2.000 –

2.500 ogivas para um START III ainda a ser negociado. Outro motivo de preocupação foi a capacidade significativa que os EUA têm de retornar ogivas armazenadas para os veículos de lançamento. Para os norte-americanos, grande parte das reduções poderia ser atingida pela simples remoção de ogivas dos veículos de lançamento, enquanto a maioria dos mísseis russos seria sujeita à eliminação física. Os membros da Duma consideravam 2003 uma data inatingível para a implementação. O programa de Defesa Nacional Antimísseis norte-americano (*National Missile Defense*, NMD) foi também uma preocupação do Parlamento russo. Os russos opuseram-se a modificações significativas no ABM e viram limites sobre o NMD como pré-condição para a redução do número de suas armas ofensivas desdobradas (Wolfsthal et al., 2001).

Em março de 1997, Bill Clinton e Yeltsin assinaram, na Cúpula de Helsinque, a Declaração Conjunta sobre os Parâmetros de Reduções Futuras nas Forças Nucleares. Dentre os principais pontos definidos, cabe destacar:

1. Adotar o protocolo que prorroga o prazo de implementação do START II para 31 de dezembro de 2007;
2. Iniciar negociações do START III imediatamente após a entrada do START II em vigor;
3. Desativar os sistemas marcados para eliminação sob o START II por meio da remoção de ogivas nucleares ou de outras medidas acertadas até 31 de dezembro de 2003, a fim de evitar uma ampliação significativa do período em que as forças desdobradas manter-se-iam acima dos níveis do START II;
4. Estabelecer duração ilimitada para todos os acordos correntes da plataforma START (Kimball & Kucia, 2003b; Wolfsthal et al., 2001).

Os parâmetros para a negociação do START III estipulados pela Declaração Conjunta incluíam a redução do número de ogivas estratégicas desdobradas a 2.000 – 2.500 até o fim de 2007. Além de estabelecer a destruição de veículos de lançamento, o START III deveria determinar a destruição de ogivas nucleares estratégicas a fim de promover a irreversibilidade das reduções (Arms Control Association, 2002b). Os presidentes concordaram que o START III incluiria medidas relacionadas à transparência quanto aos inventários de ogivas estratégicas e aos materiais nucleares e disseram que explorariam medidas sobre SLCMs e armas táticas (Bleek, 2002b; Wolfsthal et al., 2001).

Em 1997, a secretária de Estado Madeleine Albright e o ministro das Relações Exteriores Yevgeniy Primakov assinaram em Nova York uma declaração conjunta que

consolidava o compromisso de Helsinque de desativar os ICBMs marcados para eliminação sob o START II – os russos SS-18 e SS-24 e o MX Peacekeeper – até dezembro de 2003. Firmaram também protocolos sobre o ABM, que remetiam a preocupações russas. Clinton e Primakov concordaram em iniciar consultas informais, no nível de especialistas, sobre o START III antes da aprovação do START II pelo Parlamento russo (Kimball & Kucia, 2003b; Wolfsthal et al., 2001).

Uma série de discussões e de crises políticas levou ao adiamento da votação do START II pela Duma: o bombardeio dos EUA ao Iraque em dezembro de 1998, as propostas norte-americanas de emendar o ABM a fim de desenvolver o NMD em janeiro de 1999 e o bombardeio da OTAN à Iugoslávia sobre a questão de Kosovo em abril. A votação favorável ao START II foi obtida sob a administração de Vladimir Putin, em abril de 2000. A lei sobre a ratificação definia circunstâncias extraordinárias que permitiriam a denúncia do START II, como a denúncia do ABM ou o desdobramento de armas nucleares dos EUA em territórios de novos membros da OTAN. Ela determinava que o START II entraria em vigor somente com o consentimento norte-americano para a ratificação dos acordos de 1997 relacionados ao ABM (Wolfsthal et al., 2001).

A controvérsia em torno do desdobramento do NMD tornou-se um obstáculo à entrada do START II em vigor e às negociações do START III. Em 1999, o Congresso norte-americano aprovou o desdobramento do NMD assim que “tecnologicamente possível”, a fim de proteger o país da ameaça emergente de programas de mísseis balísticos. Os membros do Executivo dos EUA tentaram – de forma fracassada – persuadir os russos de que tais defesas não minariam a segurança russa (Wolfsthal et al., 2001).

Os debates em relação à defesa antimísseis podem ser divididos em dois períodos. No primeiro, as preocupações russas foram centradas no desdobramento, pelos membros do Executivo norte-americano, de um sistema de defesa antimísseis de teatro de operações que poderia interceptar mísseis estratégicos. Tais desacordos advinham das “áreas cinzentas” do ABM, que não definia a distinção entre sistemas defensivos estratégicos e táticos, e somente os primeiros eram limitados pelo acordo. Na Cúpula de Helsinque, Clinton e Yeltsin confirmaram que cada lado estava livre para desenvolver e desdobrar sistemas defensivos não-estratégicos, mas ambos se sujeitariam a certas medidas de construção de confiança. Os protocolos assinados por Albright e Primakov estabeleciam critérios específicos de demarcação dos sistemas e substituíam a URSS como parte do ABM por Rússia, Belarus, Cazaquistão e Ucrânia. O

Parlamento russo aprovou esses protocolos simultaneamente à lei sobre a ratificação do START II (Wolfsthal et al., 2001).

No segundo período, as preocupações russas mudaram seu enfoque para o desenvolvimento e o desdobramento do NMD pelos norte-americanos. Quando o ABM foi negociado, os membros do Executivo dos EUA e os da URSS acreditavam que as restrições sobre o NMD proviam a base para a estabilidade estratégica. Porém, a posição norte-americana mudou ao longo da década de 1990 em resposta ao desenvolvimento de sistemas de mísseis balísticos de longo alcance em países periféricos, como a Coreia do Norte e o Iraque. Mesmo após negociações intensas com os norte-americanos, os membros do Executivo russo destacaram que não reduziriam forças ofensivas se os norte-americanos não respeitassem o ABM (Wolfsthal et al., 2001).

Após negociações intensas, Clinton e Putin tiveram em junho de 2000, em Moscou, uma reunião de cúpula na qual diversos analistas esperavam a aceitação, por parte dos membros do Executivo russo, de emendas ao ABM em troca da aprovação, por parte dos membros do Executivo norte-americano, de um limite de 1.500 ogivas para o START III. Porém, os representantes norte-americanos rejeitaram a ideia de reduções mais abrangentes. Embora a reunião não tivesse produzido muitos resultados significativos, os presidentes assinaram uma Declaração Conjunta sobre os Princípios da Estabilidade Estratégica, que reafirmava o papel do ABM como pilar dessa estabilidade, mas simultaneamente reconhecia que a comunidade internacional enfrentava a ameaça da proliferação de WMD e de seus veículos de lançamento. Os líderes apontaram que o ABM considerava possíveis mudanças no contexto estratégico e solicitaram aos membros de suas equipes que preparassem uma análise sobre medidas concretas para endereçar ameaças emergentes e, ao mesmo tempo, preservar a estabilidade estratégica. Eles notaram a importância do processo consultivo e expressaram o desejo de manter as consultas no futuro. Posteriormente, o Ministério das Relações Exteriores apontou que isso não significava que os membros do Executivo russo concordavam em emendar o ABM (Wolfsthal et al., 2001).

Membros do Executivo russo avisaram que a denúncia unilateral do ABM pelos EUA iniciaria a denúncia de uma diversidade de acordos sobre controle e redução de armas pelos russos. O chefe das Forças de Mísseis Estratégicos Vladimir Yakovlev declarou que as atividades de inspeção e de verificação poderiam ser extintas e apontou possíveis alterações, como o equipamento de mísseis Topol-M com MIRV, a mudança do desdobramento de armas táticas, a ampliação do número de ALCMs nucleares e a retomada da produção de mísseis balísticos de alcance intermediário (Wolfsthal et al., 2001).

Como veremos no próximo capítulo, o presidente George W. Bush disse, em dezembro de 2001, que os EUA efetivariam a denúncia do ABM em seis meses. Ele alegou que o acordo limitava a habilidade do governo de desenvolver formas de proteger a população de futuros ataques de terroristas e de “Estados párias” (*rogue states*), acusados pela Casa Branca de patrocinar o terrorismo e de manter esforços para aquisição de WMD. Em maio de 2002, Bush e Putin assinaram o SORT. Um mês depois, a denúncia do ABM foi efetivada, e Putin declarou que a Rússia não estava mais limitada pela assinatura do START II, finalizando esforços para a entrada do tratado em vigor (Arms Control Association, 2002b; Kimball & Kucia, 2003b).

	<b>Acordo Provisório SALT I</b>	<b>SALT II</b>	<b>START I</b>	<b>START II</b>	<b>START III</b>	<b>SORT</b>
<b>Número de ogivas estratégicas</b>	Não estabelece limites sobre ogivas	Não estabelece limites sobre ogivas	6.000 ogivas desdobradas, contadas a partir dos procedimentos rigorosamente definidos	3.000-3.500 ogivas desdobradas	2.000-2.500 ogivas desdobradas	1.700-2.200 ogivas nucleares estratégicas
<b>Número de veículos de lançamento estratégicos</b>	EUA: 1.054 silos de ICBMs e 656 tubos de lançamento de SLBMs; URSS: 1.607 silos de ICBMs e 740 tubos de lançamento de SLBMs	2.400 veículos de lançamento nuclear estratégicos (2.250 em 1981), englobando lançadores de ICBMs e de SLBMs, bombardeiros pesados e mísseis balísticos ar-terra	1.600 veículos de lançamento nuclear estratégicos, englobando ICBMs e SLBMs desdobrados e seus lançadores associados e bombardeiros pesados desdobrados	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
<b>Status*</b>	Expirou	Nunca entrou em vigor	Em vigor	Nunca entrou em vigor	Nunca completamente negociado	Em vigor
<b>Data de assinatura</b>	26 de maio de 1972	18 de junho de 1979	31 de julho de 1991	3 de janeiro de 1993	Não aplicável	24 de maio de 2002
<b>Data em que entrou em vigor</b>	3 de outubro de 1972	Não aplicável	5 de dezembro de 1994	Não aplicável	Não aplicável	1º de junho de 2003
<b>Data limite de implementação</b>	Não aplicável	31 de dezembro de 1981	5 de dezembro de 2001	31 de dezembro de 2007	31 de dezembro de 2007	31 de dezembro de 2012
<b>Data de expiração</b>	3 de outubro de 1977	31 de dezembro de 1985	5 de dezembro de 2009	5 de dezembro de 2009	Não aplicável	31 de dezembro de 2012

\* Em mar. 2005.

Tabela 7 – Controle e redução ofensivos estratégicos

## 2.5. Os acordos detalhados e precisos

Os acordos detalhados, extensos e precisos sobre estabelecimento de limites ou sobre redução efetiva do número de armas estratégicas e não-estratégicas dos EUA e da URSS / Rússia negociados durante a Guerra Fria e na década que a seguiu tiveram papel central na construção de uma relação estratégica mais segura entre as partes. Os regimes que eles estabeleceram permitiam o acesso à informação sobre o conteúdo de regras e as atividades das partes, oferecendo a segurança de que os representantes de um lado não tirariam vantagem do outro. Eles ampliavam expectativas de que as partes comportar-se-iam de acordo com as regras, monitoravam a aquiescência em face dos altos incentivos para ruptura das normas e continham atores que contemplavam não aquiescer a acordos (Chayes & Chayes, 1995, p.135-153).

Embora a relação política entre as partes fosse marcada pela suspeita e pela rivalidade, os acordos reduziam custos e incertezas da corrida armamentista, além de limitarem riscos militares da cooperação. Os procedimentos extensos, detalhados e rigorosos para verificação, por exemplo, asseguravam que qualquer tentativa de ruptura fosse detectada a tempo de permitir contramedidas apropriadas. Como a possibilidade de descoberta do comportamento desertor era alta e a de alcançar vantagem militar significativa era baixa, poder-se-ia ganhar pouco com a violação dos acordos (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003; Chayes & Chayes, 1995, p.174-179).

Hoje, o papel de acordos complicados e minuciosos sobre controle e redução de armas vem se esvaindo, tendo em vista seu nível excessivo de intrusão e os altos custos das atividades. Em termos financeiros e organizacionais, cabe destacar que as inspeções do INF custaram aos EUA cerca de US\$ 105 milhões por ano nos quatro anos iniciais de operação. Estimativas apontam que os custos de verificação do START I estariam na faixa de US\$ 100 milhões a US\$ 290 milhões ao ano (Chayes & Chayes, 1995, p.191). As provisões complexas e detalhadas – especialmente no ponto de vista de membros da administração de George W. Bush – apresentam custos políticos e estratégicos, já que impõem restrições à operação e à modernização do arsenal nuclear, limitando a flexibilidade estratégica em face da emergência de ameaças (Sokov, 2002, 2003). Nesse contexto, insere-se o Tratado de Moscou, que não é altamente preciso ou complexo, nem mesmo tem provisões próprias para verificação.