

De Volta Para o Futuro: O Controle De Armas Nucleares dos EUA e da URSS/Rússia (1960-2010)

Diego Santos Vieira de Jesus*

Resumo

Os objetivos deste artigo são examinar o papel do controle de armas nucleares na construção do relacionamento estratégico entre os EUA e a URSS / Rússia ao longo das últimas cinco décadas e explicar por que tais países optaram por instrumentos legais com diferentes níveis de precisão para o controle de sistemas atômicos. O controle de armas nucleares criou condições para a limitação da competição numa corrida armamentista acirrada, a redução de custos políticos e econômicos da preparação para o combate e a diminuição da probabilidade e do risco de guerra. A forma e o conteúdo dos instrumentos legais para a administração dos recursos de violência na área nuclear resultaram das alterações das preferências dos Executivos dessas potências em relação ao balanço entre os sistemas ofensivos e defensivos e ao papel da dissuasão.

Palavras-chave: EUA. Rússia. Controle de armas nucleares.

Abstract

The aims of this paper are to examine the role of nuclear arms control in the construction of the strategic relationship between the U.S. and USSR / Russia over the past five decades and explain why these countries opted for legal instruments with different levels of precision to control their atomic systems. Nuclear arms control created the conditions for the restriction of competition in a fierce arms race, the reduction of political and economic costs of the preparation for combat and the decrease of the probability and the risk of war. The form and the content of legal instruments for management of violence resources in the nuclear arena

* Doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação e da Pós-Graduação lato sensu em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio).

resulted from changes in the Executives' preferences in relation to the balance between offensive and defensive systems and the role of deterrence.

Keywords: United States. Russia. Nuclear arms control.

De acordo com Herz (1950), 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, pode desenvolver-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. Entretanto, essas tensões e incertezas apresentadas pelo autor 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).

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 nucleares assinados por eles passaram a estabelecer procedimentos ainda mais detalhados para a 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 recuou e representantes dos dois lados procuraram construir uma parceria genuína baseada na segurança e na confiança mútua, mostraram-se cada vez mais excessivos, em especial para a administração de George W. Bush nos EUA e de Vladimir Putin na Rússia, os custos políticos, organizacionais e financeiros de novos acordos robustos sobre controle e redução de armamentos atômicos. 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 (Sokov, 2002, 2003). Porém, com as administrações de Barack Obama nos EUA e de Dmitri Medvedev na Rússia, é possível observar um retorno à defesa de acordos mais densos e detalhados, com regimes minuciosos para a verificação, para o controle de armas nucleares dos dois países a fim de fortalecer ainda mais a confiança mútua no contexto de uma Nova Relação Estratégica entre as duas maiores potências nucleares do planeta, mas levando em conta a necessidade de flexibilidade para enfrentar novas ameaças.

Os objetivos deste artigo são examinar o papel do controle de armas nucleares na construção do relacionamento estratégico entre os EUA e a URSS / Rússia ao longo das últimas cinco décadas e explicar por que tais países optaram por instrumentos legais com diferentes níveis de precisão para o controle de seus sistemas atômicos ao longo do tempo. O argumento central aponta que o controle de armas nucleares permitiu a criação de um compromisso de regulação do tamanho, da composição técnica, dos modelos de investimento e das práticas operacionais das forças atômicas pelo consentimento para o benefício mútuo. Assim, criou condições para a limitação da competição numa corrida armamentista acirrada, a redução de custos políticos e econômicos da preparação para o combate, a diminuição da probabilidade e do risco de guerra, a redução dos prejuízos caso um conflito viesse a ocorrer, minimizando o seu escopo, e a ampliação das seguranças regional e global. A forma e o conteúdo dos instrumentos legais para a administração dos recursos de violência na área nuclear resultaram das alterações das preferências dos membros do Executivo dessas potências em relação ao balanço entre sistemas ofensivos e defensivos na política de segurança e ao papel da dissuasão em face das ameaças de potências atômicas tradicionais e de Estados-pária¹ e atores não-estatais no nível internacional. Na próxima seção, examinarei os tratados de controle de armas

¹ O termo é utilizado em referência aos Estados acusados de patrocinar organizações terroristas e de desenvolver programas de armas de destruição em massa.

nucleares resultantes das negociações conduzidas entre EUA e a URSS durante as décadas de 1960 e 1970. A seguir, investigarei as inovações trazidas nos anos 1980 e 1990. Antes de tecer as considerações finais, examinarei as principais realizações ao longo da primeira década do século XXI e as mudanças trazidas pelas administrações Bush e Obama nos EUA e Putin e Medvedev na Rússia, respectivamente.

O passado do controle de armas nucleares: as décadas de 1960 e 1970

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 o “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, que ambos os lados explorassem um congelamento verificado do número de veículos de lançamento ofensivos estratégicos e de sistemas defensivos (Pike, 1995c). 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 mísseis balísticos intercontinentais (em inglês, *intercontinental ballistic missiles*, ICBMs) e de mísseis balísticos lançados de submarinos (*submarine-launched ballistic missiles*, 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).

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-no 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, 1995c). 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 locações 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 a Europa Ocidental e o Japão, os soviéticos defendiam predominantemente vizinhos. Tudo isso criou dificuldade na determinação de uma equivalência estratégica abrangente (Pike, 1995c).

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 o presidente norte-americano Richard Nixon e o secretário-geral do partido Comunista da URSS 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. 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, 1995c).

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 desdobramento²: 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 criar 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*, 2002; Pike, 1995a). Além disso, foram estipulados limites quantitativos e qualitativos precisos a tais sistemas. Cada localização 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 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 (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*, 2002; Pike, 1995c). 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

² 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).

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 (Arms Control Association, 2002). 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 oferecia 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; Pike, 1995c).

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. 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, 1995c).

Já 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 norte-americano Gerald Ford e 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, 2002; Pike, 1995d). 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, 2002; Pike, 1995d).

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, 1995d).

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 distinção 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 que 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, 1995d).

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).

Em busca de um futuro: as décadas de 1980 e 1990

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 venceu 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 o controle e a redução de armas nucleares 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, 2002; Davis, 2002). O INF e o START I abriram espaço para regimes de verificação mais extensos e intrusivos.

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, 2002; Pike, 1995b).

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, 2002; Pike, 1996). Dentre os principais limites, cabe citar um teto de 1.600 “veículos de lançamento nuclear estratégicos”, englobando ICBMs e SLBMs desdobrados e lançadores associados, bem como bombardeiros pesados desdobrados; um teto de 6.000 ogivas “atribuídas” a mísseis e a bombardeiros, contadas a partir de procedimentos detalhadamente definidos no acordo; 4.900 ogivas em mísseis balísticos; 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; e 1.100 ogivas em ICBMs móveis desdobrados (Arms Control Association, 2002; 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, 2002; Pike, 1996). O regime intrusivo de verificação envolvia inspeções locais e trocas regulares de informação, complementando meios técnicos nacionais (Arms Control Association, 2002; 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 vôo 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, locais suspeitos, veículos de reentrada, dispersão pós-exercício, conversão ou eliminação, liquidação, instalações previamente declaradas, exibições de características técnicas de ICBMs / SLBMs e lançadores, exibições de distinguibilidade de bombardeiros pesados e ALCMs nucleares de longo alcance e exibições 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 a 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, 2002). 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; 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 vigorou até dezembro de 2009, período no qual as partes puderam requerer inspeções (Arms Control Association, 2002; Bleek, 2002; Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003; Pike, 1996). O arsenal estratégico foi reduzido em mais de 40%.

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 a destruição de veículos de lançamento, mas não de ogivas estratégicas (Arms Control Association, 2002; Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003; Bleek, 2002; Pike, 1995e). 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, exibições 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 cumprir as datas estipuladas inicialmente.

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 – câmara baixa do Parlamento russo – 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 a 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 Helsinki, 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, 2003; 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*, 2002). 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, 2002; 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 Helsinki 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, 2003; 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 a 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. A controvérsia em torno do desdobramento da 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 da 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).

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 idéia 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. 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).

A morte e a (nova) vida do controle de armas: a década de 2000

Em 24 de maio de 2002, os presidentes George W. Bush e Vladimir Putin assinaram em Moscou o Tratado sobre Reduções Ofensivas Estratégicas (*Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Strategic Offensive Reductions, Strategic Offensive Reductions Treaty, SORT*), mais conhecido como o “Tratado de Moscou”. Ele estipula a redução do número agregado de ogivas nucleares estratégicas dos EUA e da Rússia, de modo que, em 31 de dezembro de 2012, tal número não exceda 1.700 a 2.200 para cada país. Esse foi o primeiro acordo bilateral sobre reduções ofensivas estratégicas firmado por ambas as partes em quase uma década e representou, junto à Declaração Conjunta sobre a Nova Relação Estratégica assinada pelos dois presidentes, um marco do novo relacionamento entre os EUA e a Rússia. Para Bush, o SORT liquidou o legado de hostilidade nuclear da Guerra Fria. Putin caracterizou o tratado como um “passo adiante”, que oferecia uma base forte para darem continuidade à resolução dos pontos críticos nas relações bilaterais, à administração das diferenças e à criação de oportunidades para os dois países, em conjunto com os aliados (Woolf, 2002).

Ao contrário dos acordos bilaterais anteriores sobre controle e redução ofensivos estratégicos assinados pelos membros do Executivo dos EUA e pelos da URSS / Rússia, o SORT não é minucioso, preciso ou completo. Ele não inclui definições detalhadas de sistemas, regras de contagem, procedimentos rigorosos para eliminação ou provisões próprias para verificação e monitoramento. O tratado não define quais ogivas nucleares estratégicas cobre – as desdobradas, as na reserva ou ambas – nem como serão contadas. Além disso, não estabelece limites ao número total de mísseis e de bombardeiros estratégicos e admite que cada lado determine a composição de suas forças ofensivas estratégicas desdobradas, não definindo contorno para elas no curso das reduções. O acordo não estipula como as reduções devam ser realizadas. Já que não determina a destruição de ogivas, possibilita que elas sejam simplesmente removidas do desdobramento e armazenadas para possível redesdobramento. O cronograma das reduções é incerto, pois o acordo não inclui limites provisórios. Isso permite que cada lado tenha autonomia para estipular como e quando, dentro do limite estabelecido, reduzir ogivas nucleares estratégicas. Ademais, o fato de as datas de implementação e de expiração do acordo serem as mesmas leva a crer que é tecnicamente impossível violá-lo. A cláusula de denúncia é distinta das de acordos anteriores. Cada parte pode efetuar-la por nota diplomática, e o prazo estabelecido para a efetivação da denúncia é de apenas três meses. O denunciante não precisa justificar sua decisão citando eventos extraordinários que ameacem seus interesses supremos. O acordo aponta

que a Comissão Bilateral de Implementação deva se reunir pelo menos duas vezes ao ano, mas detalhes como sua composição e o cronograma dos encontros não foram definidos. Com respeito à verificação, ambos os lados decidiram continuar confiando nas provisões do START I, mas o acordo expiraria em 2009 e não houve iniciativa de prorrogá-lo ou de estabelecer provisões para verificação específicas para o SORT (Woolf, 2002).

O Senado norte-americano aprovou a resolução de conselho e consentimento para a ratificação do tratado, por 95 votos a zero, em 6 de março de 2003. Em 14 de maio de 2003, a Duma aprovou a lei federal sobre a ratificação do SORT por 294 votos a 134. Em março, ela tinha decidido adiar a votação do tratado por tempo indeterminado, em face da preocupação com possíveis impactos políticos da então iminente ação dos EUA no Iraque. O Conselho da Federação russo votou favoravelmente ao acordo em 28 de maio (Boese, 2003). Com a finalização de tais procedimentos pelo Senado norte-americano e por ambas as casas do Parlamento russo, Bush e Putin trocaram instrumentos de ratificação do SORT em São Petersburgo, em 1º de junho de 2003, e o tratado entrou em vigor imediatamente. O SORT denotava, naquele momento, o compromisso inovador dos membros dos Executivos dos EUA e da Rússia de efetuar reduções ofensivas estratégicas de uma forma ao mesmo tempo juridicamente vinculante e maleável. Assim, o SORT é um novo instrumento para reduções ofensivas estratégicas, que tem, ao mesmo tempo, um alto nível de obrigação e um baixo nível de delegação – como seus antecessores –, mas um baixíssimo nível de precisão – de forma distinta aos que o precederam.

O presidente George W. Bush – bem como os principais membros do Executivo que o auxiliam em assuntos de política externa e de segurança nacional – visava à maximização da flexibilidade estratégica norte-americana para atender a contingências imediatas, imprevistas ou potenciais. Ele desejava autonomia para definir a forma como implementar as reduções, a fim de com isso armazenar parte das ogivas nucleares estratégicas removidas do desdobramento, que poderiam ser redesdobradas em resposta a contingências potenciais. Ademais, desejava determinar, dentro de um limite agregado para o número de ogivas nucleares estratégicas, a composição e a estrutura das suas forças ofensivas estratégicas a fim de responder a contingências imediatas e imprevistas, evitando limites ao número total de veículos de lançamento estratégicos e sublimites numéricos ou banimentos de categorias de forças. Tendo conquistado o apoio de grande parte do Senado norte-americano, Bush firmou o compromisso de realizar reduções somente do número de ogivas nucleares estratégicas de um modo legalmente vinculante, mas de maneira a evitar excessivos custos políticos,

organizacionais e financeiros de novos tratados robustos, detalhados e extensos, que, por exemplo, impusessem um grande número de restrições à manutenção, à operação e à modernização de suas armas nucleares estratégicas. A flexibilidade do tratado abria espaço para a maximização da flexibilidade estratégica, desejada pelos membros do Executivo dos EUA e por grande parte do Senado norte-americano.

Mesmo cientes da falta de meios adicionais de verificação das reduções, de um cronograma para sua implementação até 2012 e de provisões para eliminação das ogivas e dos sistemas de lançamento, os senadores republicanos e alguns democratas ofereceram consentimento para a ratificação do tratado porque acreditavam que o SORT permitia maximizar a flexibilidade estratégica para que o país atendessem a contingências imediatas, imprevistas ou potenciais. Grande parte dos democratas ofereceu consentimento para a ratificação do SORT porque observou que ele pelo menos oferecia uma plataforma para acordos mais densos e substantivos no contexto do novo relacionamento estratégico entre os EUA e a Rússia – um acordo que era “melhor que nada”.

Poucos meses antes da assinatura do SORT, alegando que o ABM impedia os EUA de se protegerem contra ataques de mísseis perpetrados por “Estados párias” ou por organizações terroristas, Bush disse que os EUA efetivariam a denúncia do tratado. Os russos não expressaram apoio à ação norte-americana, mas consentiram: Putin considerou a decisão de Bush “equivocada”, mas declarou que ela não ameaçava a Rússia nem colocava em risco o futuro das relações russo-americanas (Boese, 2002). Bush destacou que os EUA precisavam de liberdade e de flexibilidade para desenvolver as defesas antimísseis e que a decisão de denunciar o ABM não deveria implicar a eliminação dos laços com a Rússia (Boese, 2002). O secretário de Defesa Donald Rumsfeld, um dos principais oponentes do ABM na administração Bush, sugeriu que, com o tratado fora do caminho, o desenvolvimento de uma melhor relação entre os dois países era mais provável, porque se removia um “ponto problemático presente por tanto tempo”. Já o secretário de Estado Colin Powell, que foi o membro da administração Bush que menos ofereceu apoio à denúncia unilateral do tratado, descartou os receios de possíveis corridas armamentistas com a Rússia e com a China. Powell disse que as maiores indicações de que a Rússia não se sentia ameaçada eram os fatos de que Putin propusera reduções ofensivas estratégicas a um nível inferior ao sugerido por Bush – a aproximadamente 1.500 ogivas nucleares ou até menos, reafirmando em dezembro de 2001 o que dissera em meses anteriores – e de que gostaria de formalizá-las num acordo. O secretário de Estado explicou que as defesas norte-americanas não eram destinadas à proteção em relação

a um ataque dos governos russo ou chinês, mas de Estados “irresponsáveis” (Boese, 2002; Woolf, 2002).

Putin, que havia recusado insistentes propostas norte-americanas para denúncia conjunta do tratado, garantiu que a decisão não ameaçava a Rússia, pois o país tinha armas capazes de vencer defesas antimísseis. O presidente russo deixou claro que a Rússia consideraria o START II, que ainda não tinha entrado em vigor, como definitivamente morto quando a denúncia do ABM fosse efetivada. Segundo Putin, a Rússia adquiriria “o direito aos MIRV” assim que o ABM e todas as restrições associadas tivessem sido abolidas. O presidente russo descreveu a lógica por trás da decisão norte-americana como “não-convicente”, já que nem os terroristas nem os “Estados párias” “têm ou possivelmente teriam mísseis balísticos estratégicos”. Porém, afirmou que a decisão norte-americana não minaria as relações russas com os EUA ou com o Ocidente e enfatizou a importância da construção de uma maior interação entre a Rússia e a OTAN. Os representantes dos Estados-membros da aliança e os da Rússia comprometeram-se a criar um novo conselho que permitiria a eles identificar e buscar uma série de oportunidades para a ação conjunta (Boese, 2002).

Nos últimos anos da administração Bush, os EUA mantinham uma postura de maximização de sua flexibilidade estratégica e de abandono, negligência ou descaso em relação a compromissos mais densos no que dizia respeito ao controle de armas e ao desarmamento nucleares. Quase quinze anos depois do fim de Guerra Fria, os EUA continuavam a gastar bilhões de dólares anualmente na manutenção e na melhoria de suas forças atômicas. A administração Bush estava desdobrando uma capacidade nuclear de ataque preemptiva maior e mais precisa na Ásia-Pacífico e mudando a doutrina rumo ao direcionamento das forças atômicas estratégicas para complexos e centros de comando de armas de destruição em massa. O Departamento de Defesa estava atualizando os planos de ataque nuclear a fim de refletir a nova diretriz presidencial e a transição no planejamento de guerra de um plano operacional integrado pesado da época da Guerra Fria para planos de ataque mais flexíveis e menores destinados a derrotar novos adversários. Os objetivos maiores eram garantir a segurança dos EUA e de seus aliados e dissuadir, deter e, se necessário, derrotar adversários num conjunto amplo de contingências. Um desses novos planos apontava para o uso rápido de capacidades de guerra nuclear, convencional e informacional a fim de eliminar – preemptivamente, se necessário – alvos “urgentes” em qualquer parte do mundo (Norris & Kristensen, 2006a). Em resposta, a Rússia anunciava seus planos para novos sistemas e melhorias em alguns existentes. Em face das condições econômicas mais favoráveis do país, o governo buscava

reafirmar sua força atômica depois de anos de declínio. Putin disse que a Rússia estava restabelecendo exercícios militares de larga escala, enquanto muitos funcionários do Kremlin faziam declarações sobre a relevância da postura nuclear (Norris & Kristensen, 2006b).

Entretanto, desde 2009, uma mudança na direção da política dos EUA com relação ao controle de armas e ao desarmamento nucleares parece estar ocorrendo. Com o início do mandato de Barack Obama como presidente em janeiro daquele ano, ele e os membros de sua equipe indicaram a intenção de reverter algumas das principais políticas da Era Bush nessas áreas. No Executivo norte-americano, os principais atores concordavam na maior parte dos pontos substanciais da segurança, como a negociação de novos acordos densos para o controle e a redução de armas nucleares estratégicas com a Rússia. Obama, a secretária de Estado Hillary Clinton e outros membros do Executivo norte-americano disseram que desejavam mais reduções, em especial porque o START I expirou em dezembro de 2009. Clinton inclusive sinalizava que a não-proliferação nuclear e as negociações sobre reduções ofensivas estratégicas eram sua “mais alta prioridade” (Harvey, 2009). No nível internacional, embora ainda ressaltasse a importância das armas nucleares não-estratégicas na política de segurança em face da superioridade do arsenal convencional norte-americano, do alargamento da OTAN e da presença de sistemas atômicos dos EUA no território de países europeus (Kelleher & Warren, 2009), o novo presidente russo Dmitri Medvedev enfatizou o comprometimento de seu país com a busca do desarmamento nuclear sob o Artigo VI do TNP. O presidente ressaltava que ambos os países estavam reforçando seu compromisso em atingir um mundo livre de armas nucleares, aspiração constantemente ressaltada por Obama. Nas palavras de Clinton, arsenais enormes como os da Guerra Fria não eram necessários para proteger os EUA e seus aliados das ameaças principais do mundo contemporâneo: a proliferação nuclear e o terrorismo (Kimball, 2010). Segundo Collina (2009), os russos viam positivamente a disposição dos norte-americanos de negociar questões também relacionadas a veículos de lançamento com capacidade atômica, como ICBMs que poderiam ser armados com ogivas não-nucleares, e desejavam que esse novo tratado trouxesse uma ligação clara e explícita entre as armas ofensivas e o desdobramento da defesa antimísseis na Polônia e na República Tcheca. Entretanto, era improvável que se tocasse nessa ligação no novo acordo sobre armas ofensivas estratégicas em face dos obstáculos que ela poderia causar à ratificação desse novo tratado no Senado norte-americano. Ainda assim, uma declaração conjunta assinada pelos presidentes em julho de 2009 ligava ambos os temas, mas não os incorporava no texto de um novo ato juridicamente vinculante. No mesmo mês, Medvedev e Obama assinaram um acordo definindo as provisões do novo tratado, que poderia apontar para a redução

de arsenais estratégicos desdobrados a 1.500-1.675 ogivas e 500-1.100 veículos de lançamento, o que representava uma redução ainda maior do que aquela prevista no START I e no SORT (Collina, 2009).

Esse novo tratado foi concluído após um ano de intensas negociações entre norte-americanos e russos, permeadas por altos e baixos. O Novo START limita cada lado a não mais que 700 veículos de lançamento estratégicos nucleares desdobrados e 1.550 ogivas estratégicas desdobradas, o que representa uma redução de 30% em relação aos limites de ogivas existentes em 2010. Tal tratado também substituiu o regime de verificação do START I por um sistema mais efetivo e atualizado para o monitoramento da aquiescência nos seus dez anos de vida, podendo ser prorrogado por mais cinco. As reduções devem estar completas dentro de sete anos depois da entrada do tratado em vigor. Com isso, Obama e os membros de sua administração têm a intenção de restabelecer uma maior previsibilidade no relacionamento bilateral com a Rússia em padrões distintos aos buscados por Bush, reforçando o compromisso de fortalecimento do TNP na sua próxima Conferência de Revisão, em maio de 2010 (Kimball, 2010). A assinatura do novo tratado representa, segundo os membros da administração Obama, somente o primeiro passo na busca da redução do número e do papel das armas nucleares, tendo em vista sua aspiração a retomar as consultas para uma próxima rodada de negociações com os russos a fim de discutirem a eliminação verificável de ogivas estratégicas e não-estratégicas, desdobradas ou não, e a convidar outros Estados a se engajarem em negociações com o objetivo de ampliar a transparência sobre as capacidades nucleares, a confiança e a eliminação das armas atômicas. No nível doméstico, além de contar com o apoio de grande parte dos congressistas democratas e das ONGs ligadas à área de controle de armas e de desarmamento, Obama e sua equipe vêm se empenhando em mobilizar os senadores para que considerem e aprovelem o acordo até o fim de 2010, enfatizando particularmente o apoio do secretário de Defesa Robert Gates – no cargo desde 2006 – e de importantes republicanos, como os ex-secretários de Estado George Shultz e Henry Kissinger e o senador Richard Lugar, membro do Comitê de Relações Exteriores do Senado (Kimball, 2010). A minoria republicana pode, contudo, não estar disposta a abrir o caminho para um voto sobre o tratado antes das eleições parlamentares de 2010, o que pode atrasar a ratificação até o fim do ano ou até mesmo para 2011 (Collina, 2010).

Além disso, senadores republicanos como Jon Kyl continuaram a criticar possíveis negociações sobre limitações de programas de defesa antimísseis e a verificação do Novo START. Na barganha internacional com os russos, Obama levou em conta a preferência desses atores, tendo em vista a recusa a

propostas dos negociadores de Moscou sobre limitações em torno dos desdobramentos da defesa antimísseis destinada a conter mísseis de pequeno e de médio alcance do Irã. Como os acordos anteriores, o Novo START apenas reconhece a relação entre armas ofensivas e defensivas na linguagem preambular e, quanto à verificação, conta com um método de verificação mais efetivo e transparente que exige trocas mais rápidas de informação que o START I, bem como novas técnicas de identificação dos veículos de lançamento e dos níveis de desdobramento de ogivas (Kimball, 2010).

Considerações finais

Com as administrações Obama e Medvedev, é possível observar que acordos mais densos e detalhados, com regimes minuciosos para a verificação, voltam a ter um papel importante para o controle de armas nucleares dos EUA e da Rússia a fim de fortalecer ainda mais a confiança mútua no contexto de uma Nova Relação Estratégica entre as duas maiores potências nucleares do planeta, mas levando em conta a necessidade de flexibilidade para enfrentar novas ameaças. Analisando a história do controle de armas nucleares entre os EUA e a Rússia, é possível observar que a forma e o conteúdo dos instrumentos legais para a administração dos recursos de violência na área nuclear resultaram das alterações das preferências dos membros do Executivo de tais potências em relação ao balanço entre sistemas ofensivos e defensivos na política de segurança e ao papel da dissuasão em face das ameaças de potências atômicas tradicionais e de Estados-pária e atores não-estatais no nível internacional. Porém, por mais que tenha havido variações com relação ao conteúdo, tais acordos viabilizaram a criação de um compromisso de regulação do tamanho, da composição técnica, dos modelos de investimento e das práticas operacionais das forças atômicas pelo consentimento para o benefício mútuo. Assim, geraram condições para a limitação da competição numa corrida armamentista acirrada, a redução de custos políticos e econômicos da preparação para o combate, a diminuição da probabilidade e do risco de guerra, a redução dos prejuízos caso um conflito viesse a ocorrer e a ampliação das seguranças regional e global.

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).

Na primeira década do século XXI, o papel de acordos complicados e minuciosos sobre controle e redução de armas nucleares foi questionado, 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 – apresentavam custos políticos e estratégicos, já que impunham restrições à operação e à modernização do arsenal nuclear, limitando a flexibilidade estratégica em face da emergência de ameaças (Sokov, 2002, 2003). Nesse contexto, inseriu-se o SORT, que não é altamente preciso ou complexo, nem mesmo tem provisões próprias para verificação. Porém, Obama e Medvedev recuperaram as lições da Guerra Fria e retornaram ao antigo padrão de tratados densos e minuciosos para o controle de armas nucleares visando a garantir maior estabilidade no relacionamento entre as duas grandes potências atômicas para o futuro, ao passo que ainda tentam acomodar a necessidade de fazer frente a Estados-pária e a organizações terroristas. O desafio para o futuro do controle de armas nucleares entre os EUA e a Rússia será a acomodação da responsabilidade dos instrumentos densos bilaterais e da flexibilidade estratégica para enfrentar as principais ameaças à segurança na contemporaneidade.

Referências Bibliográficas:

ARMS CONTROL ASSOCIATION. U.S.-Soviet/Russian nuclear arms control. *Arms Control Today*, v.32, n.5, jun. 2002. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2002_06/factfilejune02.asp>. Acesso em: 24 jul. 2004.

ASSENOVA, M. *The debate on NATO's evolution: a guide*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2003. Disponível em: <http://www.csis.org/ee/NATO_Debate_guidebook.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2004.

BARTON, J.H.; WEILER, L.D. (Ed.). *International arms control: issues and agreements*. Stanford: Stanford University Press, 1976.

BLEEK, P.C. U.S., Russia complete START I reductions. *Arms Control Today*, v.32, n.1, jan./fev. 2002. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/startjanfeb02.asp>. Acesso em: 24 jul. 2004.

BOESE, W.. Bush announces U.S. intent to withdraw from ABM Treaty. *Arms Control Today*, v.32, n.1, jan./fev. 2002. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2002_01-02/abmjanfeb02.asp>. Acesso em: 24 jul. 2004.

_____. Bush, Putin mending ties, sign SORT. *Arms Control Today*, v.33, n.5, jun. 2003. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2003_06/bushputin_june03.asp>. Acesso em: 24 jul. 2004.

CENTER FOR ARMS CONTROL AND NON-PROLIFERATION. *Briefing book on the Bush-Putin Summit and the U.S. Nuclear Posture Review*. Washington, D.C., 2002. Disponível em: <<http://www.armscontrolcenter.org/2002summit>>. Acesso em: 26 jul. 2004.

_____. *Briefing book on Strategic Offensive Reductions Treaty or Treaty of Moscow*. Washington, D.C., 2003. Disponível em: <<http://www.clw.org/control/sort-briefing-book.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2004.

CHAYES, A.; CHAYES, A. H. *The new sovereignty*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995.

COLLINA, T.Z. Administration pushes to finish "new START". *Arms Control Today*, v.39, n.7, set. 2009. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2009_09/START>. Acesso em: 18 nov. 2009.

_____. New START to be signed April 8. *Arms Control Today*, v.40, n.3, abr. 2010. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2010_04/NewSTART>. Acesso em: 4 abr. 2010.

DAVIS, R. A. Nuclear offensive arms reductions – past and present. *U.S. Foreign Policy Agenda*, v.7, n.2, jul. 2002. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0702/ijpe/davis.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2004.

HARVEY, C. Obama sets new course on arms control. *Arms Control Today*, v.39, n.2, mar. 2009. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2009_03/Obama>. Acesso em: 18 nov. 2009.

HERZ, J. Idealist internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, v.2, n.2, p.157-180, 1950.

KELLEHER, C.M.; WARREN, S.L. Getting to zero starts here: tactical nuclear weapons. *Arms Control Today*, v.39, n.8, out. 2009. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2009_10/Kelleher>. Acesso em: 18 nov. 2009.

KIMBALL, D. The nuclear arms control legacy of Ronald Reagan. *Arms Control Today*, v.34, n.6, jul./ago. 2004. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2004_07-08/Reagan.asp>. Acesso em: 24 jul. 2004.

____. Next steps on New START. *Arms Control Today*, v.40, n.3, abr. 2010. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2010_04/Focus>. Acesso em: 4 abr. 2010.

KIMBALL, D.G.; KUCIA, C. Brief chronology of START II. *Fact sheets*. Washington, D.C.: Arms Control Association, mar. 2003. Disponível em: <<http://www.armscontrol.org/factsheets/start2chron.asp>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

NORRIS, R.S.; KRISTENSEN, H.M. U.S. nuclear forces, 2006. *Bulletin of the Atomic Scientists*, v.62, n.1, jan./fev. 2006a. Disponível em: <http://www.thebulletin.org/article_nn.php?art_ofn=jf06norris>. Acesso em: 18 nov. 2009.

____. Russian nuclear forces, 2006. *Bulletin of the Atomic Scientists*, v.62, n.2, mar./abr. 2006b. Disponível em: <http://www.thebulletin.org/article_nn.php?art_ofn=ma06norris>. Acesso em: 18 nov. 2009.

PIKE, J. Antiballistic Missile Treaty. In: ____ *Arms Control*. Washington, D.C.: Federation of American Scientists, 1995a. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/control/abmt/text/abm2.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

____. Intermediate Range Nuclear Forces Treaty (INF). In: ____ *Arms Control*. Washington, D.C.: Federation of American Scientists, 1995b. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/control/inf/intro.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

____. Strategic Arms Limitation Talks (SALT I). In: ____ *Arms Control*. Washington, D.C.: Federation of American Scientists, 1995c. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/control/salt1/intro.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

____. Strategic Arms Limitation Talks (SALT II). In: ____ *Arms Control*. Washington, D.C.: Federation of American Scientists, 1995d. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/control/salt2/intro.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

____. Strategic Arms Reductions Treaty (START II). In: ____ *Arms Control*. Washington, D.C.: Federation of American Scientists, 1995e. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/control/start2/docs/start-95.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

____. START I: chronology. In: ____ *Arms Control*. Washington, D.C.: Federation of American Scientists, 1996. (atualização: 2002). Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/control/start1/chron.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2004.

SOKOV, N. The agenda for arms control negotiations after the Moscow Treaty. *Program on New Approaches to Russian Security (PONARS) Policy Memos*, n.278, 2002. Disponível em: <http://www.csis.org/ruseura/ponars/policymemos/pm_0278.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2004.

____. The Russian nuclear arms control agenda after SORT. *Arms Control Today*, v.33, n.3, abr. 2003. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2003_04/sokov_apr03.asp>. Acesso em: 24 jul. 2004.

WOLFSTHAL, J.B.; CHUEN, C.-A.; DAUGHTRY, E.E. (Ed.) *Nuclear status report: nuclear weapons, fissile material, and export controls in the former Soviet Union*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001. Disponível em: <<http://www.ceip.org/files/pdf/Status.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2004.

WOOLF, A.F. *Nuclear arms control: the Strategic Offensive Reductions Treaty*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress, 2002 (atualização 2003). Disponível em: <http://www.usembassy.at/en/download/pdf/nucl_arms.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2004.