
EXCURSO DIACRÓNICO SOBRE O CONTROLO
DE ARMAMENTOS NO QUADRO DA ESTRATÉGIA
GLOBAL DA OTAN

José Manuel da Costa Arsénio

EXCURSO DIACRÓNICO SOBRE O CONTROLO DE ARMAMENTOS NO QUADRO DA ESTRATÉGIA GLOBAL DA OTAN

Tendo-se constituído como uma aliança puramente defensiva, alicerçada sobre uma estrutura eminentemente democrática e cerradamente ilaqueada aos modelares princípios exarados na Carta das Nações Unidas, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) foi gerada como imperativo de defesa ante a ameaça do expansionismo territorial e ideológico da União Soviética no pós-guerra, sustentado por um comunismo dilacerante e opressivo que, saído ileso do conflito, lançou a sua gadanha preênsil sobre a metade ciscaucasiana do Continente Europeu e o Setentrião Asiático do paralelo 38, montou bloqueios asfixiantes e levantou muros de hedionda memória, assim criando uma rígida dicotomia entre povos livres e coactos.

Face a tão cortante clima geopolítico, é evidente que, nos primórdios da sua existência, a Aliança Atlântica não poderia deixar de exhibir, no plano estratégico, uma preocupação marcadamente armamentista, quiçá transcendendo as possibilidades reais dos seus membros, por demais debilitados na sequência de tão devastadora confrontação bélica.

Inicialmente, tornou-se bem visível a divergência cavada entre os Estados Unidos e a França, no tocante à atitude a assumir para com a Alemanha, cuja importância geoestratégica de forma alguma poderia ser alienada. Assim, enquanto os americanos propendiam para um rearmamento alemão, como forma de oposição ao poderio da União Soviética na Europa Central, o que, implicitamente, dispensaria os Estados Unidos de instalarem avultado número de efectivos militares na Europa, os franceses, por seu turno, temendo uma retomada do poderio bélico germânico, opunham-se obstinadamente a que a Alemanha adquirisse uma substancial capacidade militar independente.

A Guerra da Coreia, deflagrada em Junho de 1950, ao demonstrar à evidência a ameaça global da agressão comunista, acabou por ser o agente catalisador para a solução do diferendo franco-americano. Com efeito, o Presidente Truman, em Setembro do mesmo ano, anunciou a decisão de enviar um considerável número

de tropas americanas para a Europa, ao mesmo tempo que iniciou uma forte pressão diplomática sobre o Governo francês, no sentido de este cessar a sua oposição ao rearmamento alemão. A resposta francesa, porém, consistiu na proposta de criação de uma Comunidade de Defesa Europeia, com uma estrutura militar integrada, incluindo forças alemãs que, assim, ficariam implicitamente sob controlo da referida organização.

Em Dezembro de 1950, o Conselho do Atlântico Norte aprovou o plano francês de criação da Comunidade de Defesa Europeia, sob condição de o mesmo não protelar a comparticipação alemã na defesa conjunta do Ocidente, e autorizou a instalação de um Quartel Supremo que ficaria sob o comando de um oficial general americano. O Presidente Truman nomeou para o cargo o General Dwight Eisenhower, ao mesmo tempo que se decidiu por um substancial aumento futuro de forças dos Estados Unidos na Europa.

Em 20 de Fevereiro de 1952, realizou-se, em Lisboa, aquela que ficou registada, na história da Aliança, como a mais importante e abrangente reunião do Conselho do Atlântico Norte, que congregou os Ministros dos Negócios Estrangeiros, da Defesa e das Finanças de todos os países membros. A reunião de Lisboa ficou indelevelmente marcada na crónica existencial da OTAN, sobretudo em consequência dos objectivos de forças nela propugnados, que se traduziam pela dotação de 50 divisões aliadas, 4000 aviões de combate e uma exaustiva contingência adicional futura. Como é evidente, tais objectivos jamais tiveram consumação, já pelo seu carácter deveras utópico e in comportável, já pelo facto de a França e a Grã-Bretanha, embrenhadas em acções militares fora do âmbito europeu, não disporem de capacidade orçamental para dar satisfação aos objectivos propostos.

O Tratado da Comunidade de Defesa Europeia foi assinado em 27 de Maio de 1952, mas a correspondente ratificação foi rejeitada pelo Parlamento francês, em 30 de Agosto de 1954, para o que terá contribuído, por um lado, a recusa, por parte da Grã-Bretanha, de integrar a Organização, mas também, por outro lado, o facto de os Estados Unidos haverem optado por uma política de defesa essencialmente assente nas armas nucleares, o que fazia pressupor uma renúncia americana à montagem de um sistema defensivo não-nuclear credível na Europa Central. No entanto, manteve-se viva a necessidade de criar uma organização de defesa do Ocidente Europeu com a participação da Alemanha e, dadas as circunstâncias iminentes à rejeição francesa, tendo a Grã-Bretanha como membro pleno. O instrumento de que então se lançou mão foi o Tratado de Bruxelas, que

fora assinado em 17 de Março de 1948, pelos três países do BENELUX, a França e a Grã-Bretanha. Assim, na sequência da Conferência de Londres, de Setembro de 1954 — sob iniciativa do então Ministro Britânico dos Negócios Estrangeiros, Sir Anthony Eden, com a participação dos cinco citados países mais a Alemanha, Itália, Estados Unidos e Canadá —, tiveram lugar os Acordos de Paris, assinados em 23 de Outubro seguinte, em que foi consagrada a revisão e extensão do Tratado de Bruxelas, de forma a incluir a Itália e a Alemanha na Organização, e preconizando a subsequente admissão deste último país na OTAN.

Com a ratificação dos Acordos de Paris, em 6 de Maio de 1955, ganhou existência, «de facto», a União Europeia Ocidental (UEO), consubstancial ao Tratado de Bruxelas.

Da revisão do Tratado de Bruxelas importa destacar, pela sua inerência ao assunto sobre que nos propomos aqui verificar, os Protocolos III e IV sobre o Controlo de Armamentos, o primeiro dos quais legitimava a proibição imposta à República Federal da Alemanha, quanto ao fabrico de armas atómicas, químicas ou biológicas, bem como de outros tipos de armas entre as quais se contavam mísseis teleguiados, vasos de guerra e bombardeiros estratégicos, determinando igualmente que os restantes países membros ficariam sujeitos a um controlo sobre os seus «stocks» de armamento.

O Protocolo IV preconizava a criação da Agência para o Controlo de Armamentos, sediada em Paris, com a finalidade de zelar pela observância das resoluções contidas no Protocolo anterior.

Verifica-se, portanto, que a primeira preocupação de controlo de armamentos por parte das nações aliadas se exerceu por influência, sem referência a um émulo exterior, mas antes como forma de prevenção num plano de estrita mutualidade interna. Embora tal limitação armamentista se tenha registado fora do quadro estrutural da OTAN, não deixa, porém, de ser tácita a implicação da Aliança Atlântica no processo, uma vez que, em Dezembro de 1950, a Organização do Tratado de Bruxelas decidira já transferir para a responsabilidade da OTAN a sua tarefa de defesa da Europa Ocidental.

No início da década de 50, a tónica predominante, no seio da Aliança Atlântica, como forma de defrontação da ameaça soviética na Europa Central, incidia sobre o aspecto quantitativo de armamentos e efectivos. Porém, os objectivos de força, preconizados na reunião ministerial de Lisboa, cedo se revelaram falhos de exequibilidade prática, pelas razões já atrás apontadas. Por outro lado,

o fenecimento temporão da Comunidade de Defesa Europeia inviabilizou a criação de um exército de envergadura consistente. Como resultado natural da falência destas duas empresas, a estratégia militar da OTAN veio a resvalar para uma situação de dependência de armas nucleares e de uma continuada permanência de forças norte-americanas na Europa.

O célebre Relatório «MC 48», elaborado pelo Comité Militar da OTAN e adoptado pelos ministros dos países membros em Dezembro de 1954, sumaria a essência da primeira estratégia nuclear da Aliança, como factor primordial de dissuasão, fundamentalmente derivado do conceito subjacente de «retaliação maciça». A adopção de tal estratégia, basicamente assente no poderio nuclear dos Estados Unidos, veio surpreender a União Soviética que, ao tempo, dispunha de meios limitados, insusceptíveis de poderem constituir uma resposta credível ao dispositivo norte-americano. Desde então, Moscovo começou a desenvolver esforços, no sentido de se alcandorar a um nível de forças nucleares estratégicas, que pudesse confrontar-se com a política de retaliação maciça, prosseguida pela Aliança Atlântica por sugestão estadunidense. Entretanto, os países membros da OTAN, nomeadamente os europeus, reconheceram que uma política demasiado incidente sobre uma oposição militar à ameaça soviética poderia não ser suficiente para a obtenção dos objectivos de segurança e de cariz político-económico ansiados pela Aliança. O comunicado emitido pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros aliados, por ocasião da reunião em Paris, em Dezembro de 1955, registou a primeira iniciativa formal da OTAN para dar maior amplitude às suas perspectivas sobre segurança através de uma crítica dirigida à União Soviética por esta se recusar a aceitar sistemas de verificação em matéria de controlo de armamentos, como a iniciativa «Open Skies», proposta pelo Presidente Eisenhower, preconizando uma verificação recíproca, por via aérea, devidamente prenotada. Curiosamente, este mesmo regime veio a ser reproposto pelo Presidente Bush, em 12 de Maio de 1989, desta feita, porém, num contexto de maior abertura nas relações Leste-Oeste.

Começava, portanto, ao tempo, a ganhar forma, no seio da OTAN, uma marcante vertente contempladora de consultas regulares no plano do controlo de armamentos. Na reunião do Conselho do Atlântico Norte, na Primavera de 1956, foi criado um «Comité sobre Cooperação Não-Militar» constituído pelos chamados «três homens sábios» («Three Wise men»): Gaetano Martino, Halvard Lange e Lester Pearson, respectivamente Ministros dos Negócios Estrangeiros da Itália, da Noruega e do Canadá, os quais reafirmaram a necessidade de um envidar de

esforços de defesa conjunta, acentuando, ao mesmo tempo, a imperiosa conveniência de os países membros procederem a consultas políticas entre si, de modo a que os problemas prementes fossem discutidos colectivamente, antes de qualquer tomada de posição nacional definitiva.

No entanto, à adopção da estratégia de retaliação maciça por parte da OTAN não contrapôs a União Soviética uma placidez conformista, mas antes deu início a um programa de desenvolvimento de forças de longo alcance, acompanhado de um projecto de instalação de mísseis balísticos de alcance médio e intermédio assestados para a Europa Ocidental. O lançamento do «Sputnik», em 1957, simbolizou o denodado progresso levado a cabo pela União Soviética, num período de breves anos, no plano de desenvolvimento das armas nucleares estratégicas, tornadas aptas a fazer pender a sua ameaça sobre cidades europeias e americanas e a colocar em questão a estratégia aliada de retaliação maciça ditada pelos Estados Unidos.

Como meio de fazer face a tamanha ascensão qualitativa dos soviéticos em matéria de armamento nuclear, o Presidente Eisenhower determinou, em 1959, a instalação de mísseis balísticos de alcance médio na Europa: 60 mísseis «Thor», em Inglaterra, e 90 mísseis «Júpiter», equitativamente distribuídos pela Itália e a Turquia. Tais reforços visavam, sobretudo, contrabalançar os mísseis soviéticos «SS-4» e «SS-5» e, por outro lado, reassegurar aos aliados europeus a capacidade norte-americana para manter uma dissuasão nuclear credível. No início da década de 60, os Estados Unidos tinham já posicionada, na Europa Ocidental, uma vasta rede de armas nucleares, desde sistemas de alcance intermédio até armas de curto alcance para utilização no campo de batalha.

Ante a situação de equilíbrio então atingida entre os dois Blocos, a OTAN prestes intuiu que a sua doutrina de retaliação maciça entrara em irremediável estado de falência, pelo queurgia adoptar um conjunto de linhas de orientação mais flexíveis, no tocante à utilização das armas nucleares. O Secretário de Estado da Defesa norte-americano, Robert McNamara, em 1962, assinalou a necessidade de uma mudança estratégica por parte da Aliança Atlântica, o que gerou um certo cepticismo na Europa Ocidental, que temeu um desacreditar da garantia nuclear até então prevalecte.

Como solução mais oportuna e conveniente, a OTAN privilegiou a perfilhação da doutrina de «resposta flexível», inspirada no Relatório Harmel, adoptado em Dezembro de 1967, no qual aquele eminente Ministro dos Negócios Estrangeiros belga destacava duas funções primordiais da Aliança Atlântica: a manutenção de

uma força militar e de uma solidariedade política tendentes a uma dissuasão contra qualquer agressão ou outras formas de pressão, e adequadas a uma defesa dos territórios dos países membros, em caso de ocorrência de ataque; e a procura de uma progressão na via para um relacionamento mais estável, em que pudessem ser solucionadas as questões políticas fundamentais.

O conceito estratégico de «resposta flexível», contido no documento MC 14/3 da OTAN, assentava, essencialmente, em princípios políticos propugnantes de um equilíbrio militar entre os dois blocos como base de sustentação para negociações sobre controlo e redução de armamentos, bem como para o estabelecimento de medidas de confiança e segurança mútuas. O objectivo primordial de tal conceito era a prevenção de guerra e, no caso de inevitabilidade da mesma, estava previsto o emprego da força militar como meio de pôr rápido fim ao conflito, através de negociação política. Nesta conformidade, a estratégia em apreço previa três tipos de resposta: a defesa directa, com emprego de meios militares ao mesmo nível dos do agressor, como forma de obstar a que este obtivesse um sucesso imediato, assim se restabelecendo o «status quo ante»; a escalada deliberada, visando repelir um ataque propulsor de um alargamento ou intensificação do conflito; e a resposta nuclear genérica, com utilização de armas estratégicas da Aliança, como derradeiro elemento de dissuasão. Para uma eventual execução desta estratégia, a OTAN contava com a sua «Triade» de forças: convencionais, nucleares de alcance curto e intermédio, e estratégicas intercontinentais.

A doutrina em referência representou uma tentativa de ajustamento entre a tendência americana para opções nucleares mais flexíveis e a preocupação dos aliados europeus quanto à protecção nuclear, e embora não haja logrado conciliar as divergências entre americanos e europeus sobre estratégia nuclear, não deixou de merecer uma palpável credibilidade política, tendo conduzido, inclusivamente, a um reconhecimento, por parte dos Estados Unidos, da legitimidade que assistia aos seus aliados cisatlânticos — aliás já consagrada através da criação do Grupo de Planeamento Nuclear (NPG) em 1966 — para moldarem a doutrina nuclear da OTAN e participarem nas tomadas de decisões pertinentes, dada a eventualidade de uma crise.

Em Junho de 1968, por ocasião da reunião do Conselho do Atlântico Norte em Reykjavik, os aliados emitiram uma «Declaração sobre Reduções Mútuas e Equilibradas de Forças», preconizando a efectivação de conversações com a União Soviética e outros países do Bloco de Leste, assim dando início a uma

penetração formal na esfera das iniciativas sobre controlo de armamentos, como corolário das recomendações dimanadas do Relatório Harmel gerador da doutrina de resposta flexível.

A circunstância de a defesa estratégica da OTAN depender essencialmente do poderio nuclear americano — apenas complementado pelos 64 mísseis balísticos «Polaris» instalados em submarinos britânicos cometidos ao SACEUR e pelas forças nucleares francesas, conquanto extrínsecas à estrutura militar da Aliança — e de o potencial nuclear do Pacto de Varsóvia ser esmagadoramente detido pela União Soviética condicionou, necessariamente, as primeiras negociações sobre controlo de armamentos a um plano estritamente bilateral entre as duas grandes potências.

O primeiro acordo americano-soviético, no âmbito do controlo de armamentos, sucedente no Relatório Harmel, foi o referente às «Conversações sobre Limitação de Armas Estratégicas (SALT-I)», assinado em Moscovo, em 26 de Maio de 1972, após um período de negociações iniciado três anos antes, ao longo do qual ambas as partes convieram numa definição de «mísseis balísticos intercontinentais (ICBM's)», aceitaram o acabamento dos ICBM's em fase de fabrico, estabeleceram um aumento não superior a 10-15% nas dimensões dos silos correspondentes e concordaram num acréscimo diminuto do número de rampas de lançamento experimentais.

Tendo entrado em vigor em três de Outubro de 1972, por um período de cinco anos, a que deveria suceder-se nova fase negocial, o Acordo SALT-I com o título oficial de «Acordo Interino entre os EUA e a URSS sobre Certas Medidas respeitantes à Limitação de Armas Ofensivas Estratégicas», estabelecia limitações quantitativas no quadro dos mísseis intercontinentais de ambas as partes, o que implicava uma cessação da construção de rampas de lançamento adicionais para «ICBM's» e uma limitação de submarinos modernos para tais mísseis balísticos e respectivas rampas de lançamento. Tratou-se de um acordo que punha limites quanto ao número de sistemas ofensivos, mas não previa quaisquer reduções. À data da sua expiração, os dois países signatários anunciaram a sua intenção de se absterem de quaisquer acções incompatíveis com as disposições do documento ou com os objectivos de continuadas conversações sobre um novo acordo.

Como parte integrante e sincrónica das «SALT-I» foi negociado e assinado, como documento contratual independente, o Tratado entre os EUA e a URSS sobre «Limitação de Sistema de Mísseis Anti-Balísticos (ABM)», restringindo,

especificamente, a duas as áreas de instalação dos sistemas «ABM» em cada um dos países contratantes: uma das áreas em torno da capital e outra circundando os silos de rampas de lançamento de ICBM's, não devendo cada uma delas exceder 100 rampas e igual número de mísseis.

Em 21 de Dezembro de 1972, foi criada uma Comissão Consultiva Permanente que passou a reunir-se, pelo menos duas vezes por ano, em Genebra, com observância de trâmites privados conduzidos através dos canais diplomáticos e assentando sobre protocolos secretos de elaboração gradual, contendo, entre outras, as normas de procedimento para a substituição de rampas de lançamento de «ICBM's» (1974), para o desmantelamento e destruição dos sistemas de armamento excedendo os permitidos pelas «SALT-I» e o Tratado «ABM» (1974) e para a substituição dos sistemas «ABM» e o câmbio das respectivas áreas de instalação, conforme o consignado em posterior Protocolo Adicional ao Tratado (1976).

Entretanto, na sequência do Acordo «SALT-I», soviéticos e americanos reiniciaram, em Novembro de 1972, novas «Conversações sobre Limitações de Armas Estratégicas (SALT-II)», que se estenderam até Junho de 1979 e se concluíram pela assinatura do «Tratado entre os EUA e a URSS sobre a Limitação de Armas Ofensivas Estratégicas», assinado em Viena, em 18 de Junho de 1979, com duração de validade prevista até 31 de Dezembro de 1985.

As «SALT-II» estabeleciam tectos iguais para o número de sistemas de lançamento de «ICBM's», que deveriam ser reduzidos de 2400 para 2250 até fins de 1981; além disso, impunham uma sublimitação sobre certas categorias de armas nucleares estratégicas e delimitavam o número de ogivas por míssil. O Tratado definia e identificava várias armas específicas e incluía numerosas restrições sobre experimentação, instalação, modernização e substituição ou reconversão de sistemas de armamento. São também partes do Tratado um Protocolo incidindo sobre «ICBM's» móveis e mísseis de cruzeiro, uma declaração conjunta de princípios e linhas de orientação para negociações subsequentes, e cerca de uma centena de declarações concordes e normas de entendimento comum.

Neste contexto, merecem inalienável referência as «Negociações sobre Redução Mútua de Forças e Armamentos na Europa Central (MBFR)» empreendidas a partir de 30 de Outubro de 1973, tendo como participantes directos 7 países membros da OTAN (Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Reino Unido, República Federal da Alemanha, Canadá e Estados Unidos) e 4 do Pacto de Varsóvia (Checoslováquia, Polónia, República Democrática Alemã e União Soviética),

para além dos seguintes observadores: Dinamarca, Grécia, Itália, Noruega, Turquia, Bulgária, Hungria e Roménia.

A meta das negociações era a redução das forças e armamentos convencionais em confronto na Europa Central, com aplicabilidade aos territórios da Bélgica, Holanda, Luxemburgo, República Federal da Alemanha, Checoslováquia, Polónia e República Democrática Alemã.

Também a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), cuja Acta Final foi assinada em Helsínquia, em 1 de Agosto de 1975, representou um esforço assinalável do todo europeu, com excepção da Albânia, mas com o reforço dos Estados Unidos e Canadá, num total de 35 nações, no sentido de uma cooperação nos campos económico, científico, tecnológico e ambiental, na esfera dos direitos humanos, e também no concernerente às questões de segurança na Europa, nomeadamente através das «Medidas Criadoras de Confiança (CBM's)» que vieram a ser posteriormente ampliadas e implementadas na década de 80.

Na segunda metade da década de 70, assiste-se a um amplo esforço da União Soviética, nos planos nuclear e convencional, o que veio causar uma manifesta deterioração nas relações Leste-Oeste.

Com a instalação, em bases territoriais, da chamada quarta geração de mísseis intercontinentais («SS-17», «SS-18», «SS-19»), a União Soviética atingiu um nível de paridade com os Estados Unidos, em termos de estratégia nuclear.

Em complemento da paridade então obtida, a União Soviética empreendeu a modernização das suas vastas forças nucleares de alcance intermédio («SS-20») e procedeu a um desenvolvimento dos sistemas nucleares susceptíveis de cobrirem o espectro total de opções no campo de batalha («SS-21», «SS-22», «SS-23» e sistemas de artilharia), numa clara tentativa de se guindar a uma posição de superioridade à escala europeia, visando cercar as opções nucleares da OTAN.

Em matéria de armamento convencional, a União Soviética procedeu a uma ampla modernização e reorganização das suas forças, com o objectivo de incrementar a sua capacidade ofensiva. Com a manutenção da sua superioridade quantitativa, os soviéticos estreitaram, desse modo, a lacuna qualitativa em relação à Aliança Atlântica. Com efeito, a reconversão de grande número de aviões de combate, previamente cometidos a uma finalidade puramente defensiva, em aviões de acção aérea ofensiva, a continuada modernização de carros de combate e a introdução de elevado quantitativo de helicópteros armados, constituíram claros indicativos da intensificação do papel ofensivo das Forças Armadas Soviéticas.

Ante tamanha superestrutura armada da União Soviética a eliminação da ameaça — intensificada pelas disparidades então emergentes — passou, logicamente,

a constituir um objectivo absolutamente prioritário da Aliança Atlântica. Assim, na cimeira da OTAN em Washington, em 1978, foram acordadas medidas tendentes a uma melhoria da capacidade convencional e nuclear da OTAN na Europa, no âmbito do Programa Aliado de Defesa a Longo Prazo.

Na sequência desta iniciativa e tendo, sobretudo, em mente estabelecer um equilíbrio na área das forças nucleares de alcance intermédio («INF's»), a Aliança Atlântica concebeu, em Dezembro de 1979, a chamada «decisão de dupla via» («dual-track decision»), preconizando, por um lado, a modernização e instalação, em solo europeu, de 572 sistemas das supracitadas forças (108 «Pershing II» e 464 «mísseis de cruzeiro») — e em cumprimento, aliás, da doutrina de «dissuasão distendida» («extended deterrence») adoptada pelos Estados Unidos no quadro da OTAN — como forma de contrabalançar os «SS-20» soviéticos, e procurando, por outro lado, entrar em negociações com Moscovo, visando um acordo sobre a limitação dos «INF's».

A invasão do Afeganistão pelas tropas soviéticas, apenas duas semanas após a «decisão de dupla via» da OTAN, veio reforçar, no espírito dos Aliados e, principalmente, dos norte-americanos, a justeza de tal doutrina estratégica e, por concomitância, teve o condão de influenciar decisivamente o Senado dos Estados Unidos na sua decisão de não ratificar o Tratado «SALT-II», assinado dois anos antes em Viena.

Não foi fácil, todavia, impor à opinião pública europeia as razões subjacentes à «dual-track decision», na medida em que à programada instalação das «INF's» nos territórios de países aliados de fulcral importância estratégica — RFA, Grã-Bretanha, Bélgica e Itália — não correspondeu uma imediata fase de negociações com a União Soviética sobre controlo dos armamentos em questão. A opinião pública europeia viu na instalação das forças nucleares de alcance médio, não um elemento de dissuasão credível, mas antes um factor perigosamente conducente ao deflagrar de um conflito nuclear.

A Administração Reagan foi, na realidade, extremamente lenta a anunciar uma intensão de abertura de negociações sobre controlo de armamento na esfera das «INF's», e só em 18 de Novembro de 1981, o Presidente Reagan se decidia a lançar a sua famosa proposta da «opção zero», propugnando a eliminação total das armas nucleares soviéticas de alcance médio em troca do cancelamento, por parte da OTAN, da instalação dos «Pershing II» e dos «mísseis de cruzeiro» em território aliado. É evidente que tal proposta não passava de um artifício para tentar iludir a opinião pública europeia, uma vez que a sua aceitação pela União

Soviética não tinha, «a priori», a menor hipótese de viabilidade, principalmente, pelo facto de, em simultâneo, a Administração norte-americana haver endurecido a sua linha política para com a União Soviética, o que logo fez recrudescer, junto da opinião pública europeia, a sensação de que a instalação das «INF's» se destinava a confinar ao «Teatro» europeu uma possível guerra nuclear. Aqui, o erro basilar de Ronald Reagan consistiu em ter tomado a opinião pública do Velho Continente como similar à norte-americana — esta, sim, mais dúctil, mais crédula, mais «naíve» e menos dada a analisar reflexivamente as relações de causa e efeito contidas nas decisões do poder político. Com efeito, a reacção europeia, que teve a sua fase de maior intensidade em 1981, traduziu-se pelo surto de amplos movimentos neutralistas e pacifistas, que se estenderam ao BENELUX, Escandinávia, Grã-Bretanha e Alemanha, numa denodada tentativa de dissuadir os Governos aliados de aceitarem, nos seus solos pátrios, as forças nucleares ideadas pela «extended deterrence» americana.

A aprovação pelo Parlamento da RFA, em 22 de Novembro de 1983, da instalação das «INF's» em solo germano-ocidental terá constituído uma vitória de Washington, que, todavia, levou Moscovo a abandonar, de imediato, a mesa das negociações em Genebra, acção essa que os soviéticos repetiriam, volvido um mês, relativamente às negociações «START» (Conversações sobre Redução de Armas Estratégicas) iniciadas em Junho de 1982.

Decididamente, a primeira Administração Reagan não logrou a obtenção de quaisquer progressos em matéria de controlo de armamentos. Os Governos europeus, mesmo os mais pró-americanos, não deixaram de exhibir um vincado cepticismo face à filosofia imanente à política norte-americana de controlo de armamentos. Para os europeus, o Ocidente deveria estribar-se sobre um forte poder defensivo, acompanhado de uma sincera vontade política de compromisso com o Leste, como forma de controlar a corrida aos armamentos e de estabilizar as relações Leste-Oeste.

A segunda Administração Reagan viria a usar de uma atitude mais consentânea com o espírito negocial conforme às expectativas dos seus parceiros europeus.

Côncios de que a «decisão de dupla via» seria um procedimento adequado para a manutenção da capacidade de dissuasão aos mais baixos níveis possíveis de armamento, os países da OTAN, por ocasião da reunião do seu Grupo de Planeamento Nuclear (NPG), em Montebello (Canadá), em 28 de Outubro de 1983, adoptaram a chamada «Decisão de Montebello», que determinava a retirada, nos anos subseqüentes, de 1400 ogivas, no quadro das forças nucleares de curto

alcance («SNF's»), uma vez que a instalação das suas correspondentes de alcance intermédio («INF's») constituía já suficiente factor de equilíbrio e de asseguuração de integridade dissuasora da Aliança Atlântica.

Dentro da mesma linha de atinência e fidelidade à «dual-track decision», conquanto num âmbito multilateral de maior amplitude e diversificação (a CSCE), o Documento Final de Madrid, de 9 de Setembro de 1983 — essencialmente por proposta da França e dos países não-alinhados —, produziu a Conferência sobre Desarmamento na Europa (CDE), como processo conducente à negociação e adopção de um conjunto de medidas mutuamente complementares, fomentadoras de confiança e segurança (CSBM's), tendo em vista a redução do risco de confrontação militar na Europa. A CDE decorreu em Estocolmo, de 17 de Janeiro de 1984 a 19 de Setembro de 1986, tendo sido concluída com a aprovação do Documento da Conferência de Estocolmo, que contém um conjunto de «CSBM's» de significado militar e importância política, preconizando fases de notificação prévia sobre actividades militares, de observação de manobras e exercícios, de intercâmbio de informações e de inspecções «in loco».

O desejo dos países não-alinhados, dos do Leste europeu e de alguns Estados da OTAN liderados pela França apontava para uma continuidade da CDE, visando o início de conversações sobre desarmamento, à escala dos 35 países da CSCE. Os Estados Unidos opuseram-se veementemente a tal pretensão, sustentando que a CDE apenas deveria ocupar-se de futuras «CSBM's» e advogando um entabular de discussões sobre desarmamento convencional, na esfera dos então 23 países da OTAN e do Pacto de Varsóvia, e fora do âmbito dos 35 países da CSCE. Uma solução de compromisso só viria a ter lugar em 15 de Janeiro de 1989, com a redacção do Documento Conclusivo de Viena, que estipulou a prossecução de dois tipos de conversações: as negociações sobre «CSBM's» e sobre forças convencionais na Europa (FCE), estas no quadro dos 23 países dos dois blocos, mas integradas no processo da CSCE.

A segunda metade da década de 80 conheceu o mais notável desenvolvimento no campo do controlo de armamentos, para o que terão contribuído decisivamente os esforços empreendidos pelos países europeus da OTAN, uma maior flexibilidade ostentada pelos Estados Unidos, a partir da segunda Administração Reagan, e o cambiamento operado na União Soviética pela conduta de Mikhail Gorbachev.

O primeiro passo titânico em tão desanuviador sentido foi dado com a assinatura do «Tratado entre os EUA e a URSS sobre a Eliminação dos seus Mísseis de Alcance Intermédio («INF's»), firmado por Reagan e Gorbachev em

7 de Dezembro de 1987, e que pôs termo a um sinuoso percurso negocial iniciado no Outono de 1980, interrompido em Novembro de 1983 e retomado após o encontro Schultz-Gromyko em Fevereiro de 1985. Segundo os termos do Tratado ambas as partes se comprometeram a destruir as suas «INF's» de mais longo alcance (LRINF: 1000 a 5500 kms) e de alcance mais curto (SRINF: 500 a 1000 kms), bem como a respectiva rampa de lançamento e todo o equipamento de apoio — a chamada «dupla opção zero» —, em consonância com procedimentos de verificação adequados.

Em simultâneo com a retomada de negociações sobre as «INF's», foram também reatadas as «Conversações sobre Redução de Armas Estratégicas» («START»), com o objectivo de incrementar uma estabilidade estratégica, em conformidade com o princípio de reduções a 50 por cento, acordado na Cimeira de Reykjavik entre Gorbachev e Reagan, em Outubro de 1986.

O Tratado sobre as «INF» teve, também, condão de levar muitas nações a encararem com apreensão a existência de outros tipos de armas nucleares na Europa, particularmente as de curto alcance («SNF»). Alguns países, como a União Soviética, eram apologistas da eliminação destas armas, ao passo que os Estados membros da OTAN viam na extinção das «INF's» um motivo para a manutenção das «SNF's», cuja modernização consideravam conveniente, embora admitindo a necessidade de eliminação de algumas delas.

Não se deteve, porém, o lúcido fluxo negocial tendente à redução drástica dos armamentos na posse das duas superpotências e das Alianças por cada uma delas encabeçadas.

Assim, as já referidas «Negociações sobre Redução Mútua de Forças e Armamentos na Europa Central (MBFR)», que se concluíram sem qualquer sucesso tangível, em 2 de Fevereiro de 1989, deram lugar às «Negociações sobre Forças Convencionais na Europa (FCE)», iniciadas em 6 de Março de 1989, no quadro do processo da CSCE, e que tiveram o seu epílogo em 19 de Novembro de 1990 em Paris, com a assinatura do correspondente Tratado por parte dos 16 países membros da OTAN e os 6 Estados constitutivos do ainda vivente Pacto de Varsóvia, conquanto amputado da RDA, então já reabsorvida pela contraparte ocidental do todo germânico.

Nas suas linhas gerais, o Tratado das FCE estipula que, na área abrangida pelos territórios das duas Alianças signatárias, não poderá ser excedido, conjuntamente, o número de 40 000 tanques de batalha, 60 000 carros de combate, 40 000 peças de artilharia, 13 600 aviões de combate e 4000 helicópteros de ataque, não devendo cada um dos dois grupos de países ultrapassar metade dos

citados quantitativos. Além disso, e tendo em mente evitar a excessiva acumulação de dotação bélica convencional num só Estado contratante, foram determinados os tectos máximos de 13 300, 13 700, 20 000, 5150 e 1500 unidades, respectivamente para cada um dos tipos de forças atrás seriados.

O Tratado das FCE — firmado coetaneamente com a Carta de Paris, que postulou a cessação da condição de inimigos potenciais por parte das duas Organizações pactuárias — marcou, indubitavelmente, o fim do predomínio militar da União Soviética no continente europeu, e consumou uma das mais ansiadas aspirações da OTAN: o equilíbrio dos níveis de forças convencionais do Atlântico aos Urales e, conseqüentemente, o garante da segurança e estabilidade em toda a Europa.

O Tratado preconiza acções regulares de inspecção e verificação, inserindo-se nestas últimas as já atrás referidas negociações «Open Skies», visando o sobrevoo recíproco do território de Estados membros, esperando-se que as mesmas possam estar concluídas antes da próxima conferência da CSCE, em Helsínquia, em 23 de Março de 1992, não obstante algumas divergências entre as partes signatárias, quanto ao número de sobrevoos anuais.

Em 4 de Julho último, os países signatários do Tratado sobre FCE iniciaram uma segunda fase de negociações, tendo em vista o debate em torno dos níveis de tropas não cobertas pelo Tratado. A data-baliza para a conclusão destas negociações é, igualmente, a que marca o início de Helsínquia-92.

O processo «START» iniciado em Julho de 1982 e, como referimos, posteriormente interrompido em 1983 e retomado em 1987, culminou com a assinatura do correspondente Tratado em 31 de Julho do corrente ano, em Moscovo, a cargo de George Bush e Mikhail Gorbachev.

Nas suas disposições basilares, o «Tratado sobre Redução de Armas Estratégicas», limita cada uma das duas potências aos números máximos de: 1600 veículos de lançamento nuclear estratégico (em rampas terrestres, submarinos e bombardeiros); 6000 ogivas nucleares; 4900 ogivas nucleares instaladas em mísseis balísticos intercontinentais ou lançadas de submarinos; 1540 ogivas nucleares montadas em 154 mísseis balísticos intercontinentais pesados; 1100 ogivas nucleares colocadas em mísseis balísticos intercontinentais móveis; e 3600 toneladas de peso conjunto dos mísseis balísticos.

Os limites impostos pelo Acordo «START» implicam uma prática real de reduções que, nos termos do Tratado, incidirão mais predominantemente sobre o tipo de armas tidas por mais ameaçadoras para os Estados Unidos e seus parceiros da Organização do Tratado do Atlântico Norte — os «SS-18».

As reduções e limitações impostas pelo Acordo «START» prevêem a adopção de aturados processos de inspecção e verificação mútuas, bem como um extenso sistema de notificações.

O Tratado — que prevê um período de sete anos para completa execução — pode considerar-se vantajoso para a Aliança Atlântica, poi não põe restrições ao continuado apoio dos Estados Unidos à OTAN e não inclui qualquer cedência de compensões face às forças nucleares independentes da França e da Grã-Bretanha.

Com a conclusão do Tratado «START» gerou-se no Ocidente uma bem fundada sensação de que fora atingido o estádio ideal da contenção armamentista estendível de Vancouver a Vladivostoque.

Porém, a Administração Bush e as suas congéneres do bloco euro-atlântico não haviam contado com um tão célebre processo de desagregação da União Soviética, que, na sequência do golpe «reaccionário» de 19 de Agosto — e ante a impotência e perplexidade de um Mikhail Gorbachev ainda mal refeito dos abalos físico-anímicos nele causados pela intentona conservadora — desencadeou forte movimento centrífugo de grande parte das Repúblicas Soviéticas, que se apressaram a proceder às respectivas declarações de independência.

Ao ver esboroar-se o poder centralizador que detinha o controlo sobre o armamento nuclear soviético, George Bush lançou, em 27 de Setembro, a sua iniciativa de redução drástica das armas nucleares norte-americanas disseminadas pelo Globo, numa tentativa de levar a União Soviética — ao tempo ainda sujeito do Direito Internacional — a empreender numa acção paralelamente correspondente.

O programa do Presidente norte-americano abrange as armas nucleares tácticas ou de curto alcance, os engenhos nucleares estratégicos ou intercontinentais e um sistema de defesa antimíssil.

No capítulo das armas nucleares de curto alcance, os Estados Unidos decidiram-se pela repatriação e destruição de todos os seus engenhos estacionados na Europa, pela retirada e desmantelamento parcial das instaladas em vasos de guerra norte-americanos e pela destruição das armas do mesmo tipo baseadas em território estadunidense. Tal conjunto de medidas visou, sobretudo, exortar o Kremlin a desmantelar milhares de armas nucleares tácticas dispersas pelo território soviético, nomeadamente na Ucrânia, no Cazaquistão e na Bielorrússia.

No tocante às armas nucleares estratégicas, o ponto fulcral da iniciativa de desarmamento norte-americano centra-se na proposta formulada aos soviéticos, no sentido de ser negociada a eliminação dos mísseis intercontinentais de ogivas múltiplas instaladas em terra, dado tratar-se de armas susceptíveis de incitar a

um primeiro ataque, eventualmente conducentes a uma superação do sistema de dissuasão e, por conseguinte, tidas como das mais perigosas e desestabilizadoras. A eliminação deste tipo de armas nucleares constituiria um progresso em relação ao Acordo «START», que não contempla o desmantelamento das mesmas.

A proposta de desenvolvimento, conjuntamente com a União Soviética, de sistemas de defesa antimíssil — que constituiu uma retomada da «guerra das estrelas» de Ronald Reagan — implicaria, todavia, uma necessária negociação do Tratado «ABM» assinado pelas duas superpotências em 1972, uma vez que o mesmo apenas habilita as partes contratantes a utilizarem um só sistema antimíssil, a fim de que não se rompa o equilíbrio da dissuasão.

A resposta de Gorbachev às proposições de Bush não se fez esperar e, no dia imediato, portanto, a 28 de Setembro, a União Soviética anunciava a tomada de decisão sobre medidas de reciprocidade, em que apenas era posta, prudentemente, a questão sobre o futuro das armas nucleares francesas e britânicas. Poucos dias volvidos, mais precisamente, em 5 de Outubro, o ainda líder soviético apresentou um detalhado programa de desarmamento que excedia o do chefe da Casa Branca.

Com efeito, no domínio das armas tácticas, Gorbachev foi mais longe do que George Bush, ao propor a renúncia às bombas lançadas de aviões, num plano de reciprocidade com os Estados Unidos, o que conduziria a uma desnuclearização total do solo europeu, no que apenas a França constituiria excepção, por via da sua força aérea nuclear e do seu arsenal terrestre de que fazem parte os mísseis do planalto de Albion e o «Hades» de curto alcance. Tal desiderato não se ofereceu muito propício aos desígnios da OTAN que, dispondo actualmente de armas nucleares tácticas aerotransportadas, vê nelas o único meio de concatenação entre as forças estratégicas norte-americanas e a defesa da Europa, ideia essa reforçada pelo projecto norte-americano de modernização deste arsenal, em 1995, mediante a instalação, em solo europeu, de um novo míssil ar-terra: o «TASM» (Tactical Air-To-Surface Missile).

No campo das armas nucleares estratégicas, a União Soviética propôs-se proceder a reduções mais radicais do que as previstas no Acordo «START», deixando transparecer o desejo de uma retomada de negociações sobre novas reduções, logo após a ratificação do Tratado.

Surpreendentemente, Gorbachev aceitou a proposta de Bush para uma renegociação do Tratado ABM, o que se revelou como uma notória viragem do líder soviético que sempre se opusera à ideia de uma defesa antimíssil, expressa na «guerra das estrelas» de Ronald Reagan.

Entretanto, o fraccionamento do colosso soviético em Repúblicas independentes e a consequente dissolução do centro político que firmou com os Estados Unidos e a Aliança Atlântica os textos de compromisso tendentes a um controlo de armamentos estabilizador, veio suscitar preocupantes dúvidas quanto ao cumprimento honroso dos acordos por parte das nações soviéticas acabadas de ascender à independência, nomeadamente os três Estados eslavos coligados (Rússia, Ucrânia e Bielorrússia) e o Cazaquistão, que ficaram detentores de 11 000 armas nucleares intercontinentais, mas também as restantes oito Repúblicas que, conjuntamente com as «quatro grandes» possuem um total de cerca de 16 000 armas nucleares tácticas.

Os receios do Ocidente derivam, sobretudo, do perigo de utilização dessas armas em eventuais conflitos interestaduais ou da sua trasladação para paragens ignotas onde permaneceriam como constante perigo latente. No entanto, a evolução política sucedente à anulação pelo Parlamento russo do Tratado de criação da União Soviética apresenta-se-nos algo consentânea com os desígnios expressos pela OTAN, no sentido de o controlo das armas nucleares da ex-URSS se quedar sob uma autoridade única.

Eventuais divergências poderão surgir por parte de algumas Repúblicas — nomeadamente a Ucrânia e o Cazaquistão —, relativamente à pretensão de Ieltsin de colocar as forças nucleares soviéticas sob controlo exclusivo da Rússia.

Tais possíveis desencontros de opinião, todavia, apenas poderão afectar a sistematização distributiva dos engenhos nucleares e conduzir, eventualmente, a um arrastado processo negocial entre as Repúblicas concernidas. Não se afigura crível, porém, que ocasionais dissentimentos sobre tão momentosa matéria se venham a repercutir extramuros e, conseqüentemente, na segurança da comunidade euro-atlântica.

Com efeito, a actual atmosfera reinante na esfera das relações internacionais conduz-nos à constatação de que o paulatino processo estratégico consubstancial à produção, controlo e redução de armamentos, desenvolvido pela Aliança Atlântica ao longo das suas quatro décadas de existência, perpassando fases de tensão (retaliação maciça), ductilidade (resposta flexível), contenção (decisão de dupla via) e vanguarda (defesa avançada), veio a ser co-fator decisivo do triunfo do Ocidente democrático e libérrimo sobre o Leste totalitarista e opressor.

O fenecimento do Pacto de Varsóvia e o revigoramento metabólico da OTAN definem, por si sós, o «status quo» sucedente à «guerra fria» e constituem epílogo inequivocamente eloquente da serenada confrontação Leste-Oeste.

José Manuel da Costa Arsénio

Conselheiro de Embaixada