



TRATADO DE REDUÇÃO DE FORÇAS

— Extraído do *Strategic Survey 1978*, editado em 1979 pelo Instituto Internacional de Estudos Estratégicos de Londres —

Houve uma movimentação sem precedentes durante as conversações para o Tratado de Redução de Forças, desenvolvidos durante o ano de 1978, talvez porque tanto o Leste como o Oeste desejavam preservar a impulsão na busca de uma "detente" militar, no momento em que os entendimentos para a Limitação de Armas Estratégicas estavam deteriorados e as relações russo-americanas tensas. Em 19 de abril, os representantes da OTAN nas conversações de Viena fizeram uma nova e importante proposta e, em junho, o Pacto de Varsóvia emitiu sua resposta, calcada em seus interesses. A proposta Oriental revelava em seu texto a aceitação de algumas posições fixadas pelo Ocidente, a saber; os tetos estipulados incidiriam sobre o efetivo como um todo (princípio da coletividade) e não sobre o efetivo de cada nação; seria observado o princípio da paridade, ou seja, ambas as organizações teriam o mesmo efetivo; tais reduções de efetivo observariam um faseamento e as de material ficariam sujeitas ao princípio da seletividade. No entanto, a aparente identidade em termos conceituais encobria significativas diferenças nos pormenores, agravando-se o impasse a respeito de certos dados.

As estimativas do Ocidente, a respeito dos efetivos do Leste, excediam em cerca de 130.000 homens, àqueles constantes dos quadros de organização apresentados pelas autoridades orientais. Tornava-se pois extremamente difícil qualquer acordo, até que tal impasse fosse resolvido.

A proposta ocidental continha algumas concessões: não mais era exigida a retirada de uma tropa blindada soviética, de valor exército, desdobrada na Alemanha Oriental, sendo, em troca, aceita a retirada do equivalente a cinco divisões blindadas, incluídas as guarnições dos carros (em número de 1.700), de qualquer ponto

da região relativa ao texto das conversações (Esta área conhecida como NGA — sigla de NATO GUIDELINES AREA — constitui-se dos países do BENELUX, das duas Alemanhas, da Polónia e da Tchecoslováquia). Ao mesmo tempo o Ocidente aparentava ter concordado que todos os demais equipamentos militares relacionados com carros de combate não necessitariam ser retirados. De um certo modo, isto simplesmente removia certas aberrações contidas na posição ocidental. Fora previamente solicitada a retirada de grandes comandos completos (como o exército blindado) sem, no entanto, estipular quantas unidades poderiam permanecer, ensejando pois, desde que os tetos estabelecidos em pessoal e carros de combate não fossem ultrapassados, a perspectiva de que fôsse o exército blindado retirado, imediatamente reorganizado com uma nova roupagem e logo a seguir reintegrado a força. Porém a proposta de abril trouxe à baila o problema da retirada de tropas, numa tentativa de discernir sobre as implicações das duas linhas de ação — retirar grandes comandos completos ou um certo número em carros de combate e em homens.

Quanto ao faseamento das reduções, o Ocidente propôs uma fórmula complicada. Gonforme estabelecido anteriormente, a 1ª fase envolveria, exclusivamente, reduções nas tropas americanas e soviéticas (cerca de 29.000 americanos e 68.000 soviéticos). A 2ª fase compreenderia duas subfases; na primeira, os outros participantes realizariam cortes totalizando 40% do excesso ainda existente ao término da 1ª fase, em relação ao teto comum proposto de 700.000 homens. Na 2ª subfase os 60% restantes seriam retirados, momento em que soviéticos e americanos poderiam sofrer novos cortes. A fim de assegurar à URSS que os países ocidentais, especialmente a RFA, realizariam tais cortes, o Ocidente propôs que fôsse firmado um compromisso durante a 1ª fase, visando os dimensionamento das reduções a serem levadas a cabo na 2ª fase. Seria então decidida a forma pela qual as mesmas se processariam (por extinção de unidades completas ou reduções de efetivos em todas as unidades) — e se tal não chegasse a bom termo, as partes buscariam qualquer outro critério para realizá-las. Ao final do ano, o Ocidente fez um novo lance: a Alemanha Ocidental manifestou a intenção de, à margem do tratado, reduzir proporcionalmente seus efetivos.

O Pacto de Varsóvia, firmado em junho de 1978, tinha em vista a redução das forças soviéticas em 20.000 homens, 1.000 CC¹ e 250 VBTP². Por outro lado os EUA retirariam 14.000 homens, 1.000 ogivas nucleares, 54 aeronaves capacitadas ao lançamento de nucleares e 30 mísseis balísticos de curto alcance PERSHING (Em muito se aproxima da proposta feita pela OTAN em 1975 — "OPÇÃO III" — na qual seriam retirados 29.000 soldados americanos e o equivalente em equipamento em troca da retirada de 68.000 soviéticos e 1.700 CC). A 2ª fase conduziria à manutenção do efetivo da força terrestre em 700.000 homens, compreendendo cada subfase a redução de 50% do excesso existente. O Leste deixou de insistir na exigência de tetos específicos para cada país do Ocidente, propondo, desta feita, que nenhuma nação poderia absorver mais do que 50% das reduções de outrem ou

¹ Carro de combate.

² Veículo blindado de transporte de pessoal.

atingir efetivos superiores aos ora existentes. (A 30 de novembro, o Leste avocou o princípio da "coletividade": foi reintroduzida sua familiar proposta de congelamento de efetivos enquanto perdurassem as negociações, sendo que desta feita aplicar-se-ia às forças de cada lado desdobradas na região da NGA, e não a cada signatário do tratado de per si.). A proposta oriental, datada de junho, exigia também que o pessoal militar retirado não poderia ser substituído por civis. Diferentemente do Ocidente, o Leste incluiria na 2ª fase tanto reduções de pessoal como de equipamento.

As bases para um acordo agora existiam, no entanto, apesar da aparente convergência de ambos os lados, tal não seria facilmente atingido. Tornava-se difícil imaginar como as discrepâncias entre o Leste e o Oeste, no que tange aos números apresentados pelo primeiro, pudessem ser resolvidos sem um ou outro lado admitir um erro ou uma dissimulação deliberada, já que todas as tentativas em busca de uma saída tinham até então falhado. Enquanto os dois lados concordavam aparentemente sobre a natureza da tropa a ser computada, o Ocidente estimava que as forças do Pacto desdobradas na NGA totalizavam 935.000 homens; o Pacto continuava a afirmar que os números verdadeiros eram 805.000.

Durante o ano, dois fatos ligados à discussão sobre os efetivos intensificaram as divergências, colaborando talvez para aumentar a pressão sobre o Leste, não levando, no entanto, a qualquer solução. Ao início do ano, ambas as partes levaram à mesa de conversações os dados sobre suas forças, contendo o efetivo de cada nação, e desdobrado por unidades importantes ou não. Durante o outono, após muitos anos de estocadas do Leste, o Ocidente apresentou suas estimativas sobre as forças do Pacto de Varsóvia, observado o mesmo critério. Ficou evidente que a diferença básica entre as duas versões, a respeito das forças do Leste, residia no efetivo soviético estacionado na Polônia. Apesar das manifestações do Leste em busca do princípio da coletividade, o Ocidente, e, em particular, a Alemanha Ocidental, permaneceu preocupado com o fato de que a aceitação de tetos por nação, quaisquer que (embora aperfeiçoados), daria a URSS o "droit de Regard" sobre as forças ocidentais, especialmente sobre as da RFA. Por exemplo, à luz da proposta feita em junho pelo Leste à Alemanha Ocidental não seria facultado elevar suas forças aos níveis de redução pré-fixados.

Assim, se a França, que não participou das conversações de Viena, decidisse, unilateralmente, retirar suas forças estacionadas na área, não seria permitido à RFA preencher tal lacuna. Por outro lado, à URSS não seria negada a possibilidade de preencher, em até 50%, os claros decorrentes de qualquer redução levada a cabo por seus aliados (menos ameaçador), observados os limites de seu próprio teto. Enquanto, no papel, os EUA poderiam fazer o mesmo em relação às forças belgas, holandesas ou alemães ocidentais, poucos viam essa possibilidade como provável.

Tornou-se também evidente, no decorrer do ano, a crescente preocupação da OTAN com a possível influência que o Tratado de Redução de Forças pudesse exercer sobre a ameaça nuclear à Europa Ocidental criada pelos mísseis soviéticos SS - 20 e outros sistemas não incluídos nem nas Conversações SALT, nem no pró-

prio acordo ora perseguido. O Ocidente sentia agora o risco de negociar armas nucleares por CC soviéticos, nos moldes em que as propostas de junho preconizavam. Desde que a OTAN externou sua proposta, em muito similar, no ano de 1975 (OPÇÃO III), a sua capacidade de defesa anticarro melhorara, e verifica-se também a modernização das forças nucleares soviéticas. Em 1978, por conseguinte, parecia insensato que se reduzisse a capacidade nuclear da OTAN, sem que restrições de mesma natureza fôsem impostas à contraparte. Além disso, tanto a OPÇÃO III como as propostas de junho de 1978 envolviam a retirada, por parte do Ocidente, de 36 dos 180 mísseis Pershing (com um alcance de 720 km) da NGA. Se a OTAN decidisse substituir esses por 164 mísseis Pershing IIXR, a fim de contrabalançar os mísseis SS-20 desdobrados na Rússia Ocidental, o Leste poderia valer-se disso para alardear que não estava no espírito das conversações retirar alguns mísseis e substituir os remanescentes por modelos mais sofisticados.

A limitação do tratado à área conhecida como NGA vinha progressivamente inquietando o Ocidente, particularmente a Alemanha Ocidental. Responsável pelo efetivo maior das forças terrestres da OTAN, a exemplo do que ocorre com a URSS no Pacto de VARSÓVIA, ver-se-ia, obrigada por força de sua condição geográfica, a licenciar algumas de suas tropas, para levar a cabo a redução exigida. As reduções impostas aos soviéticos, por sua vez, poderiam ser atingidas pela simples evacuação para a área ocidental da URSS e ante qualquer necessidade, o seu retorno seria rápido e simples. Por outro lado, qualquer retirada americana redundaria em cruzar o Atlântico.

Se a controvérsia de dados permanecesse como obstáculo, uma forma de se dar um impulso nas conversações seria focalizar mais explicitamente aquilo que no Tratado de Redução de Forças é rotulado de "medidas correlatas ou associadas". Talvez mais conhecidas pela expressão adotada na Conferência sobre a Segurança e a Cooperação da Europa (Ata de Helsinki) como "medidas destinadas a fortalecer a confiança", elas servem a três objetivos, coincidentes em parte: aumentar a estabilidade e a confiança, evitar acordos calcados em embustes, e promover o direito de verificação.

Durante o verão e o outono, a OTAN discutiu um novo pacote de medidas destinadas a fortalecer a confiança, visando apresentá-lo ao Leste o mais breve possível de modo a enfatizar o interesse do Ocidente no assunto e complementar essa sua importante iniciativa. Essas novas medidas, apesar de originárias das Conversações de Helsinki, teriam objetivos mais amplos e de aplicação mais rígida. Tornariam tais medidas compulsórias (e não voluntárias, conforme previsto em Helsinki) e estender-se-iam a todos os participantes do tratado (e não somente aos EUA e URSS, conforme a proposta inicial do Ocidente). Reduziriam também o efetivo acima do qual os exercícios militares deveriam ser previamente notificadas (25.000 homens de acordo com as Conversações de Helsinki), bem como fixariam um período mínimo para tal notificação, estendendo tais medidas aos deslocamentos militares e às manobras. Por seu turno, o Leste poderia desejar a elevação dos efetivos empregados em exercícios, embora pudesse haver alguma discussão a respeito dos números reais; quando do encontro para a Revisão da Conferência de Hel-

sinki, levada a efeito em Belgrado, a OTAN reagiu ao teto estipulado, alegando a necessidade de realizar exercícios de maior vulto que o Pacto de Varsóvia (A série dos exercícios realizados pela OTAN em 1978, denominada "AUTUMN FORGE", envolveu mais de 200.000 homens).

Qualquer nova iniciativa do Ocidente no sentido de propor medidas para o fortalecimento da confiança incluiria por certo aquelas destinadas a admitir o direito de verificação, considerando tratar-se o mesmo como um dos pontos nevrálgicos do problema. No entanto, diferenças fundamentais entre o Leste e o Oeste mostravam-se difíceis de serem superadas. A União Soviética vem tradicionalmente relutando em aceitar medidas de verificação, julgadas demasiadamente importunas — observadores nos pontos de entrada e saída da região da NGA, inspeções locais e aéreas por razões bastante óbvias. Por outro lado, o Ocidente exigiria garantias de que as reduções acertadas e as retiradas seriam levadas à cabo, especialmente após os desentendimentos provocados pelos dados apresentados.

As perspectivas para um acordo em Viena poderiam ser julgadas, no todo, um pouco mais promissoras que um ano atrás.

O obstáculo mais gritante era ainda o problema dos números. Porém a convergência das facções era, em princípio, também importante e o principal passo, no caso, era a aceitação pelo Leste do princípio da paridade. A primeira declaração pública a respeito foi feita durante a Declaração Germano-Soviética, decorrente da visita de Breznev a Bonn, em maio de 1978:

"Os dois lados consideram importante que nenhum deles deva procurar a superioridade militar. Partem do pressuposto de que a paridade e a igualdade são suficientes para assegurar a defesa".

Todavia, conforme as negociações de Viena haviam deixado claro, uma coisa é formular princípios, a outra é cumpri-las.

Dado o alto interesse público no Ocidente, a respeito do esforço militar soviético, tornar-se-ia impossível a qualquer governo do Ocidente aceitar um acordo que deixasse em aberto o problema dos números. Além disso, o modo pelo qual as reduções seriam realizadas — se pela redução dos efetivos em geral ou pela retirada de unidades completas — permanecia sem definição. A retirada de unidades afetaria mais provavelmente a estrutura defensiva do Ocidente do que a do Leste, mas a saída de unidades soviéticas completas da Europa Oriental teria um considerável impacto político. O que ficou evidente, após mais de cinco anos de negociações, foi que se nenhum acordo fosse obtido no decorrer do ano de 1979, o saldo das concessões até então conquistado acabaria por desgastar-se. A crítica à OPÇÃO III aumentava no Ocidente e crescia a preocupação com o desenvolvimento do poderio nuclear soviético. Os principais negociadores do Ocidente, os EUA e a RFA, defrontaram-se com as eleições de 1980, o que não favorecia 1979 como um ano propício a um acordo de controle de armas com o Leste.