

3

Os EUA e a nova era do desarmamento nuclear

O objetivo central deste capítulo é explicar, a partir da aplicação do instrumental analítico desenvolvido no anterior, por que os EUA decidiram não cumprir até 2005 total e efetivamente o plano de ação de 13 passos práticos para o desarmamento nuclear. No item 3.1, pretendo contextualizar a análise que desenvolverei nos debates mais amplos sobre o conteúdo da política externa norte-americana. No 3.2, investigarei as principais causas da disposição demonstrada pela administração Clinton de cumprir total e efetivamente o plano, para que, no 3.3, seja possível entender a natureza e a magnitude da mudança trazida por Bush. Nesse item, investigarei o processo de definição das posturas estratégicas e das posições negociadoras iniciais do governo desse presidente. Antes das considerações finais no item 3.4, examinarei ainda no 3.3 as negociações internacionais mantidas pelos EUA acerca dos passos do plano de ação até 2005.

3.1.

O controle de armas e o desarmamento nucleares na política externa dos EUA

Neste item, busco apontar os elementos que compõem e condicionam os cálculos de custos e benefícios dos principais atores que participam do processo de formulação das políticas externa e de segurança dos EUA e das negociações internacionais acerca de controle de armas e desarmamento nucleares. No próximo subitem, exporei os debates acerca das características e dos rumos da política externa dos EUA. Como a maior parte do recorte temporal desta tese cobre o primeiro mandato de George W. Bush, o subitem seguinte trará as principais discussões sobre a Doutrina Bush e suas implicações para o planejamento estratégico. No último subitem, discutirei o papel das armas atômicas na política norte-americana de segurança.

3.1.1.

A política externa dos EUA na contemporaneidade

Dentre os interesses nacionais vitais norte-americanos na contemporaneidade, cabe citar a segurança interna, conceito que remete à prevenção de ataque, invasão, conquista ou destruição do território do Estado (Art, 1999, p.84). As ameaças mais preocupantes hoje seriam, segundo Art (1999, p.84), Estados-pária e terroristas fanáticos armados com armas de destruição em massa, não ataques convencionais ou atômicos de países fortes. Esses desafios devem ser levados a sério, pois as armas de destruição em massa estão ao alcance de grupos não-estatais como consequência da maior disponibilidade de conhecimento científico básico para a fabricação desses sistemas, bem como da maior facilidade de aquisição dos meios para a sua produção. Ainda dentre os interesses vitais, a manutenção da paz entre grandes potências da Eurásia é indicada por Art (1999). Guerras e competições intensas na região reduziriam a habilidade dos EUA de conter a proliferação, além de que guerras e intensas competições trariam o risco de grande envolvimento dos EUA e seriam prejudiciais aos seus interesses econômicos (Art, 1999, p.89-92). Art (1999) trabalha com os EUA como um ator unitário dotado de interesses nacionais bem definidos. Nos próximos itens, será possível ver que os interesses vitais que o autor concebe como sendo de um ator unitário são elementos que compõem e condicionam os cálculos feitos pelos atores políticos e sociais domésticos, caracterizando suas preferências e crenças de diferentes formas.

Em face desses interesses que perpassam de múltiplas maneiras as análises dos especialistas em política externa norte-americana, muito se discute na contemporaneidade sobre as respostas estratégicas adequadas às ameaças a esses interesses e os princípios que devem guiar a política externa da grande potência, o que tem um impacto direto sobre a política para o uso da violência e a composição de seu arsenal. Há especialistas que buscam examinar a necessidade, o conteúdo e as consequências de uma “Grande Estratégia” (Posen & Ross, 1997, p.3) para lidar com esses desafios. O conceito de “Grande Estratégia” remete ao gerenciamento dos recursos políticos, militares e econômicos de um Estado inteiro para a resposta a ameaças.

Examinando as várias opções, Posen & Ross (2000, p.10-41) indicam que o neo-isolacionismo provavelmente tornaria os EUA menos seguros, já que poderia motivar competição no exterior por segurança. Sem a presença norte-americana, potências regionais poderiam ver mais

oportunidades para buscar hegemonia⁵⁸ na sua área. O engajamento seletivo indica que a dissuasão nuclear poderia impedir que um grande poder na Eurásia trouxesse perigo aos EUA em face do interesse na paz entre as grandes potências, mas pressuporia omissão e letargia norte-americana diante de disputas entre grandes potências. A estratégia que os autores chamam de segurança cooperativa destaca que, diante da proliferação de armas de destruição em massa, qualquer corrida armamentista poderia produzir uma catástrofe global com base na idéia de indivisibilidade da paz, de forma que os acordos para controle e redução de armas, as medidas de construção de confiança e os mecanismos de verificação intrusiva poderiam evitar conflitos advindos de percepções equivocadas ou vantagens de primeiro ataque. Contudo, a tarefa de construção de credibilidade multilateral para deter novos agressores é difícil, bem como o convencimento da população a se envolver em guerras distantes em nome da paz indivisível. A primazia vê a necessidade de prevenir a proliferação a fim de conter competidores em potencial, mas a difusão de capacidades econômicas e tecnológicas sugere que outros países possam desenvolver as fundações para competir na política internacional, e a resistência em face da insistência norte-americana em ser a liderança hegemônica possa ser fortalecida. As reações domésticas e internacionais a guerras preventivas necessárias à primazia podem ser negativas, além dos seus elevados custos financeiros.

⁵⁸ Os autores discutidos nesta tese que operam com a noção de “hegemonia” trazem múltiplas definições desse conceito. Pela própria limitação de espaço, seria difícil apresentar todas de forma minuciosa. Delas todas, a mais abrangente – que contém elementos presentes em quase todas as demais – é a de Layne (2006). Tal autor entende hegemonia primeiramente em termos de *hard power*: as capacidades de um poder hegemônico são tão grandes, que nenhum outro Estado se mostra capaz de colocar um sério desafio a ele. Um poder hegemônico também pode gozar de supremacia econômica no sistema internacional e ter preponderância de recursos materiais. Além disso, a hegemonia remete às ambições do poder dominante. Um poder hegemônico age de forma auto-interessada a fim de resguardar seus interesses de segurança, econômicos e ideológicos. Tal conceito remete também à polaridade. Em face de suas vantagens elevadas em poder relativo militar e econômico sobre outros Estados, um poder hegemônico é a principal potência no sistema, o qual é, por definição, unipolar. A hegemonia remete à vontade: um poder hegemônico exerce propositadamente seu poder a fim de impor ordem no sistema internacional. Além disso, a hegemonia remete à mudança estrutural, porque, se um Estado a alcança, o sistema deixa de ser anárquico e passa a ser hierárquico. Porém, como nenhum Estado até hoje conseguiu controlar completamente o sistema internacional, a hegemonia é um conceito relativo, não absoluto. Quando uma grande potência alcança a hegemonia, o sistema é mais hierárquico e menos anárquico do que seria na falta do poder hegemônico. Ademais, o poder hegemônico não é necessariamente onipotente: existem limites à sua habilidade de definir os resultados internacionais (Layne, 2006, p.11-12). Para uma discussão mais aprofundada sobre o conceito de “hegemonia”, ver Gilpin (1981), Cox (1993) e Onuf (1989).

Haass (1997, p.4) propõe que os EUA adotem uma estratégia baseada na noção de “regulação”, a partir da qual agiriam em conjunto com os demais países quando possível e sozinhos quando necessário a fim de definir o comportamento e as capacidades de governos e de outros atores. Para que tal resultado pudesse ser atingido, os EUA deveriam assumir, na visão do autor, o papel de “xerife internacional” (Haass, 1997, p.6), que criaria coalizões e angariaria o apoio de Estados para tarefas específicas, em especial quando nenhuma organização tivesse a capacidade de enfrentar desafios, mas uma resposta unilateral ou não-coordenada fosse inadequada (Haass, 1997, p.6, 68-69, 139). Já Mearsheimer (2001, p.392) afirma que os EUA não seriam o “xerife mundial” na implementação de sua estratégia político-militar internacional, mas um *offshore balancer*: apenas a ameaça de um competidor potencial que não pudesse ser contido por poderes locais seria capaz de oferecer incentivos suficientes para que os EUA se envolvessem numa guerra distante entre grandes potências (Mearsheimer, 2001, p.157-162, 236-237). As armas nucleares atuariam como elementos estabilizadores, pois ampliariam os riscos e os custos da conquista, evidenciariam o poder relativo dos Estados, reduziriam os riscos de cálculos errados sobre a força relativa das coalizões e diminuiriam a importância de adições e de deserções não-previstas (Mearsheimer, 1990; 1995; 2001, p.363-366).

Já Brooks & Wohlforth (2002) argumentam que o fato de os EUA terem recursos imensos de poder não significa que devam agir de forma a buscar a dominação indiscriminada na implementação de sua estratégia político-militar internacional. O unilateralismo pode produzir resultados no curto prazo, mas reduzir a ajuda voluntária de outros países no enfrentamento dos principais problemas da ordem internacional (Brooks & Wohlforth, 2002). Huntington (2002, p.587) destaca que a resolução das questões internacionais requer a ação da única superpotência, mas em combinação com outros grandes poderes. Tal superpotência pode vetar ações em questões-chave por meio da combinação de outros Estados e preservar seu poder até que seja enfraquecida por declínio interno ou por forças exteriores do sistema. Mastanduno (1999, p.167-168) aponta que, após a Guerra Fria, a estratégia adotada pelos EUA foi caracterizada por políticas de reforço da segurança na relação com Estados preocupados com a preservação do *status quo*, de confrontação de países revisionistas e de engajamento com aqueles que permanecem indecisos (Mastanduno, 1999, p.146-149). Layne (2006, p.13, 26-27) argumenta que, quando os EUA acreditam que seus interesses são ameaçados, eles agem como outros poderes hegemônicos tipicamente atuariam, mesmo sendo uma democracia.

Ikenberry (2002a, p.275) destaca que a preocupação dos EUA com a promoção da democracia é parte de uma visão liberal mais ampla sobre as fontes de uma ordem internacional estável, legítima e segura. Tal “Grande Estratégia” é baseada no conceito de “paz democrática”, a noção de que as democracias tenderiam a manter relações pacíficas com as outras devido às suas estruturas internas e às normas compartilhadas. Enquanto as estruturas de governo limitariam os conflitos nos quais líderes podem mobilizar a sociedade, as normas de resolução pacífica de conflitos conteriam o uso da violência, e as instituições permitiriam a difusão de informação num contexto estratégico (Ikenberry, 2002a, p.281-284; 2002b, p.215-226, 236; 2003). Já Kupchan (2003, p.3) ressalta que um poder preponderante pode causar mais prejuízos que benefícios a um Estado, pois, quando não controlada, a primazia em geral traz inimigos e provoca a formação de coalizões hostis; porém, quando conduzida com prudência, pode premiar o Estado garantindo seu bem-estar. Entretanto, na visão do autor, os EUA são um “poder à deriva” (Kupchan, 2003, p.12), sem uma “Grande Estratégia” para articular novas visões da ordem internacional.

No debate acima, defendo que a inserção internacional dos EUA no período em foco na tese traz elementos de todas as “Grandes Estratégias” apresentadas acima em face da consolidação do pragmatismo e da flexibilidade como meios de responder aos novos dilemas e às ameaças múltiplas e diversificadas da política internacional, por mais contraditórios e pouco coesos que tais elementos sejam na composição dos mecanismos dessa inserção. Todavia, meu objetivo maior nesta pesquisa é transcender a discussão sobre a necessidade, o conteúdo e as consequências de uma “Grande Estratégia” para examinar a fonte da flexibilidade da ação internacional dos EUA na contemporaneidade, focando especificamente as decisões relacionadas ao plano de ação de 2000. Nesta tese, desafiarei não apenas a suposição de uma única “Grande Estratégia” adotada por uma entidade supostamente unitária, mas a própria concepção de ator monolítico com a qual grande parte dos autores citados neste subitem parece trabalhar. A resposta acerca das fontes da flexibilidade será encontrada no exame da dinâmica política doméstica norte-americana, em que será possível captar a barganha entre atores com diferentes preferências acerca da orientação para a inserção internacional do país e a interação que eles mantêm com a negociação internacional. Como é possível imaginar, isso nem sempre resultará numa forma coesa de gerenciamento dos recursos políticos, militares e econômicos estatais para a resposta a ameaças que caracterizaria uma “Grande Estratégia”.

3.1.2. A Doutrina Bush

A “Doutrina Bush” – aqui entendida como o conjunto de princípios e de métodos defendidos pela administração Bush para proteger os EUA de ataques terroristas e da ação de Estados-pária – teve uma série de implicações para o planejamento estratégico norte-americano no período em foco nesta tese, particularmente para as decisões tomadas acerca dos passos do plano de ação de 2000 após o governo de Bill Clinton. Antes de analisar o processo de formação dessa doutrina quanto ao papel das armas nucleares na política de segurança e de examinar a alteração da posição dos EUA nas negociações internacionais acerca dos passos do plano de ação, cabe compreender e examinar as suas características gerais, que influenciaram a transformação da posição norte-americana em relação aos mecanismos de gerenciamento dos recursos de violência no sistema internacional. Daalder & Lindsay (2005, p.115-121) destacam que os principais elementos da “estratégia de Bush” refletem a visão hegemônica de sua administração, evidente após os atentados de 11 de setembro de 2001. Os autores citam a preservação do poder e da liderança norte-americanos; o enfoque nos Estados-pária e nas organizações terroristas, já que a preocupação de que essas últimas pudessem adquirir armas de destruição em massa levou, segundo Daalder & Lindsay (2005, p.119-120), a administração Bush a focar os países que eram capazes de ajudá-las a adquirir essas tecnologias; e a necessidade de atuar preemptivamente⁵⁹. As antigas doutrinas de dissuasão não eram mais suficientes para garantir a defesa norte-americana. Para membros do governo Bush, a promessa de retaliação maciça contra nações significaria nada contra redes terroristas sem cidadãos para defender, nem os EUA poderiam confiar em tratados assinados por Estados que consideravam “tiranos”. Em face disso, Bush defendia a prontidão para a ação preemptiva – o Estado agiria contra ameaças iminentes antes que estivessem plenamente configuradas –, com base na idéia de que, quanto maior fosse a ameaça, maior seria o risco de inação e mais atraente seria o

⁵⁹ Segundo Dockrill (2006, p.346), “[p]reemptive attack can be defined as an attack that supposedly takes place ‘at some point between the moment when an enemy decides to attack—or more precisely, is perceived to be about to attack—and when the attack is actually launched’—the case for the ‘anticipatory self-defense’ scenario. As opposed to preemption, ‘prevention’ or preventive war ‘intends to deal with a problem before it becomes a crisis’, rather than ‘in the heat of a crisis’ ”. Para a discussão sobre o uso preemptivo da força militar, ver Arend (2003), Dombrowski & Payne (2003), Freedman (2003), Guoliang (2003), Heisbourg (2003), Kegley Jr. & Raymond (2003) e Wirtz & Russell (2003).

uso de ações antecipatórias na garantia da autodefesa. O presidente destacou que se esforçaria para obter o apoio internacional para as ações militares, mas não hesitaria em agir sozinho se necessário a fim de exercer o direito de autodefesa por meio da ação preemptiva (Daalder & Lindsay, 2005, p.119-121).

De acordo com tais autores, a estruturação mais completa da perspectiva para o enfrentamento das ameaças no primeiro mandato estava presente na Estratégia de Segurança Nacional de 2002, que colocava o poder norte-americano no centro da estratégia e sinalizava que ele derivava de uma combinação da força militar sem paralelos com a incorporação da liberdade e da democracia. Os objetivos seriam construir boas relações com as grandes potências e ampliar a paz no encorajamento de sociedades abertas em cada continente. A essência da estratégia seria, na percepção de Daalder & Lindsay (2005, p.121-124), o uso do poder sem precedentes para refazer o mundo à imagem dos EUA. Seu núcleo seria a derrota dos “inimigos da liberdade”, com base na idéia de que os valores centrais de democracia e livre iniciativa triunfariam assim que as ameaças fossem eliminadas (Daalder & Lindsay, 2005, p.121-124).

Em face disso, Daalder & Lindsay (2005, p.124-126) argumentam que a estratégia de Bush representou uma inovação menos em seus objetivos do que na forma proposta para atingi-los. A doutrina de preempção tornou-se o ponto focal das discussões, tendo em vista o abandono efetivo do consenso que colocava a dissuasão no coração da política externa norte-americana. Especialistas criticaram tal doutrina pelo fato de que ela teria tornado público algo que por muito tempo era uma opção. Como uma política declaratória, a preempção tenderia a deixar aberta a porta para outros que quisessem clamar o mesmo direito. Os demais países poderiam utilizar o argumento para encobrir seus objetivos de segurança nacional e ter um pretexto para agressão, como uma possível intervenção russa na Geórgia. Um dos pontos mais polêmicos era a confusão conceitual entre guerra preemptiva – iniciada quando o outro país está na iminência do ataque – e preventiva – lançada antes que o Estado atacado seja uma ameaça real ou iminente, buscando-se interromper a ameaça antes que ela apareça. Muito da retórica de Bush – incluindo a justificativa para a guerra do Iraque⁶⁰ – era coerente com a noção de guerra preventiva, não

⁶⁰ A não-aquiescência do Iraque às resoluções passadas das Nações Unidas sobre desarmamento, suas supostas ligações com organizações terroristas como a al-Qaeda e a natureza opressora da liderança política ampliavam as suspeitas sobre as reais intenções iraquianas, de forma que a remoção urgente desse governo era vista pelos norte-americanos como meio legítimo de se preservar a estabilidade no sistema. Embora não houvesse evidência de que o Iraque estivesse em vias de efetivação imediata de ataque às forças norte-americanas – o que justificaria uma

preemptiva. A questão era que a última tinha sustentação no direito internacional como uma forma legítima de autodefesa, ao passo que a preventiva não. Como a definição de “iminência da ameaça” era imprecisa, abria-se espaço para a diluição da fronteira entre preempção e prevenção. Ademais, uma série de preocupações práticas surgiu em face da possibilidade de que o uso preemptivo da força precipitasse o uso de armas de destruição em massa por adversários⁶¹.

Meu objetivo é compreender como se deu a incorporação de ações rotuladas como “preemptivas” na doutrina nuclear pela administração Bush, não apenas como fruto da necessidade de adaptação ao novo contexto estratégico internacional, mas como resultado das pressões internas. Wirtz & Russell (2003, p.113-120) deram um passo importante em relação aos demais estudos sobre a Doutrina Bush ao argumentarem que a ênfase na preempção era destinada ao “consumo doméstico” – pois o uso de recursos econômicos, militares e diplomáticos alternativos poderia ser visto por setores da sociedade como inação – e que era improvável que fosse completamente colocada em prática em face das limitações normativas e práticas trazidas pelas instituições a ações unilaterais. Porém, os autores não demonstram como tal dinâmica política interna interferiu nas

ação *preemptiva* –, a administração Bush aproveitou-se da falta de precisão da doutrina de preempção na identificação do nível de “iminência da ameaça” e conduziu uma ação *preventiva* rotulada como preemptiva para explorar as vantagens estratégicas. Com tal ação, visava a desprover o Iraque da capacidade de perpetrar ameaças e eliminar a sua motivação para conduzi-las por meio da mudança de regime, finalidades da prevenção. Tal ação, na visão de Freedman (2003, p.106-107), oferecia meios de confrontar os fatores que poderiam contribuir para o desenvolvimento de uma ameaça antes que ela se tornasse iminente. O desejo de evitar a emergência de um inimigo híbrido – Estados-pária cada vez mais ligados a organizações terroristas – sinalizava que o conceito de iminência precisaria ser reconsiderado.

⁶¹ Como aponta Dockrill (2006, p.351), se a Doutrina Bush fosse implementada seletivamente e somente quando o inimigo não fosse forte o suficiente para resistir, ela não focaria propriamente a preempção, mas a prevenção. Além disso, se a preempção não pudesse ser justificada em face de uma real ameaça iminente – como a do programa nuclear da Coreia do Norte, por exemplo –, a própria utilidade da preempção poderia ser problematizada. Heisbourg (2003, p.79) foca as consequências práticas das ambigüidades no uso dos termos “prevenção” e “preempção”. Ao se diluir a distinção essencial no direito internacional entre os dois termos sujeitos à ampla interpretação e praticamente os usar de forma intercambiável, a legitimação do uso da força poderia ser revolucionada, já que, com a ênfase na preempção, a Doutrina Bush não estaria necessariamente indo contra os princípios básicos acerca de tal uso, mas conseguiria atuar de forma preventiva. Kegley Jr. & Raymond (2003, p.385-391) destacam que, uma vez que os EUA defendiam que a autodefesa antecipatória justificaria políticas profiláticas, a adoção de uma estratégia que incorporasse a guerra preventiva abriria precedentes indesejáveis, minando restrições normativas sobre quando e como os Estados poderiam usar a força (Kegley Jr. & Raymond, 2003, p.385-391).

barganhas dentro do Executivo norte-americano acerca da definição da postura estratégica a ser adotada pelos EUA ou como afetou as negociações que esse Estado conduziu no nível internacional acerca dos mecanismos de gerenciamento da força. Esse será justamente um dos pontos sobre os quais esta tese vai se debruçar, focando as negociações sobre temas relacionados aos passos do plano de ação de 2000.

3.1.3

As armas nucleares e a política externa norte-americana na contemporaneidade

Woolf (2006) ressalta que os EUA desenvolveram seu arsenal nuclear a fim de deter ataques e ameaças por parte de seus adversários. Durante a Guerra Fria, a URSS era o principal alvo dessa estratégia, na qual os EUA mantinham uma estrutura de forças atômicas e planos operacionais que convenceriam quaisquer atacantes de que os custos da agressão superavam os benefícios. O desafio para a política nuclear era tornar essa ameaça crível. Segundo a autora, muitos analistas defendiam que o poder de destruição das armas atômicas poderia minar a ameaça de seu uso, já que a URSS poderia ter respondido a um ataque retaliatório dos EUA com iniciativas igualmente destrutivas. Outras nações poderiam não ser capazes de ameaçar os EUA, mas poderiam não acreditar que o país superaria as limitações ao uso de armas nucleares a menos que sua sobrevivência estivesse em risco. Nesse sentido, os EUA procuraram, ao longo dos últimos 50 anos, modificar ou ajustar forças e estratégias para que os adversários acreditassem e temessem a ameaça norte-americana de retaliar com armas nucleares, adicionando opções limitadas de ataque e buscando maior flexibilidade no *timing* e no tamanho dos ataques potenciais (Woolf, 2006).

Com o fim da Guerra Fria, a administração Clinton continuava a defender que os sistemas atômicos eram importantes para deter o amplo conjunto de ameaças. Tal estratégia de dissuasão iria se estender além da Rússia, de forma que os EUA preservariam uma tríade robusta de forças estratégicas suficientes para deter quaisquer lideranças estrangeiras hostis com acesso a forças nucleares e as convencer de que buscar vantagem seria inútil. Clinton manteve a política existente sobre o primeiro uso, indicando que outros Estados além da Rússia poderiam sofrer retaliação atômica se atacassem os EUA com armas de destruição em massa. Embora a garantia de segurança negativa fosse reafirmada em 1995, os membros da administração Clinton indicavam que os EUA teriam o direito de usar armas nucleares se um determinado Estado não agisse de acordo com o TNP ou convenções internacionais equivalentes. Os

EUA, contudo, não ameaçavam diretamente o uso de armamentos atômicos em retaliação por ataques não-nucleares, mantendo a posição de “ambigüidade estudada”. Além disso, grande parte dos especialistas concordava que os sistemas nucleares poderiam fazer muito pouco para deter ataques de atores não-estatais em face da dificuldade de identificar o atacante e os alvos adequados. Porém, essas armas poderiam ser relevantes na contenção dos Estados patrocinadores de atores não-estatais (Woolf, 2006).

O papel do arsenal atômico ofensivo e dos sistemas defensivos na política norte-americana de segurança foi definido, durante o período do primeiro mandato de Bush, principalmente nos seguintes documentos: a Revisão Quadrienal de Defesa (QDR, na sigla em inglês) (2001), a NPR (2002) e a Estratégia de Segurança Nacional (2002). Um dos objetivos da QDR era a mudança do planejamento de defesa de um “modelo baseado na ameaça” (*threat-based model*), que havia dominado o pensamento estratégico durante a Guerra Fria, para um “baseado nas capacidades” (*capabilities-based model*). Esse último ressalta mais a forma de ataque por um adversário do que especificamente quem ele fosse ou onde uma guerra pudesse ocorrer. Os EUA precisariam ampliar capacidades a fim de vencer adversários que utilizassem a surpresa, a trapaça e “estratégias assimétricas de guerra” para alcançar seus objetivos. A QDR aconselhava uma visão multifacetada para a segurança estratégica, dando um amplo leque de opções militares para desestimular a agressão ou qualquer maneira de coerção por parte de Estados ou de entidades não-estatais. Ela requeria sistemas não-nucleares, a fim de atingir alvos fixos ou móveis com precisão no território inimigo; defesas ativas e passivas e forças que fossem rapidamente desdobráveis (The Acronym Institute for Disarmament Diplomacy, 2001b; Jesus, 2005, p.97-99).

Já a NPR recomendava a substituição gradual da tríade estratégica da Guerra Fria – ICBMs, mísseis balísticos lançados de submarinos (SLBMs, na sigla em inglês) e bombardeiros estratégicos – por uma “nova tríade” composta por sistemas ofensivos não-nucleares e nucleares; defesas ativas e passivas e infra-estrutura industrial revitalizada, necessária à manutenção da tríade. Os elementos seriam interligados por sistemas fortalecidos de comando e controle (C2), inteligência e planejamento (Crouch, 2002; Feith, 2002; Rumsfeld, 2002; The Acronym Institute for Disarmament Diplomacy, 2002; Jesus, 2005, p.134-136). A NPR aconselhava a manutenção de ogivas nucleares numa “força de resposta”, que poderia ser redesdobrada em face de contingências potenciais. Tais ogivas também poderiam oferecer uma reserva a partir da qual as substituições fossem realizadas mais rapidamente. Além disso, o documento

apontava que, apesar de o governo norte-americano tentar manter seu arsenal sem testes nucleares adicionais, isso poderia não ser possível num futuro incerto (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; Jesus, 2005, p.136-138). Segundo a NPR, a Coreia do Norte, o Iraque, o Irã, a Síria e a Líbia poderiam estar envolvidos em contingências imediatas, potenciais ou inesperadas, pois patrocinavam terroristas e / ou mantinham programas ativos de mísseis balísticos e de armas de destruição em massa. Embora uma contingência envolvendo a Rússia fosse possível, ela não era esperada (Estados Unidos da América, Departamento de Defesa, 2002; Jesus, 2005, p.137).

A sugestão de que os sistemas nucleares poderiam ser utilizados para conter ameaças entrava em choque com declarações de lideranças norte-americanas, em 1978 e 1995, de que não os usariam contra Estados que não dispusessem dessas armas, a menos que eles se juntassem a um que tivesse num ataque aos EUA e a seus aliados. A NPR indicava que a força atômica poderia ser usada em contingências envolvendo a Coreia do Norte, o Irã, o Iraque, a Síria e a Líbia, todos membros do TNP. Além disso, ela sugeria que os EUA poderiam ser o primeiro país a utilizar armas nucleares num futuro conflito convencional (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; Gottemoeller et al., 2002; Jesus, 2005, p.139-140; Mendelsohn, 2002). Woolf (2006) ressalta que os EUA jamais descartaram a possibilidade de primeiro uso das armas atômicas e mantiveram sua política de “ambigüidade estudada” acerca das circunstâncias sob as quais considerariam a retaliação nuclear e o tipo de resposta que empregariam se uma nação os atacasse com armas de destruição em massa. Na NPR, a administração Bush não alterou tais políticas, mas pareceu apontar para uma perspectiva mais explícita ao reconhecer que os EUA poderiam usar armas atômicas em resposta a ataques de Estados armados com sistemas químicos e biológicos. Assim, o governo Bush declarou que o país desenvolveria e desdobraria capacidades atômicas de que precisaria para derrotar qualquer adversário potencial, independentemente do fato de ter armas nucleares ou não (Woolf, 2006).

Os críticos diziam que, como grande parte das ogivas removidas dos veículos de lançamento provavelmente se tornaria parte da força de resposta em vez de ser destruída, o número total de ogivas atômicas estratégicas no arsenal ativo poder-se-ia manter inalterado. Eles apontavam que a perspectiva baseada nas capacidades era vaga, pois os membros da administração Bush não especificavam uma série de sistemas que pretendiam desenvolver e desdobrar e podiam utilizar a falta de definição precisa de um inimigo a ser combatido para justificar a manutenção de um número de armas nucleares bem maior que o necessário à garantia da sua

segurança (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; Gottemoeller et al., 2002; Jesus, 2005, p.139-140; Mendelsohn, 2002). Eles destacavam que a combinação de papéis nucleares e não-nucleares numa integração de capacidades apagaria a visão do uso dos sistemas atômicos como uma opção qualitativamente distinta, com consequências próprias (Huntley, 2006, p.51). Woolf (2006) lembrava que os membros da administração Bush alegavam que a presença de opções convencionais e nucleares reduziria as pressões para se apelar aos sistemas atômicos ao dar opções não-nucleares para a garantia da segurança. O que muitos críticos alegavam era que o presidente sempre dispôs de um leque amplo de opções estratégicas e que sempre pôde optar pelas alternativas convencionais. Na visão de Huntley (2006, p.51-52), a NPR não introduziu um pensamento verdadeiramente original sobre o papel das armas atômicas, mas elevou o seu uso ofensivo potencial em situações não-estratégicas ao nível de políticas oficiais do governo norte-americano. Isso colocava a postura nuclear dos EUA numa perspectiva qualitativamente mais agressiva e trazia consequências práticas e éticas.

Tais críticas também incidiram sobre a Estratégia de Segurança Nacional. Na visão desses especialistas, a administração Bush reconheceu que, na falta de uma superpotência competidora que justificasse uma postura mais ampla de dissuasão nuclear, a expansão e a diversificação das capacidades atômicas dos EUA requeriam um novo propósito derivado das circunstâncias do mundo pós-Guerra Fria, especialmente pós-11 de setembro de 2001. O governo teria promulgado a Estratégia de Segurança Nacional em 2002 a fim de preencher essa necessidade. Segundo Huntley (2006, p.53-54), a seção que lida com as ameaças relacionadas às armas de destruição em massa definiu que uma resposta adequada requeria uma expansão ofensiva sem precedentes da política atômica dos EUA. Os argumentos com relação às novas ameaças foram elaborados em dois documentos posteriores: a Estratégia para o Combate ao Terrorismo e a Estratégia para o Combate às Armas de Destruição em Massa. Eles descreveram e justificaram as percepções da administração acerca das ameaças trazidas por Estados hostis e grupos terroristas, bem como sua crença de que as armas nucleares poderiam servir para conter esses desafios. A vontade de conduzir ações preemptivas para conter tais desafios – usando sistemas atômicos se necessário – e o desejo de novas capacidades e estratégias ofensivas para dissuasão, contraproliferação e contraterrorismo estavam também presentes. O planejamento explícito para o uso do arsenal nuclear a fim de deter ataques com armas químicas, biológicas e radiológicas por Estados-pária – essencialmente

uma forma única de “dissuasão ampliada” – foi notório (Huntley 2006, p.53-54).

Porém, para Huntley (2006, p.55), os documentos mencionados acima ofereceram nenhuma evidência que apoiasse a suposição de que os Estados-pária eram menos facilmente dissuadidos que a URSS durante a Guerra Fria. Eles eram estratégica e convencionalmente mais fracos, e as capacidades dos EUA dominavam em todos os níveis. Todavia, em tais documentos, esses países e as organizações terroristas eram colocados dentro de um único conceito de ameaça, sugerindo-se que armas nucleares destinadas a deter e coagir Estados-pária poderiam ser aplicadas contra terroristas. Contudo, ambos os desafios eram muito diferentes. A dissuasão de organizações terroristas era difícil, porque elas tendiam a não dispor de bens que pudessem ser facilmente ameaçados pelas forças militares, e suas motivações não incluíam a garantia de sobrevivência de um regime soberano. Elas não seriam contidas por tais ameaças dos EUA, que também poderiam ser consideradas irrelevantes por Estados fracos incapazes de controlar atividades terroristas em seu território. Ademais, uma doutrina de preempção coercitiva minaria diretamente perspectivas para a instituição de controles de materiais físicos e inspeção que um regime de não-proliferação requeria. Assim, ameaças de contraproliferação agressiva por parte dos EUA – possivelmente com o uso de sistemas nucleares – poderiam não apenas encorajar a aquisição de armas de destruição em massa, mas enfraquecer as normas de não-uso e não-proliferação (Huntley, 2006, p.57-59).

O uso de armas atômicas para contraproliferação preemptiva enfrentava barreiras ainda maiores, como aponta Huntley (2006, p.59). O primeiro uso dos sistemas nucleares pelos EUA teria consequências bastante dramáticas para o papel da grande potência no mundo, não apenas porque isso questionaria o *status* moral do país colocado no centro da Estratégia de Segurança Nacional, mas porque era qualitativamente mais difícil deter ataques de armas de destruição em massa por organizações terroristas – mesmo que muitos especialistas os considerassem improváveis – do que por Estados-pária. A dificuldade em foco, aliada à falta de indicadores precisos de ataque iminente, justificaria a implementação de políticas mais proativas. Entretanto, tais justificativas deveriam ser elaboradas de maneira a preservar a ordem jurídica existente; caso contrário, elas se tornariam obstáculos a tal ordem. Cumpre também destacar que o ataque antecipatório era insuficiente para acabar com a ameaça do terrorismo global no longo prazo e que as motivações subjacentes dessa ameaça – como a corrupção, a pobreza e os conflitos religiosos – também precisariam ser enfrentadas (Huntley, 2006, p.59).

3.2.

A administração Clinton e a decisão de cumprimento total e efetivo dos passos do plano de ação de 2000

Após a identificação dos principais elementos que compõem e orientam os cálculos dos principais atores envolvidos na formulação da política externa dos EUA e nas negociações internacionais das quais o país participa, examinarei neste item as principais causas da disposição demonstrada pela administração Clinton de cumprir total e efetivamente o plano de ação de 2000. De acordo com os parâmetros indicados no capítulo anterior, analisarei no próximo subitem o processo de definição da postura estratégica e das posições negociadoras iniciais do governo Clinton com relação aos principais temas de controle de armas e desarmamento nucleares. No subitem seguinte, investigarei o processo de negociação que levou os EUA a assumirem os compromissos definidos no plano de ação de 2000 durante a sexta Conferência de Revisão do TNP.

3.2.1.

A definição da postura estratégica e das posições negociadoras iniciais dos EUA na administração Clinton

Seguindo os passos da pesquisa indicados no capítulo anterior, indicarei os principais atores envolvidos na definição da postura estratégica e das posições negociadoras dos EUA e apontarei os principais competências e poderes definidos pelos cargos que ocupavam. As preferências de cada ator serão consideradas em relação aos pontos indicados por Buzan (1991): o balanço entre armas ofensivas e defensivas e sistemas nucleares e convencionais na política de segurança; a forma e o conteúdo dos instrumentos legais voltados para a administração dos recursos de violência e o papel da dissuasão em face das ameaças de potências nucleares tradicionais, Estados-pária e atores não-estatais. Os subjugos considerados serão decompostos para propósitos analíticos nos seguintes temas e dimensões: a defesa antimísseis e as reduções nucleares e a forma e o conteúdo de possíveis acordos nas conversações sobre tais reduções; o papel das armas atômicas na política de segurança; os testes nucleares e a produção de material físsil.

Quanto aos atores principais, darei destaque, no Executivo norte-americano, ao presidente da República, ao secretário de Estado, ao secretário de Defesa e ao conselheiro

de Segurança Nacional. Os indivíduos que estão nesses cargos configuram o núcleo responsável pela formulação das principais decisões da política norte-americana de segurança. Além de autoridade e responsabilidade formais sobre assuntos em foco na tese, eles controlam instituições e recursos para a implementação das ações governamentais acerca dessas questões e detêm informação para indicar escolhas políticas e realizar estimativas sobre decisões factíveis (Jesus, 2005, p.66-67; 2008, p.416). Outros atores fora do Executivo que tenham tido algum tipo de participação substantiva serão considerados em cada subjogo examinado adiante neste subitem.

Em relação aos poderes e às competências de cada ator principal definidos pelos cargos, cumpre destacar que, segundo a Constituição norte-americana, o presidente é o comandante-chefe do Exército e da Marinha; tem o poder de responder a ataques; pode assinar tratados, que devem ter o consentimento de pelo menos dois terços dos senadores presentes para a ratificação; e nomear membros da sua equipe com o consentimento do Senado (Estados Unidos da América, s.d.). O secretário de Estado é o principal conselheiro para assuntos de política externa no Gabinete presidencial e conduz negociações relacionadas aos principais assuntos de política externa; participa pessoalmente ou lidera grupos de representantes a conferências, organizações e agências internacionais; negocia e interpreta tratados e acordos com governos estrangeiros (Estados Unidos da América, Departamento de Estado, 2001). Já o secretário de Defesa é responsável pela formulação e pela execução da política geral de defesa da nação (Estados Unidos da América, Casa Branca, 1997; Estados Unidos da América, Departamento de Defesa, 2004). O conselheiro de Segurança Nacional assessora diretamente o presidente em questões sobre a segurança norte-americana (Estados Unidos da América, Casa Branca, 1997; Jesus, 2005, p.67-68; 2008, p.416-417).

O presidente Bill Clinton defendia a redução do número de ogivas estratégicas desdobradas, via o START II como garantia do compromisso de redução de armas estratégicas de forma verificável e desenvolvia as guias para um START III, que estabeleceria não só a destruição de veículos de lançamento, mas determinaria a eliminação de ogivas nucleares estratégicas a fim de promover a irreversibilidade das reduções. Woolf (2006) destaca, dentre os fatores que justificam tal posição, a elevação dos custos dos serviços relacionados à manutenção de armas destinadas à eliminação. Wolfsthal et al. (2001) apontam que, no relacionamento bilateral com a Rússia, o presidente pretendia desenvolver medidas relacionadas à transparência quanto aos inventários de ogivas estratégicas e aos materiais atômicos e desejava

explorar medidas sobre armas não-estratégicas. Além de manter um número menor de sistemas nucleares, Clinton também reconhecia que um sistema de defesa antimísseis para teatro de operações poderia ser necessário para que os EUA se defendessem contra ataques de mísseis balísticos de longo alcance lançados por Estados hostis ou de um lançamento accidental ou não-autorizado de mísseis russos ou chineses. Entretanto, o desenvolvimento e o desdobramento desse sistema seriam conduzidos dentro dos limites do ABM (Wolfsthal et al., 2001; Woolf, 2006). Clinton mantinha a preferência por acordos com nível elevado de obrigação e precisão como os acordos da plataforma START. No futuro, eles estabeleceriam reduções irreversíveis e verificáveis de armas estratégicas e possivelmente incluiriam sistemas ofensivos não-estratégicos. O presidente reforçava assim seu compromisso com o controle e a redução de armamentos atômicos. Clinton tinha a percepção de que o propósito das armas nucleares era deter a violência. Os EUA deveriam manter uma tríade robusta de forças estratégicas suficiente para deter qualquer liderança estrangeira hostil com acesso a forças nucleares e a convencer de que buscar vantagem não traria os resultados esperados. Clinton preservava a política existente de “primeiro uso” e indicava que outras nações além da Rússia poderiam enfrentar retaliação nuclear se atacassem os EUA com armas de destruição em massa. Apesar da reafirmação da garantia de segurança negativa em 1995, Clinton apontava que os EUA teriam o direito de usar armas atômicas se o Estado não agisse de acordo com o TNP (Woolf, 2006).

A secretária de Estado Madeleine Albright – que fora representante dos EUA nas Nações Unidas antes de se tornar a primeira mulher a assumir o cargo de secretária de Estado – era uma das principais conselheiras para assuntos de política externa do Partido Democrata⁶². As preferências do presidente Clinton – bastante semelhantes ou idênticas às de seu vice, Al Gore – eram muito próximas às de Albright. Ela ressaltava que a administração Clinton não tentava sabotar o ABM nem o controle de armas estratégicas e que compartilhava a frustração com relação ao ritmo lento com que as negociações para um mundo livre de armas atômicas vinham acontecendo (Johnson, 2000b). Albright também defendia instrumentos complexos e densos na forma e no conteúdo como os acordos da plataforma START e o CTBT. Mesmo com o veto do Senado norte-americano a esse último ato internacional, a secretária de Estado destacou que os EUA

⁶² Albright conquistou grande reconhecimento após ter servido como conselheira de política externa do candidato à presidência Walter Mondale e da candidata à vice-presidência Geraldine Ferraro em 1984 e como conselheira política sênior do candidato à presidência Michael Dukakis em 1988 (Blackman, 1998; Dobbs, 1999).

continuariam a agir de acordo com suas obrigações como signatários sob o direito internacional e buscariam a reconsideração do tratado assim que houvesse melhores condições para a ratificação (Mendelsohn, 2000). Albright mostrava-se defensora do multilateralismo e do controle de armas (Müller, 2000, p.90) e reconhecia o papel da dissuasão na contenção de ameaças tradicionais, mas ressaltava que, ao lidar com os novos desafios no sistema internacional, os EUA deveriam agir de forma multilateral quando pudessem, mas de maneira unilateral quando devessem agir (Woolf, 2006).

O conselheiro de Segurança Nacional Samuel Berger – que era amigo de longa data do presidente e fora conselheiro sênior de política externa do então governador Clinton durante a campanha e vice-conselheiro de Segurança Nacional no primeiro mandato (Woolf, 2006) – também se aproximava dessas posições. Ele sinalizava que a administração buscava três prioridades: o fortalecimento do regime de não-proliferação de armas de destruição em massa, a condução de respostas às ameaças regionais de proliferação e o fortalecimento das defesas contra o uso dessas armas, o que incluiria a defesa antimísseis para teatro de operações e as negociações de possíveis emendas ao ABM a fim de desenvolver um sistema nacional antimísseis limitado. Segundo o conselheiro, a decisão de desdobramento não seria baseada somente na maturidade da tecnologia da defesa antimísseis, mas levaria em conta a natureza da ameaça, as estimativas de custo e os impactos dessa decisão sobre o regime de controle de armamentos atômicos. Berger enfatizava os progressos contínuos da plataforma START na redução de sistemas nucleares estratégicos pelos EUA e pela Rússia e a relevância de tais tratados na persuasão de outras nações para que abandonassem seus objetivos de desenvolver armas atômicas. Quanto à forma e ao conteúdo dos instrumentos legais, o conselheiro aplaudiu a decisão tomada na Conferência para o Desarmamento acerca das negociações globais de um FMCT efetivamente verificável, além de ressaltar ações como o chamado norte-americano para que todos os países que tivessem testado dispositivos nucleares aderissem à moratória voluntária de sua produção. Ele também expressou sua determinação em fortalecer os esforços da administração Clinton para a obtenção do conselho e consentimento para a ratificação do CTBT pelo Senado, destacando que, se o tratado não fosse aprovado, seriam cortados incentivos para a contenção do desenvolvimento de armamentos nucleares por uma série de países e de sistemas atômicos mais avançados por aqueles que já os tinham. Tal defesa do CTBT era visível nas críticas às posições de senadores republicanos em relação ao ato internacional, classificando-as como “isolacionismo ressurgente”. Berger também enfatizava a necessidade de

uma combinação de esforços diplomáticos e a consolidação responsável de capacidades militares para lidar com desafios como os testes atômicos realizados pela Índia e pelo Paquistão em 1998; o teste de mísseis Shahab-3 pelo Irã no mesmo ano e sua busca por armas nucleares; os testes de mísseis Taepo-dong pela Coreia do Norte, que passaram sobre o Japão em 1998; a dificuldade da Rússia em controlar o contrabando de materiais e tecnologias sensíveis relacionadas a armas de destruição em massa; e a ruptura dos compromissos do Iraque liderado por Saddam Hussein quanto à cooperação com os inspetores das Nações Unidas. Ele também já chamava a atenção para tendências como o interesse de terroristas na aquisição de armas de destruição em massa e a proliferação de mísseis balísticos de menor alcance (Berger, 1999).

O secretário de Defesa William Cohen era um republicano que deixara o Senado e, numa administração democrata, tornara-se o principal responsável pela formulação e pela execução da política geral de defesa da nação, competências definidas pelas instituições domésticas. Ele adotava uma posição menos moderada que Clinton, Gore, Albright e Berger quanto à maioria dos temas deste subitem. Embora diversos componentes do Gabinete presidencial resistissem à pressão dos membros do Partido Republicano na Câmara de Representantes e no Senado para os rápidos desenvolvimento e desdobramento da defesa antimísseis, Cohen respondeu às pressões políticas e às suas preferências ao ampliar o orçamento para a tal defesa e anunciar um cronograma que incluía a decisão de seu desdobramento antes da saída de Clinton do poder (Isaacs, 2000). Numa postura muito semelhante à que membros da administração Bush seguiram posteriormente, o secretário de Defesa chegou a cogitar a denúncia do ABM caso o tratado não pudesse ser emendado. Cohen colocava de forma ainda mais explícita que o presidente a política de “ambigüidade estudada”, afirmando em 1998 que a postura ambígua envolvida na questão do uso das armas atômicas contribuía para a segurança, pois deixava os adversários incertos sobre qual seria a resposta norte-americana (Sagan, 2000, p.85). Segundo Clinton, a escolha de Cohen para o cargo sinalizava a garantia de apoio bipartidário para a condução dos assuntos de segurança.

Tais indivíduos – preocupados não apenas com uma questão estratégica específica, mas com a diversidade de assuntos relativos às políticas externa e de segurança – tinham diferenças claras de posição, especialmente com respeito à forma como seria desenvolvida e desdobrada a defesa antimísseis e à ênfase atribuída à “ambigüidade estudada”. Porém, concordavam em alguns dos pontos mais relevantes nos subjogos considerados neste subitem, particularmente 1) a busca de flexibilidade para o

desenvolvimento da defesa antimísseis limitada e a realização das reduções nucleares conduzidas por meio de acordos com níveis elevados de obrigação e precisão; 2) a redução do papel das armas atômicas, agora em menor número na política de segurança, tendo como função predominante a dissuasão e sendo operacionalmente distintas do arsenal convencional; 3) a defesa da proibição de novos testes nucleares; 4) o banimento da produção de materiais físséis de forma efetivamente verificável e não-discriminatória.

No primeiro subjogo – relacionado à defesa antimísseis, às reduções nucleares e à forma e ao conteúdo de possíveis acordos nas conversações sobre tais reduções –, é possível observar a formação de uma coalizão entre os membros da ala mais moderada da administração Clinton – com os quais o estilo político do presidente era mais compatível –, que acreditavam que a preservação e a consolidação de instrumentos jurídicos com alto nível de obrigação e de precisão eram fundamentais à manutenção da previsibilidade no relacionamento com a Rússia devido principalmente aos seus densos mecanismos de verificação. Tais indivíduos viam que esses instrumentos ampliavam a transparência na interação e que o enfrentamento de novas ameaças não poderia vir às custas deles. Nesse sentido, defendiam a preservação do ABM como pilar da estabilidade da relação estratégica com os EUA e a inclusão de emendas para viabilizar o desenvolvimento de sistemas defensivos de escopo limitado. Nas orientações para reduções ofensivas nucleares futuras – nas quais se cogitava inclusive a incorporação de sistemas não-estratégicos –, instrumentos jurídicos complexos e detalhados eram previstos.

Nesse subjogo, o secretário de Defesa William Cohen pressionava pela ampliação do orçamento para a defesa antimísseis e almejava o desdobramento mais rápido desses sistemas, demonstrando uma posição bem menos moderada. Porém, nesse caso, as divergências com relação ao nível de moderação e de ênfase nas propostas relacionadas à defesa antimísseis não implicavam que houvesse conflitos maiores quanto ao conteúdo da política de segurança, particularmente à necessidade de um sistema limitado para a proteção contra novas ameaças e às reduções nucleares conduzidas por meio de acordos com níveis elevados de obrigação e precisão. Dentro do Executivo, tais divergências de Cohen são causadas, além da questão partidária, pelas preferências definidas de acordo com as responsabilidades dos cargos: como o secretário de Defesa é responsável pela formulação e pela execução da política geral de defesa, ele desejava ampliar o leque de opções para lidar com ameaças que não poderiam ser contidas somente com os elementos que compunham a tríade estratégica norte-americana até então. Além disso, suas crenças mais assertivas e conservadoras –

compatíveis com as dos congressistas republicanos – reforçavam a certeza sobre a opção estratégica a ser adotada. Como sua posição não era majoritária dentro do Executivo, sua influência sobre o resultado final acabava limitada em face daquela exercida pelos demais atores que ocupavam cargos centrais no Departamento de Estado e no Gabinete presidencial e tinham recursos, informação e apoio presidencial para implementar suas decisões.

Fora do Executivo, enquanto muitos congressistas democratas questionavam a urgência e a gravidade da ameaça de mísseis balísticos e a exequibilidade de uma defesa antimísseis confiável, os membros do Partido Republicano – a maioria no Congresso norte-americano naquele momento – pressionavam o Executivo a fim de que atendesse a suas preferências pelo rápido desdobramento da defesa antimísseis. Grande parte deles via o ABM como um obstáculo ao desenvolvimento de sistemas necessários à segurança. O lançamento do míssil Taepo Dong pela Coreia do Norte sobre o Japão em 1998 levou o Congresso a aprovar a Lei de Defesa Nacional Antimísseis de 1999, que ordenava o desdobramento de uma defesa antimísseis quando fosse tecnologicamente possível. Quanto aos sistemas ofensivos, embora muitos congressistas republicanos vissem o START II como uma garantia do compromisso de redução de armas estratégicas de forma verificável, eles se juntaram a alguns democratas a fim de impedir o presidente de reduzir unilateralmente forças estratégicas abaixo do nível do START I (Kerrey & Hartung, 2001). Mais especificamente, durante os últimos anos da administração Clinton, o Congresso impediu que o presidente reduzisse as forças nucleares estratégicas dos EUA abaixo dos níveis especificados no START I até que o START II entrasse em vigor. A administração Clinton buscou livrar-se de tal restrição, pois os custos de serviços relacionados à retenção de armas destinadas à eliminação estavam crescendo, mas os republicanos argumentavam que o presidente poderia reduzir demais as forças norte-americanas se o Congresso suspendesse a proibição. O Senado declarou que o presidente que seguiria Clinton somente poderia reduzir as forças norte-americanas após conduzir uma nova revisão da postura nuclear do país (Woolf, 2006).

O impacto dessas posições sobre as preferências dos congressistas republicanos era reforçado por suas crenças mais assertivas e conservadoras quanto à necessidade de preservação da autonomia de ação na área de controle de armas, reforçando sua certeza sobre a necessidade de garantir ainda mais flexibilidade para lidar com novos desafios. Essas crenças entravam em choque com as menos assertivas da maior parte dos membros do Executivo, que se mostravam mais favoráveis à cooperação internacional na resolução de

problemas comuns e à ação coletiva entre os Estados nas áreas em que tinham interesses convergentes. Os membros do Executivo democrata eram dotados do poder de formulação de agenda pelas instituições políticas e podiam estipular os termos do debate sobre questões relacionadas ao controle de armas e ao desarmamento nucleares. Porém, a maioria dos legisladores norte-americanos – dotados de poderes de ratificação, veto e emenda sobre a agenda internacional – era republicana e tinha preferências não totalmente compatíveis com o Executivo quanto à defesa antimísseis e às reduções ofensivas futuras ainda mais amplas em relação aos níveis especificados nos STARTs I e II, de forma que utilizavam ou ameaçavam utilizar seus poderes para impedir decisões do Executivo que limitassem demais a flexibilidade dos EUA para responder aos desafios do novo contexto estratégico.

Os grupos de interesse prestavam informações aos demais atores nesse momento. Grande parte dos militares apontava para o presidente e os membros de sua equipe que era possível a realização de cortes maiores no arsenal de ogivas nucleares estratégicas desdobradas para 1.500, mas muitos ressaltavam que a Rússia deixara claro que o progresso contínuo nas reduções de armas estratégicas dependeria da preservação do ABM. Muitos militares, nesse momento, acreditavam que seria interessante reduzir os gastos relacionados à pesquisa e ao desenvolvimento das defesas antimísseis e enfatizar a proteção das forças desdobradas no exterior. O foco tradicional dos militares era nas ameaças de mísseis de pequeno e médio alcance, além de que preservavam a convicção de que as defesas avançadas para proteger os EUA competiam por recursos com outras atividades que consideravam mais urgentes. Os principais ressentimentos dos militares ficaram visíveis em 1996, quando o Conselho de Supervisão das Exigências Combinadas – um dos grupos mais importantes de formulação da decisão na área militar, liderado pelo vice-chefe do Estado-maior conjunto – declarou que o orçamento da defesa antimísseis deveria ser reduzido para economizar dólares que poderiam ser usados para programas de recapitalização. Como destaca Cirincione (2000), os militares poderiam ter reservas em relação à defesa antimísseis, mas estavam dispostos a apoiá-la desde que o orçamento para suas prioridades mais imediatas também crescesse e poderiam abandoná-la conforme esse orçamento contraísse⁶³.

⁶³ As posições consideradas nesta tese como sendo “dos militares” refletem as posições de um membro mediano das Forças Armadas, conforme sinalizei no capítulo anterior ao tratar dos grupos de interesse considerados nesta pesquisa. Porém, é evidente que havia divisões dentro das Forças Armadas, determinadas pela posição ocupada pelos atores na hierarquia militar e pela força que representavam, por exemplo. Para uma discussão mais aprofundada das divisões entre os militares acerca da

As posições do presidente e da ala moderada do Executivo norte-americano nesse subjogo eram não somente compatíveis, como também eram influenciadas pelas pressões e pelas posições de diversos *think tanks* e ONGs da área de controle de armas e desarmamento, que ressaltavam os efeitos negativos de políticas mais assertivas relacionadas à defesa antimísseis e defendiam reduções maiores e mais abrangentes do arsenal nuclear. Elas buscavam influenciar os membros do Executivo e do Legislativo apresentando relatórios e motivando o debate público sobre uma série de questões, como a finalidade da permanência de uma ameaça contínua à Rússia por meio de armamentos mais potentes. Além disso, tais grupos questionavam se o desenvolvimento de novos sistemas ofensivos e defensivos não traria incentivos para o desdobramento contínuo de novas armas e se os EUA continuariam a aquiescer ao compromisso do TNP de negociar o desarmamento nuclear. Tais grupos tinham papel importante também na conscientização dos atores políticos e da sociedade em geral acerca dos perigos associados à confiança contínua nas armas atômicas não-estratégicas e na apresentação de propostas que iam da ampliação da transparência na realização das reduções e na maximização da segurança física à negociação de um instrumento jurídico para a proibição e a eliminação de sistemas nucleares não-estratégicos, por exemplo. Um dos exemplos claros de organizações que atuaram nesse momento foi o Acronym Institute for Disarmament Diplomacy, que recebeu propostas e idéias da sociedade civil para a implementação de iniciativas de desarmamento, particularmente acerca das condições políticas que precisariam ser desenvolvidas para o sucesso dessas iniciativas (Johnson, 2000a). Embora a participação da opinião pública fosse pequena nesse momento em relação às questões nesse subjogo, as ONGs que defendiam as reduções nucleares e se opunham à defesa antimísseis procuravam motivar o debate na mídia ao destacarem o valor da cooperação internacional e dos desastres que poderiam ocorrer caso os EUA optassem pela adoção de medidas unilaterais não-coordenadas na operação de seus sistemas nucleares (Isaacs, 2000).

Embora os membros do Executivo russo não estivessem presentes no jogo político norte-americano, suas ações e posições poderiam exercer influência indubitável nas escolhas e nas decisões dos componentes do Executivo nacional. Já tinha ficado claro para lideranças russas que, segundo suas contrapartes norte-americanas, uma forma de dissuasão baseada apenas em sistemas ofensivos não poderia por ela mesma dar conta do ambiente estratégico emergente,

defesa antimísseis e dos temas relacionados ao controle de armas e ao desarmamento nucleares de forma geral, ver Cirincione (2000).

caracterizado pela proliferação de mísseis balísticos de longo alcance (Wolfsthal et al., 2001). Naquele contexto, surgiam questões como a capacidade do Executivo russo de cumprir as obrigações e de arcar com os custos da aquiescência aos termos do START II, além da necessidade de investimentos na modernização dos meios técnicos nacionais de verificação (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003).

Nesse subjogo na arena política norte-americana, um elemento central definidor foi a mensagem do então presidente russo Boris Yeltsin de que o START II apenas poderia ser implementado sob as condições de preservação e de interpretação estrita do ABM pelos EUA. Yeltsin também sabia que muitos parlamentares russos 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 teto imaginado de 2.000-2.500 ogivas para um START III ainda a ser negociado. Outro motivo de preocupação de Yeltsin foi a capacidade significativa que os EUA tinham 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 russos claramente se opunham a modificações significativas no ABM e viam limites sobre a Defesa Nacional Antimísseis (NMD, na sigla em inglês) como pré-condição para a redução do número de suas armas ofensivas desdobradas (Wolfsthal et al., 2001). Aplicando a abordagem proposta no capítulo anterior (Allison, 1971, p.178), é possível perceber que as ações do Executivo russo ampliavam a perspectiva dos membros moderados da administração Clinton de negociar medidas relacionadas à transparência para realizar reduções ainda maiores, bem como emendas ao ABM e medidas de construção de confiança para o desenvolvimento e o desdobramento de sistemas defensivos limitados.

Assim, Clinton adotou uma estratégia para minimizar as pressões dos congressistas republicanos e conquistar o apoio desses atores: ele consentiu com a ampliação do orçamento para a pesquisa acerca da defesa antimísseis. Ao mesmo tempo, atendendo às suas preferências e às demandas dos membros moderados de sua administração, de grande parte dos grupos de interesse e dos membros do Executivo russo, demonstrou disposição de negociar reduções futuras de armas nucleares estratégicas e a possibilidade de emendas ao ABM para viabilizar o desenvolvimento de uma defesa limitada, se necessário. Além disso, desejava definir com os russos medidas de construção de confiança a fim de minimizar as preocupações das lideranças no Kremlin em torno das intenções norte-americanas e preservar a

estabilidade no relacionamento bilateral. Porém, após a falha de um teste em julho de 2000, Clinton anunciou que não autorizaria o desdobramento da defesa antimísseis e que deixaria a decisão para seu sucessor. Quanto aos sistemas ofensivos, mesmo impedido pelo Congresso de reduzir unilateralmente forças estratégicas abaixo do nível do START I (Kerrey & Hartung, 2001; Woolf, 2006), ele se comprometeu a prosseguir nas discussões com os russos a fim de resolver o impasse em torno da entrada do START II em vigor e de iniciar as negociações do START III.

Tal subjogo desenvolvia-se concomitantemente ao relacionado ao papel das armas nucleares na política de segurança. Para o presidente, os sistemas atômicos deveriam deter a violência, de forma que o foco do seu planejamento continuava sendo a dissuasão em relação à Rússia. Clinton também mantinha a posição de “ambigüidade estudada” e, não ameaçando diretamente o uso dessas armas em retaliação por ataques não-nucleares, sustentava a posição de que uma integração de esforços diplomáticos e consolidação responsável de capacidades militares era necessária para lidar com as novas ameaças no sistema internacional. Tais posições eram compartilhadas por Gore, Albright e Berger. Porém, Cohen colocava de forma ainda mais explícita que as armas atômicas deixariam adversários incertos sobre qual seria a resposta dos EUA. Apesar das diferenças claras com relação à ênfase na “ambigüidade estudada”, as preferências dos membros do Executivo eram relativamente convergentes.

A maioria republicana no Legislativo adotava posições enfáticas com relação a usos alternativos para as armas atômicas e à possibilidade de desenvolvimento de novos sistemas. Vários senadores como John McCain ressaltavam que o fenômeno de “ação-reação” que motivara a corrida armamentista com a Rússia não poderia continuar a oferecer as bases da perspectiva norte-americana para lidar com as mais sérias ameaças ao seu território, embora as condições de segurança das forças nucleares russas ainda exigissem atenção. Em face disso, legisladores republicanos como Jesse Helms constantemente ressaltavam as necessidades de atualização do pensamento estratégico e de desenvolvimento de novos modelos de armas capazes de atingir alvos subterrâneos. Contudo, muitos democratas temiam que os planos vislumbrados quanto às armas nucleares pudessem dar início a novas corridas armamentistas em termos de tecnologias ofensivas e defensivas, particularmente com a China, além de que, na sua visão, ameaças mais prováveis não seriam necessariamente contidas dessa forma (Boese, 2001). Enquanto as posições da maioria republicana no Congresso eram compartilhadas por boa parte das Forças Armadas, as preocupações dos parlamentares democratas também eram exteriorizadas por grupos como o Acronym

Institute for Disarmament Diplomacy e a Arms Control Association, que defendiam que a redução do papel das armas nucleares na política de segurança minimizaria o risco de que essas armas fossem usadas e facilitaria o processo de sua total eliminação (Johnson, 2000a).

No nível internacional, membros dos Executivos da Alemanha e do Canadá pressionavam por um debate acerca do primeiro uso de armamentos atômicos, de forma que, em resposta a tais pressões, a Cúpula dos líderes de Estado da OTAN em abril de 1999 marcou o início de uma revisão da política de controle de armas, decisão reforçada pelas idéias favoráveis à cooperação internacional. Um apelo pelo não ao primeiro uso, embora declaratório, poderia, segundo tais lideranças, ampliar a construção de confiança e vir acompanhado de verificação de redução do alerta, contribuindo para a diminuição do papel dos sistemas atômicos na política de segurança. Isso seria aplicado a negociações com os membros do Executivo chinês – que tornaram tal questão fundamental em sua plataforma nuclear – como forma de engajá-los em outras medidas, como a proibição de material fissil e a transparência. Lideranças de Estados membros não-detentores de armas nucleares do Movimento Não-Alinhado e dos Estados membros da Coalizão da Nova Agenda afirmavam que os EUA continuavam alegando que o primeiro uso em algum conflito era essencial para sua segurança, preservando o *status quo* (Johnson, 2000a). O Executivo russo dava, naquele contexto, maior ênfase à redução do papel das armas nucleares na política de segurança num processo de “desnuclearização” da política militar russa em face da necessidade de sistemas convencionais para lidar com as questões regionais⁶⁴. Assim, a fim de satisfazer principalmente aos interesses do secretário de Defesa e da maioria republicana no Congresso, Clinton preservou a “ambigüidade estudada” e a política do primeiro uso das armas nucleares; porém, a fim de demonstrar sua disposição e seu comprometimento com a redução do papel dos sistemas nucleares na política de segurança e atender às preferências dos demais atores sociopolíticos envolvidos dentro do Executivo e também das ONGs e dos Executivos estrangeiros, ele incentivou medidas como o corte unilateral de sistemas nucleares não-estratégicos obsoletos e a ampliação da transparência e das medidas de verificação para uma maior redução de sistemas atômicos (Johnson, 2000a).

O terceiro subjogo – que engloba os debates sobre os testes nucleares – foi marcado por profundas divisões não dentro do Executivo, mas entre os membros desse poder e do Legislativo quanto ao CTBT. Clinton foi o primeiro líder a assinar o tratado em setembro de 1996 e o classificou como o

⁶⁴ Os debates domésticos na Rússia que levaram a tal posicionamento serão examinados no próximo capítulo.

prêmio mais dificilmente conquistado na história do controle de armas. Na visão do presidente, o tratado limitaria o desenvolvimento e a melhoria qualitativa das armas atômicas, impediria o desenvolvimento de novos tipos avançados de armamentos, contribuiria para a prevenção da proliferação nuclear e o processo de desarmamento e fortaleceria a paz e a segurança internacionais. Gore, Albright, Cohen e Berger fizeram pronunciamentos favoráveis ao tratado, que proibiria a realização de testes nucleares (Kimball, 1998).

No Legislativo, enquanto senadores democratas como Byron Dorgan e Joseph Biden procuravam enfatizar as virtudes do tratado e conquistar o apoio dos demais congressistas para a proibição dos testes, grande parte dos legisladores republicanos – que tinham crenças bem mais assertivas e conservadoras que a maioria dos membros do Executivo – deixara claro que não apoiava o CTBT, defendendo a prontidão para a realização de testes em face da possível necessidade de se fabricarem novos *designs* de ogivas de baixa potência e de sanar deficiências nos sistemas existentes em resposta às novas ameaças enfrentadas pelos EUA no sistema internacional⁶⁵. O senador Jesse Helms – presidente do Comitê de Relações Exteriores do Senado quando o tratado foi submetido à ratificação por Clinton em setembro de 1997 – utilizou os poderes que lhe eram conferidos pelas instituições domésticas norte-americanas e – com total apoio do líder da maioria no Senado, o republicano Trent Lott – deixou claro que não tinha intenção de trazer o CTBT para consideração diante do comitê até fossem discutidos dois outros acordos: o negociado com a Rússia em 1996 que codificava restrições sobre sistemas de defesa antimísseis para teatro de operações e o Protocolo de Kyoto à Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, negociado em 1997. Nenhum deles até então tinha sido transmitido para o Senado. Os legisladores republicanos sabiam que a administração Clinton tinha experiência em convencer senadores céticos ou indecisos por meio de negociações de oficiais de Gabinete para a troca de posições e de aplicação de capital político para atingir a vitória, como tinha feito no passado com questões relacionadas ao orçamento e à Convenção sobre Armas Químicas. Em face disso, republicanos como Jon Kyl e Paul Coverdell reuniram-se com colegas de partido ainda indecisos sobre o CTBT – muitas vezes levando consigo antigos funcionários do governo que se opunham ao tratado – e os trouxeram para seu

⁶⁵ Para um mapeamento preciso dos principais méritos e limitações do CTBT indicados pelos senadores norte-americanos, ver também Graham, Jr. & LaVera (2002).

lado⁶⁶, formando com eles uma coalizão sólida contra o tratado e o classificando como “fatalmente falho” (Schwartz, 2000). Tal opção era reforçada pelas crenças conservadoras e assertivas de grande parte dos senadores republicanos, que, segundo Schwartz (2000), sinalizavam para a nuclearização crescente das Forças Armadas norte-americanas na busca de maior autonomia estratégica para lidar com novos desafios do sistema internacional.

Por outro lado, os membros de ONGs ligadas à área de controle de armas e desarmamento encorajavam jornais a publicar editoriais sobre o impasse em torno do tratado e pesquisas que mostravam que mais de 80% da opinião pública apoiavam o CTBT e se opunham às posições dos congressistas republicanos em relação ao acordo. Várias ONGs inclusive procuravam reunir apoiadores proeminentes do ato internacional e preparar o lançamento de campanhas múltiplas para mobilizar apoio para a ratificação. Além disso, os diretores dos maiores laboratórios de sistemas atômicos dos EUA anunciaram também que o programa do Departamento de Energia para a administração do estoque de armas nucleares permitira manter a capacidade de dissuasão dos EUA sem testes (Kimball, 1998; Schwartz, 2000). Grupos industriais se opunham ao CTBT por temerem que, sem testes, a infra-estrutura de pesquisa e desenvolvimento fosse enfraquecida, pois cientistas procurariam emprego em outras áreas (Sims, 2002, p.70-71).

No nível internacional, as explosões nucleares da Índia e do Paquistão em 1998 fizeram com que senadores indecisos – e até então mais preocupados com outros temas de política externa como a expansão da OTAN e o conflito em Kosovo – reconsiderassem os benefícios políticos do CTBT, que tanto os membros do Executivo indiano como os do paquistanês recusavam-se naquele momento a assinar. Em face disso, senadores republicanos argumentavam que os testes de 1998 feitos por ambos os países tornavam o tratado irrelevante, enquanto os democratas viam o risco de uma corrida armamentista regional que incluiria Índia, Paquistão e China; por isso, tanto a Índia como o Paquistão deveriam aderir ao acordo em face das críticas da comunidade internacional e das sanções econômicas. Os testes no sul da Ásia repercutiram também na opinião pública: em diversos estados norte-americanos, quanto mais cidadãos sabiam sobre tais testes, maior era seu apoio ao CTBT (Kimball, 1998). Os membros do Executivo russo assinaram o CTBT em 1996, e a ratificação foi obtida na administração Putin, em 2000. Os chineses também o assinaram em 1996 e, embora ainda aguardassem a aprovação do acordo na Assembléia Popular

⁶⁶ Para uma descrição minuciosa das barganhas políticas na dimensão doméstica norte-americana, realizadas na ocasião de consideração do CTBT pelo Senado, ver Jones (2005).

Nacional, declararam seu total apoio ao tratado. Os membros do Executivo francês – numa posição semelhante às de outros componentes da OTAN – destacavam que o equilíbrio estratégico global poderia ser ameaçado se a comunidade internacional não fosse bem-sucedida na tarefa de conter o ressurgimento de corridas armamentistas. Grande parte dos aliados europeus dos EUA acreditava que, mesmo após uma década do fim da Guerra Fria, tal potência continuava gastando em aparato militar como se a rivalidade com a URSS continuasse vigorando (Cirincione, 2000).

Quando o debate sobre o CTBT foi finalmente realizado no Senado norte-americano, os dois principais argumentos contra o tratado – a não-verificabilidade e a perda gradativa da confiança nas armas nucleares norte-americanas – reapareceram, já que eram levantados em discussões sobre a proibição de testes desde a metade da década de 1950. Os oponentes do acordo conseguiram combinar os conceitos de segurança e confiança. Vários republicanos argumentaram que poucas pessoas sabiam que muitas armas correntes no arsenal norte-americano não continham todos os elementos necessários à segurança que já haviam sido criados pelos laboratórios nacionais. Assim, defendiam que a proibição de testes impediria que os EUA tornassem suas armas mais confiáveis e desestimularia a criação de melhorias nas condições de segurança. Além disso, insistiam que o país, limitado pela proibição de testes, teria dificuldade de se proteger de agressões, bem como de garantir a defesa de seus aliados. O resultado foi o veto ao CTBT pelo Senado norte-americano em outubro de 1999. Além disso, os senadores republicanos procuraram retratar o Executivo democrata como fraco por não conseguir defender os EUA e seus aliados das novas ameaças (Cirincione, 2000).

Clinton criticou os senadores que se opuseram ao CTBT como “isolacionistas”, e congressistas democratas e líderes de ONGs afirmavam que o que tais republicanos queriam era dominar o mundo militarmente, retornar aos níveis de gastos militares da época da Guerra Fria e retomar a produção e o teste de armas atômicas. Vários órgãos de imprensa já alertavam que o resultado das discussões em torno do CTBT era só um “aquecimento” para as relacionadas ao ABM (Schwartz, 2000), e tal resultado era visto por especialistas como um alerta para aqueles que lutavam pela redução e pela eliminação da confiança nos sistemas nucleares (Isaacs, 2000). Na verdade, a posição dos senadores republicanos não parecia apontar para um novo isolacionismo, tendo em vista que os EUA permaneciam densa e amplamente envolvidos nas instituições globais. Entretanto, compartilho a posição de Cirincione (2000) de que esses parlamentares indicavam que os EUA poderiam

rejeitar formas de cooperação multilateral que limitassem consideravelmente a sua liberdade de ação.

A falha de Clinton na obtenção da ratificação do CTBT poderia ser justificada basicamente por dois motivos: a ausência de esforços coordenados para convencer senadores indecisos, como os que tinham sido feitos no debate em torno da expansão da OTAN, e a falta de comunicação entre a Casa Branca e os democratas no Senado. Tais motivos remetem a uma explicação ainda maior, que pode ser oferecida pelo instrumental analítico aplicado nesta tese: os membros do Executivo democrata não tinham informação sobre a solidez e a força da coalizão criada pelos senadores republicanos, e os grupos de interesse que poderiam informá-los também não pareciam cientes dessa força, contando que a pressão advinda da sociedade poderia fazer com que os indecisos votassem a favor do CTBT. Porém, mesmo com a falha na ratificação do tratado, Clinton disse que os EUA dariam continuidade à moratória unilateral dos testes e manifestou seu desejo de submeter o acordo para a reconsideração do Senado assim que houvesse melhores condições políticas (Mendelsohn, 2000), como a mudança das preferências dos senadores republicanos ou o controle do Senado pelos democratas num futuro próximo, caso eles também continuassem comandando o Executivo após as eleições presidenciais.

Mesmo que Clinton voltasse a submeter o tratado ao Senado, as instituições políticas norte-americanas davam aos senadores o poder de inserir condições aos atos internacionais aprovados. No caso do CTBT, tais condições poderiam ser a manutenção do programa de administração do estoque de armas atômicas, a preservação de instalações e de programas de laboratórios nucleares modernos, a manutenção da capacidade de retomada dos testes e a continuação do desenvolvimento de um amplo escopo de capacidades e de operações analíticas. Clinton também afirmou que o tratado poderia ser denunciado se “interesses nacionais supremos” fossem ameaçados, o que o Senado também poderia tornar uma condição posteriormente. Ademais, os parlamentares poderiam inserir condições adicionais como a exigência de que o presidente informasse anualmente o Congresso sobre o *status* do estoque, as capacidades de inteligência da nação com relação ao monitoramento de testes clandestinos e o impacto do CTBT sobre os interesses de segurança dos EUA e sobre o regime de não-proliferação (Mendelsohn, 2000).

Quanto ao quarto subjogo – relacionado à produção de material fissil –, Clinton e sua equipe defendiam o Mandato Shannon. Desde o fim da Guerra Fria, o presidente norte-americano declarava que buscava novos meios para controlar os materiais necessários às armas atômicas, em especial porque os estoques globais crescentes de plutônio e urânio altamente enriquecido estavam ampliando o risco de

terrorismo nuclear em todas as nações. A campanha intensa liderada por Clinton em torno da negociação do FMCT teve papel fundamental na prorrogação do TNP por tempo indeterminado (Preez, 2005). Gore, Albright, Cohen e Berger manifestavam-se de forma semelhante. Berger, por exemplo, destacava que os norte-americanos buscavam rápidos progressos na negociação do tratado na Conferência para o Desarmamento e ressaltava que, em 1998, os EUA pediram que todos os países que tivessem testado dispositivos nucleares aderissem a uma moratória voluntária de produção (Berger, 1999). O próprio país interrompeu a produção de urânio altamente enriquecido para armas em 1964 e de plutônio em 1988. A Rússia e o Reino Unido declararam sua interrupção em 1995, e a França anunciou a sua em 1996. Acreditava-se que a China tivesse cessado a dela, mas não declarara isso publicamente (Squassoni et al., 2006). Porém, muitos membros do Pentágono resistiram às negociações de um FMCT “efetivamente verificável” pelo interesse em proteger informação relacionada a programas da Marinha que ofereciam urânio altamente enriquecido para embarcações movidas à energia nuclear (Kimball, 2004).

Uma série de questões polêmicas em torno do conteúdo do possível instrumento jurídico voltado para a proibição da produção de material fissil também começou a ser discutida tanto na dimensão doméstica como na internacional. Dentre os principais pontos, cabe destacar o fato de que os estoques das cinco potências nucleares eram significativamente maiores que os da Índia, do Paquistão e de Israel; o estabelecimento de um compromisso mandatário ou voluntário e a concordância em torno de cortes eqüitativos entre as partes (Squassoni et al., 2006). Porém, desde o início das discussões, a verificação era um dos pontos centrais do debate. Fora do Executivo, congressistas democratas acreditavam que um regime forte de monitoramento de rotina e de inspeções casuais fortaleceria a base para uma verificação efetiva e eram amplamente apoiados pelas ONGs da área de controle de armas e desarmamento, que os informavam sobre os benefícios de regimes densos de inspeção para a garantia da previsibilidade. Contudo, grande parte dos congressistas republicanos, informados por setores mais conservadores das Forças Armadas e por *think tanks* conservadores, resistia às negociações de um FMCT “efetivamente verificável”, pois se opunha a uma possível garantia de acesso de inspetores internacionais – com autoridade política e legal para visitar locais suspeitos e detectar possíveis violações – a instalações envolvidas na geração de combustível nuclear para reatores de propulsão naval. Alguns congressistas também alertavam que um regime robusto de verificação prolongaria as negociações por anos, permitindo que países que produziam material fissil

sem qualquer limitação continuassem a fazê-lo durante esse tempo (Boese, 2004; Jesus, 2008, p.442-443).

No nível internacional, o escopo de um futuro tratado ainda a ser negociado continuava como uma das questões mais difíceis, em especial no que dizia respeito às divisões quanto à forma como se definir material físsil e à inclusão da produção passada. Em relação ao primeiro aspecto, com o uso da expressão “material físsil” em qualquer tratado destinado somente à interrupção da produção desse material para usos explosivos nucleares, seria necessário haver uma distinção clara a fim de garantir que a proibição para propósitos de armamento nuclear não englobasse também a produção de combustíveis para reatores comerciais ou para outros usos pacíficos. Os usos permitidos incluiriam as explosões pacíficas e a operação de reatores de propulsão naval. As primeiras seriam rejeitadas pelo CTBT, mas a propulsão naval criava uma manobra potencialmente perigosa como uma fonte possível de material físsil para propósitos explosivos e não-pacíficos. Embora os reatores militares navais devessem ser incluídos no tratado, havia pouco entusiasmo em converter os reatores com urânio altamente enriquecido por combustíveis de nível menor de enriquecimento, especialmente para submarinos. Dados o aumento das capacidades tecnológicas dos Estados não-detentores de armas atômicas e o prestígio e a vantagem táticos associados aos submarinos com propulsão nuclear, a posse dessa tecnologia provavelmente se expandiria além dos Estados com armas nucleares (Preez, 2005).

Quanto ao segundo aspecto, alguns membros de Executivos estrangeiros – em especial de grande parte dos demais membros do TNP detentores de armas nucleares – apoiavam a negociação de um tratado que considerasse somente a produção futura de material físsil. Eles apontavam as dificuldades técnicas de definir o histórico dos estoques e defendiam que o foco na produção futura era a única opção prática. Eles também levantavam questões como o custo e as implicações de verificação com a ampliação do escopo. A inclusão de estoques dificultaria o apoio de Estados detentores de armas atômicas a um tratado e prolongaria as negociações. Já representantes de outros países como Egito, Irã e Argélia defendiam a consideração da produção passada e dos estoques existentes. Os membros dos Executivos desses países destacavam os objetivos de desarmamento nuclear dos EUA segundo o Artigo VI do TNP, particularmente em termos de transparência e irreversibilidade, e ressaltavam o risco de se utilizar a manobra de declarar material físsil produzido depois da entrada do tratado em vigor como estoque passado. Os países da Coalizão da Nova Agenda, os membros não-detentores de armas nucleares do Movimento Não-Alinhado e outros Estados como a Alemanha, o Canadá,

a Noruega, o Japão e a Holanda eram absolutamente críticos à falta de progresso nas negociações (Preez, 2005).

Além disso, as conversações sobre material fissil eram reféns de outras questões na Conferência para o Desarmamento. Em tal conferência, quatro áreas de trabalho – desarmamento nuclear, prevenção de uma corrida armamentista no espaço cósmico, garantias de segurança negativa e proibição da produção de material fissil – competiam por prioridade. Naquele contexto, alguns Estados ligavam o progresso numa área ao avanço em outra. Os membros dos Executivos chinês e russo, por exemplo, apoiavam negociações sobre desarmamento nuclear e prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico em paralelo às negociações do FMCT, em parte em virtude da preocupação com o desenvolvimento da defesa antimísseis norte-americana, que poderia incluir sistemas baseados no espaço (Jesus, 2008, p.442-443). Tal impasse promoveu o travamento das discussões sobre o FMCT na Conferência para o Desarmamento.

Visando a atender às suas próprias preferências e às dos membros moderados de sua equipe, da maior parte dos congressistas democratas, dos líderes das ONGs e de grande parte dos negociadores internacionais, Clinton defendeu a preservação do Mandato Shannon e aceitou negociar um FMCT não-discriminatório, multilateral e efetivamente verificável. Um tratado nesse perfil ampliaria os obstáculos jurídicos sobre a produção de armas nucleares e poderia funcionar como um mecanismo importante para engajar a Índia e o Paquistão em conversações para a limitação de seus estoques (Kimball, 2004). Além disso, atender às preferências de uma série de aliados na região norte-atlântica e na periferia do planeta permitiria aos EUA ampliar sua influência e exercer seu poder de forma mais legítima e discreta sobre tais Estados nas negociações relacionadas à produção de material fissil e outras questões interligadas da área de controle de armas. Porém, a fim de atender às preferências de congressistas republicanos com relação à defesa antimísseis, Clinton e os membros de sua equipe defendiam a separação das discussões sobre material fissil em relação a outros temas na Conferência para o Desarmamento, como a corrida armamentista no espaço.

Após o desenvolvimento de tais jogos, os elementos que ao final compuseram a postura estratégica e a posição negociadora inicial dos EUA acerca dos temas relacionados ao controle de armas e ao desarmamento nucleares foram a preservação do ABM com emendas, a busca de novos acordos densos e precisos voltados para o desarmamento nuclear, a redução do papel das armas nucleares na política de segurança, a manutenção do compromisso com o CTBT após o veto do Senado e a defesa das negociações de um

FMCT verificável. Ao levarmos em conta as discussões mais abrangentes acerca da inserção internacional dos EUA e da consolidação de seu poder no sistema apresentadas no primeiro capítulo da tese e nos subitens introdutórios deste capítulo, tal resultado aponta para a preservação de instrumentos jurídicos com alto nível de obrigação e de precisão, fundamentais à manutenção da previsibilidade e da estabilidade estratégica com as demais potências atômicas, mas, dentro dessas restrições, para a ampliação da autonomia para lidar com os novos desafios do sistema internacional. Examinarei a seguir o processo de negociação que levou tal país a assumir os compromissos estabelecidos no plano de ação de 2000.

3.2.2.

Os EUA na sexta Conferência de Revisão do TNP

As negociações internacionais que levaram aos compromissos estabelecidos no plano de ação de 2000 serão decompostas analiticamente nas seguintes dimensões: conversações sobre a preservação do ABM, a entrada do START II em vigor e a realização de mais reduções nucleares irreversíveis e verificáveis; negociações acerca da redução do papel das armas atômicas nas políticas de segurança; conversações acerca da entrada do CTBT em vigor e discussões em torno das negociações de um FMCT efetivamente verificável.

Antes de examinar as conversações sobre a preservação do ABM, a entrada do START II em vigor e a realização de mais reduções nucleares irreversíveis e verificáveis, cabem algumas observações. Quando o START II recebeu consentimento para ratificação nos EUA em 1996, a resolução proibia a redução unilateral de armas ofensivas estratégicas norte-americanas antes da entrada do acordo em vigor e sem o consentimento do Senado. Em 1997, Clinton e Yeltsin assinaram, na Cúpula de Helsinki, a Declaração Conjunta sobre os Parâmetros de Reduções Futuras nas Forças Nucleares. Os parâmetros para a negociação do START III estabelecidos pela declaração incluíam a redução do número de ogivas estratégicas desdobradas a 2.000 – 2.500 até o fim de 2007. Além de determinar a destruição de veículos de lançamento, o START III estipularia a eliminação de ogivas nucleares estratégicas com o objetivo de garantir a irreversibilidade das reduções. O futuro acordo incluiria medidas acerca da transparência quanto aos inventários de ogivas estratégicas e dos materiais nucleares, bem como armas não-estratégicas. Além disso, em 1997, Albright e o ministro das Relações Exteriores russo Yevgeniy Primakov assinaram em Nova York uma declaração conjunta que

fortalecia o compromisso de Helsink 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. Ademais, assinaram protocolos sobre o ABM – já mencionados nas seções anteriores –, que estabeleciam critérios específicos de demarcação dos sistemas defensivos estratégicos e não-estratégicos (Kimball & Kucia, 2003; Wolfsthal et al., 2001; Jesus, 2005, p.53-55).

Todavia, discussões e crises políticas adiaram a votação do START II pela Duma, como o bombardeio dos EUA ao Iraque em dezembro de 1998, as propostas norte-americanas de emendar o ABM a fim de desenvolver a defesa antimísseis em janeiro de 1999 e o bombardeio da OTAN à Iugoslávia sobre a questão de Kosovo em abril⁶⁷. A votação favorável ao START II foi conquistada durante o governo de Vladimir Putin, em abril de 2000. A lei sobre a ratificação estabelecia circunstâncias extraordinárias para a denúncia, como a denúncia do ABM ou o desdobramento de armas atômicas dos EUA em territórios de novos membros da OTAN. Ela determinava que o START II entraria em vigor apenas com o consentimento norte-americano para a ratificação dos protocolos de 1997 relacionados ao ABM (Wolfsthal et al., 2001; Jesus, 2005, p.53-55).

Nesse contexto, deram-se as conversações sobre a preservação do ABM, a entrada do START II em vigor e a realização de mais reduções nucleares irreversíveis e verificáveis durante a sexta Conferência de Revisão do TNP, em maio de 2000. Enquanto apoiavam a implementação completa das reduções de armas estratégicas sob o START II – então ratificado pela Duma –, as partes do TNP pressionavam os EUA e a Rússia para que negociassem e concluíssem o START III, embora nenhuma menção tivesse sido feita à proposta russa de realizar cortes ainda mais amplos nos arsenais dos que os inicialmente desejados. Porém, os membros do Executivo da Rússia continuavam a deixar claro que o progresso contínuo nas reduções de armas estratégicas dependeria da preservação do ABM e da estabilidade trazida pelo tratado. Além disso, várias partes pressionavam os EUA, reforçando que medidas unilaterais de desarmamento nuclear poderiam ser importantes, em especial quando as negociações bilaterais e multilaterais estivessem interrompidas (Johnson, 2000a).

O *win-set* da delegação norte-americana – liderada por Albright – era composto nesta negociação pelos seguintes

⁶⁷ Em 1999, a OTAN decidiu conduzir uma campanha aérea na Iugoslávia com o objetivo de conter a limpeza étnica promovida pelo governo do então presidente iugoslavo Slobodan Milosevic em Kosovo. A organização acreditava que Milosevic render-se-ia e aceitaria maior autonomia administrativa e cultural da província após a ação militar (Matser, 2001).

elementos: a defesa da entrada do START II em vigor e da preservação do ABM como pilar da estabilidade estratégica, admitindo-se a possibilidade de modificações para permitir o desenvolvimento de uma defesa antimísseis limitada, e o apoio à negociação de futuras reduções ofensivas estratégicas irreversíveis, com densos mecanismos de verificação e possível inclusão de sistemas não-estratégicos nas guias do START III. Tal *win-set* era determinado a partir do conhecimento sobre a distribuição das escolhas políticas e das coalizões domésticas (Putnam, 1988, p.442-448): enquanto buscava atender às preferências dos congressistas republicanos com a busca de condições políticas favoráveis para um evento em que a decisão de desdobrar a defesa antimísseis fosse tomada, Clinton atendia às demandas dos membros moderados de sua administração e de grande parte dos grupos de interesse ao demonstrar disposição para negociar reduções futuras de armas nucleares com os russos e minimizar as preocupações das lideranças no Kremlin em torno das intenções norte-americanas (Woolf, 2006). Além da distribuição das escolhas políticas e das coalizões domésticas, a distribuição de poder decisório entre os atores políticos estabelecida pelas instituições políticas norte-americanas também deve levada em consideração. Se um plano político de ação de baixo nível de obrigação fosse atingido na sexta Conferência, ele ainda assim poderia remeter a instrumentos jurídicos com elevadíssimo nível de obrigação negociados em outros momentos, como o ABM e os STARTs I e II, por exemplo. De acordo com as instituições políticas norte-americanas, tratados devem receber o consentimento de pelo menos dois terços dos senadores presentes para ratificação – como os tratados mencionados anteriormente já tinham recebido –, enquanto o Executivo é o principal responsável por formular a agenda e por aceitar / vetar o acordo com possíveis alterações feitas pelos senadores (Estados Unidos da América, Senado, s.d.; Lectric Law Library, 2002; Jesus, 2005, p.117-118). Os senadores podem aprovar o tratado ou o rejeitar, além de condicionar a aprovação ao incluir emendas ao texto do tratado e reservas, entendimentos, interpretações e declarações na resolução de ratificação. Assim, Clinton e membros da sua equipe reforçavam o objetivo de preservação do ABM como pilar da estabilidade estratégica, mas, antecipando as posições e atendendo às preferências da maioria do Senado, desejavam preservar a possibilidade de pequenas modificações ao tratado para permitir o desenvolvimento de uma defesa antimísseis limitada.

Na mesa de negociação internacional, os membros do Executivo norte-americano poderiam convencer os russos de que seu *win-set* certamente seria apoiado, mas que decisões mais favoráveis ao outro lado provavelmente não seriam. Naquele contexto, os negociadores norte-americanos

ressaltavam a dificuldade de preservar uma interpretação estrita do ABM em face dos interesses dos senadores republicanos no rápido desdobramento da defesa antimísseis. Como destacara Putnam (1988, p.452-457), os jogadores podem tentar reestruturar o jogo ou alterar as visões uns dos outros acerca dos benefícios dos entendimentos propostos. Os negociadores norte-americanos procuravam convencer os russos de que as defesas antimísseis poderiam ser elementos fundamentais na proteção em relação a novas ameaças internacionais, mas ressaltavam que ainda viam o ABM como um elemento fundamental na preservação do relacionamento estratégico com a Rússia.

O *win-set* dos negociadores russos era composto pelos seguintes elementos: a defesa da entrada do START II em vigor condicionada ao respeito ao ABM pelos EUA e o apoio à preservação do ABM como pilar da estabilidade estratégica e à negociação de reduções ofensivas estratégicas com densos mecanismos de verificação. É possível perceber que há pontos claros de sobreposição com o *win-set* dos membros do Executivo norte-americano. Entretanto, os russos não demonstravam interesse na possível inclusão de sistemas nucleares não-estratégicos, pois tais sistemas poderiam ser úteis para compensar as fraquezas de seu arsenal convencional, mas concordaram em debater medidas relacionadas a esses sistemas no futuro. Quanto ao ABM, ambos os lados viam que o tratado era importante na preservação da estabilidade na relação estratégica entre ambas as potências. Sem defesas nacionais antimísseis, norte-americanos e russos asseguravam que o outro lado não realizaria um ataque nuclear, num momento em que estaria vulnerável à retaliação (Goldgeier & McFaul, 2002). Porém, em relação à inserção de emendas ao ABM e ao desenvolvimento de defesas antimísseis limitadas, o *win-set* russo claramente não se sobrepunha ao norte-americano.

Nesta negociação, o *acceptability-set* dos membros do Executivo norte-americano não era totalmente congruente ao *win-set* doméstico – em especial quanto à ênfase na necessidade do desenvolvimento e do desdobramento de defesas antimísseis limitadas – e se mostrava mais próximo do *win-set* estrangeiro em vários pontos, particularmente quanto à defesa de entrada do START II em vigor, à preservação do ABM como pilar da estabilidade estratégica e à negociação de reduções ofensivas estratégicas futuras irreversíveis, com densos mecanismos de verificação. Nesse sentido, os membros da equipe de Clinton que participaram dessa negociação colocavam-se como “líderes como *doves*” (Moravcsik, 1993, p.30-31) e podiam convincentemente se auto-retratar como limitantes de uma dimensão doméstica mais ofensiva – particularmente tendo como referência os congressistas republicanos. Se a maioria do Legislativo norte-

americano fosse composta por democratas – os quais eram bastante informados pelas ONGs da área de controle de armas e desarmamento –, os membros do Executivo dos EUA poderiam ter maior facilidade para negociar com os russos e obter a aprovação dos entendimentos atingidos no nível internacional durante a sexta Conferência. Porém, como a maioria do Legislativo era republicana e suas preferências tinham claras diferenças em relação às dos membros do Executivo, a aprovação dos compromissos internacionais – mesmo que somente informal ou tácita de um plano de ação – poderia ser mais difícil (Milner, 1997, p.100).

Como aponta Sims (2002, p.57), a flexibilidade do Executivo fica, assim, limitada em face de um Legislativo forte e eficiente. Tal negociação também ilustra parte do argumento de DeLaet & Scott (2006, p.178-179): no mundo pós-Guerra Fria, o Senado mostra-se mais propenso a participar das questões relacionadas ao controle de armas e desarmamento. Os incentivos eleitorais para que os congressistas se engajem em questões de política externa podem até mesmo ser alimentados por mudanças no contexto internacional, em que os parlamentares vislumbrem vantagens políticas que sejam exploradas domesticamente. No caso, a pressão dos congressistas republicanos sobre Clinton vinha acompanhada da crítica a posições que consideravam moderadas demais na condução das políticas externa e de segurança. O processo de formulação da política externa norte-americana voltada para o controle de armas e o desarmamento tornava-se, assim, cada vez mais politizado.

Todavia, os membros do Executivo norte-americano – bem como os das demais potências nucleares – não queriam ser responsabilizados por um possível fracasso das negociações na sexta Conferência de Revisão do TNP, tendo em vista que enxergavam a preservação de instituições internacionais como meios de ganhar vantagem tática sobre outros países e exercer seu poder de forma mais legítima e sutil e menos custosa. Além disso, após o fracasso da ratificação do CTBT nos EUA, as lideranças norte-americanas buscavam atingir feitos importantes na área de controle de armas e desarmamento nucleares a fim de reafirmar seu compromisso com tal causa internacionalmente. As crenças menos assertivas e conservadoras dos membros do Executivo sinalizavam para a maior cooperação com os demais Estados; contudo, isso não significava que as lideranças norte-americanas não pudessem buscar ampliar sua influência e seu poder nas discussões nessa área. Ao passo que tais lideranças procuraram encurralar os russos pressionando-os a aceitar parágrafos sobre armas nucleares não-estratégicas, a ratificação russa do START II e do CTBT pouco antes da Conferência ampliou a pressão sobre os EUA para que fortalecesse suas obrigações em relação ao Artigo

VI do TNP. As últimas decisões russas relacionadas àqueles acordos e a ampla crítica internacional à defesa antimísseis apontavam para que os negociadores dos EUA adotassem uma posição mais defensiva na conferência (Johnson, 2000b).

Diante disso, os negociadores norte-americanos buscavam conciliar, além das demandas domésticas, também as internacionais, especialmente as pressões dos russos e dos membros de outros Executivos para que cumprissem as suas obrigações relacionadas ao controle de armas e ao desarmamento nucleares. Acordos detalhados, extensos e precisos sobre o estabelecimento de limites ou sobre a redução efetiva do número de sistemas de armas nucleares dos EUA e da URSS / Rússia como o START I tiveram papel central na construção de uma relação estratégica mais segura entre as partes. Os regimes que criaram 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. 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.135-153, 174-179; Jesus, 2005, p.57).

Em face da necessidade de conciliação das pressões domésticas e internacionais, os membros do Executivo dos EUA concordaram na sexta Conferência com os das demais quatro potências nucleares com o texto de uma declaração que se referia à preservação e ao fortalecimento do ABM como um pilar da estabilidade estratégica e como base para reduções ainda mais amplas de armas ofensivas estratégicas. A linguagem cuidadosa cobria uma multiplicidade de interpretações, mas deixava claro que os representantes das demais quatro potências nucleares – em especial da Rússia – interpretavam que o compromisso dos EUA em preservar o ABM sinalizava que tal país não denunciaria o tratado. Contudo, os negociadores norte-americanos deixaram claro que “fortalecer” o ABM não excluiria a possibilidade de certas modificações que permitissem o desdobramento da defesa antimísseis. Ao mesmo tempo, as cinco potências assumiam o compromisso de que nenhuma de suas armas nucleares estaria apontada para qualquer Estado (Johnson, 2000b). Especialistas como Johnson (2000b) apontavam que o acordo diplomático significaria pouco quando fossem levados em conta os cálculos de segurança das potências atômicas no “mundo real” e que as preocupações com os planos norte-americanos para a defesa antimísseis tinham

sido simplesmente “varridas para debaixo do tapete” na negociação. Porém, o resultado da Conferência quanto ao ABM, ao START II e às negociações para novas reduções estratégicas foi considerado um sucesso por grande parte da comunidade internacional (Woolf, 2006).

Já nas conversações acerca da redução do papel das armas nucleares nas políticas de segurança, os representantes dos EUA concordaram em conduzir esforços unilaterais para tal objetivo, inclusive em retirar armas nucleares não-estratégicas ainda desdobradas na Europa. Os negociadores dos Estados não-detentores de armamentos atômicos – em especial os do Movimento Não-Alinhado e os da Coalizão da Nova Agenda – pressionaram os detentores a retirar suas armas nucleares do alerta e enfatizaram a necessidade de desativá-las, de separar as ogivas dos veículos de lançamento e de reduzir seu *status* operacional, gradativamente diminuindo o papel das armas atômicas na política de segurança. Além disso, cientes de que o material físsil e os componentes de ogivas desmanteladas poderiam ser reciclados para fazer novos armamentos, os representantes de tais Estados pressionaram os países detentores de sistemas nucleares a aplicarem o princípio da irreversibilidade nas reduções (Johnson, 2000b). Além disso, a visão de que a dissuasão baseada na ameaça de primeiro uso era um resquício da Guerra Fria ocupava grande parte dos debates na sexta Conferência de Revisão do TNP. Pela primeira vez, essa questão era inserida no documento final de uma Conferência de Revisão do tratado, embora não numa linguagem tão explícita. Muitos especialistas consideravam que esse era um sinal de que a comunidade internacional via que era hora de os Estados dominantes darem o exemplo e adotarem o não ao primeiro uso (Johnson, 2000a).

Ademais, as partes do TNP referiam-se pela primeira vez nas Conferências de Revisão às armas nucleares não-estratégicas. Em 1991, pouco antes do fim da URSS, o presidente George H. W. Bush anunciou que os EUA removeriam quase todas as suas forças nucleares não-estratégicas do desdobramento a fim de que a URSS tomasse ações semelhantes. Bush afirmou que os EUA eliminariam todos os seus projéteis de artilharia e ogivas nucleares de mísseis balísticos de curto alcance e retirariam do desdobramento todas as ogivas atômicas não-estratégicas de barcos de superfície, de submarinos de ataque e de aeronaves navais com base na terra. O líder soviético Mikhail Gorbachev respondeu defendendo a eliminação de todas as munições de artilharia, ogivas atômicas de mísseis não-estratégicos e minas nucleares. Ele também destacou que retiraria do desdobramento as armas nucleares não-estratégicas navais (Arms Control Association, 2002). Desde então, a Rússia retirou suas armas das ex-repúblicas

soviéticas, e os EUA removeram os sistemas atômicos não-estratégicos dos barcos de superfície e dos submarinos de ataque. Contudo, ainda existiam incerteza sobre a implementação das iniciativas unilaterais de 1991 e pressão para lidar com as armas não-estratégicas de forma mais sistemática. Os EUA tinham removido a maior parte desses armamentos do desdobramento, mas mantinham números significativos nos seus arsenais, incluindo cerca de 100 a 150 bombas atômicas não-estratégicas em sete países membros da OTAN na Europa. A pressão das ONGs em relação aos membros do Executivo norte-americano quanto a esse tema também se mostrava bastante considerável (Johnson, 2000a).

O *win-set* norte-americano nessas conversações era composto pela defesa da redução do papel das armas atômicas na política de segurança e da função desses sistemas em menor número na dissuasão pela ameaça de retaliação, mas também pela preservação da “ambigüidade estudada” e pela construção de medidas como o corte unilateral de sistemas não-estratégicos obsoletos e a ampliação da transparência e das medidas de verificação. Novamente, a distribuição de poder, escolhas políticas e coalizões possíveis no nível doméstico foi levada em conta na determinação do *win-set*: a preservação da flexibilidade estratégica com a “ambigüidade estudada” atendia diretamente às preferências da maioria republicana no Congresso e dos setores mais conservadores das Forças Armadas. Ao mesmo tempo, minimizando os impactos negativos sobre grande parte dos congressistas democratas e das ONGs, Clinton procurou demonstrar comprometimento com a redução do papel dos sistemas nucleares na política de segurança.

Embora os membros do Executivo norte-americano afirmassem que não tinham programas para desenvolver novas armas nucleares nem consideravam necessária a produção de um novo modelo de ogiva atômica, a maioria republicana do Legislativo adotava posições favoráveis a utilizações renovadas das armas nucleares e à possibilidade de desenvolvimento de novos sistemas atômicos num contexto de atualização do pensamento estratégico. Como na negociação anterior, os congressistas republicanos buscavam conquistar, nessas conversações que envolviam temas internacionais, vantagens políticas que poderiam ser exploradas domesticamente. Eles buscavam evidenciar que o Executivo democrata não estava promovendo as adaptações necessárias à garantia da segurança dos EUA em face de novas ameaças, ampliando a vulnerabilidade do país em relação a tais desafios.

Embora não totalmente congruentes, os *win-sets* de grande parte dos negociadores dos países não-detentores de armas nucleares – particularmente do Movimento Não-Alinhado e da Coalizão da Nova Agenda – eram compostos

por alguns pontos em comum: a defesa da necessidade de desativação de armamentos nucleares e de redução do *status* operacional dos sistemas atômicos pelos Estados detentores a fim de gradativamente reduzir o papel dessas armas na política de segurança. Ademais, pressionavam pela aplicação do princípio da irreversibilidade no controle de armamentos pelas potências a fim de facilitar o processo de total eliminação desses sistemas. Desejavam também a criação de mecanismos de controle e de redução de armas não-estratégicas. Vários Executivos estrangeiros eram informados por ONGs como o Acronym Institute for Disarmament Diplomacy e a Arms Control Association acerca das formas como conduzir tais processos (Johnson, 2000a, 2000b).

Os *win-sets* dos representantes da Rússia e da China também eram compostos por acordos permeados de decisões que pudessem conter uma excessiva flexibilidade norte-americana nas questões relacionadas ao controle de armas e ao desarmamento nucleares, mas defendiam decisões que não comprometessem seus interesses de segurança maiores: os russos evitavam acordos que reduzissem sua flexibilidade na operação das armas nucleares não-estratégicas e condicionavam os passos relacionados ao desarmamento à “estabilidade estratégica”, e os chineses não queriam compromissos que apontassem para maior transparência e para a oferta de informação sobre suas capacidades e a implementação de atos internacionais. Diante dos planos dos EUA relacionados à defesa antimísseis, os chineses avisaram que poderiam modernizar e ampliar suas forças, tentando assim reestruturar o jogo em seu favor e pressionar por uma alteração da posição norte-americana. Negociadores de Estados membros da Coalizão da Nova Agenda criticavam a Rússia e a China, argumentando que a defesa da “estabilidade estratégica” poderia ser utilizada como desculpa para a preservação do *status quo* nuclear (Johnson, 2000a, 2000b).

Os representantes do Reino Unido e da França buscavam uma declaração conjunta das cinco potências nucleares a fim de contribuir construtivamente para o resultado da Conferência, mesmo em face das dificuldades. Ambos os países tinham unilateralmente reduzido seus arsenais quantitativa e qualitativamente ao longo da década de 1990 e buscado diminuir o papel das armas nucleares nas suas políticas de segurança, mas esperavam que as duas grandes potências nucleares e a China realizassem cortes ainda maiores. Embora os representantes da França tivessem sido mais resistentes à revelação de informações relacionadas ao seu arsenal, os do Reino Unido procuraram adotar uma perspectiva ainda mais construtiva na Conferência, tentando inclusive construir pontes com os membros da Coalizão da Nova Agenda (Johnson, 2000a, 2000b).

Como resultado final, as partes concordaram com a tomada de medidas inclusas no plano de ação como reduções unilaterais e não-estratégicas, transparência sobre capacidades e diminuição do *status* operacional de armas nucleares e de seu papel nas políticas de segurança (Applegarth, 2005a). Apesar do desconforto dos chineses em relação à transparência, eles aceitaram no último minuto o compromisso de oferecer mais informação sobre suas capacidades nucleares e a implementação de acordos, embora seus representantes destacassem que, sem medidas incondicionais relacionadas à negação do primeiro uso, ao fim de acordos de compartilhamento nuclear e ao desdobramento de armas atômicas fora do território de Estados detentores desses sistemas, as medidas relacionadas à transparência e à construção de confiança continuariam sendo um “discurso vazio”. Os representantes do Reino Unido e da França flexibilizaram a exigência original para as conversações das cinco potências sobre desarmamento nuclear ao inserirem a expressão “tão logo quanto fosse apropriado”, um julgamento qualitativo que deixa a cargo delas definir se o desarmamento atômico efetivo ocorreria brevemente ou dentro de décadas. Os franceses aquiesceram com relação à transparência (Johnson, 2000a, 2000b).

A terceira dimensão na qual as negociações da sexta Conferência foram decompostas – as conversações acerca da entrada do CTBT em vigor – foi marcada por poucos avanços em relação aos compromissos prioritários assumidos em 1995. O documento final destacava a urgência de obtenção das assinaturas e de ratificações necessárias para que o CTBT entrasse em vigor, e, enquanto ela estivesse pendente, as partes do TNP clamavam por uma moratória de testes. Aquele acordo tinha sido concluído quatro anos antes, e, embora os problemas políticos que levaram à falha da ratificação do tratado nos EUA fossem conhecidos pela comunidade internacional, os representantes de Estados que já haviam ratificado o CTBT naquele momento – como Reino Unido, França e Rússia, principalmente – eram pressionados por uma série de ONGs e de grupos organizados da sociedade civil para que considerassem a aplicação provisória de penalidades em termos de representação e de formulação da decisão para Estados que atrasassem sua participação no regime de proibição dos testes (Johnson, 2000a).

Particularmente após o veto do Senado ao CTBT, os norte-americanos não desejavam ser responsabilizados por uma falha da Conferência. Além disso, os representantes da China, dos aliados dos EUA na OTAN e de grande parte do Movimento Não-Alinhado e da Coalizão da Nova Agenda continuavam pressionando no nível internacional pela rápida reconsideração do tratado. Porém, ao mesmo tempo em que deveriam conciliar as pressões externas, os membros do

Executivo dos EUA precisavam acomodar também as domésticas advindas dos congressistas republicanos, que justificavam sua oposição ao CTBT pelas supostas não-verificabilidade e perda gradativa da confiança nos sistemas atômicos (Johnson, 2000a, 2000b). O *acceptability-set* dos membros do Executivo norte-americano mostrava-se mais próximo dos *win-sets* de grande parte dos países estrangeiros com os quais negociavam, tendo em vista que tanto os integrantes da administração Clinton como grande parte dos demais governos com os quais negociavam apoiavam o CTBT. Em face disso, Clinton e sua equipe podiam colocar-se como “líderes como *doves*” (Moravcsik, 1993, p.30-31) numa clara situação de “governo dividido” (Milner, 1997, p.235), em que a cooperação internacional torna-se mais difícil diante das divergências entre Executivo e Legislativo (Milner, 1997, p.100).

A análise dessa negociação específica revela o quão limitadas podem ser as abordagens focadas estritamente no nível sistêmico, tendo em vista que os negociadores na mesa internacional das questões relacionadas ao controle de armas e ao desarmamento podem acabar adotando respostas distintas daquelas esperadas quando se considera que esses indivíduos precisam atender às preferências de grupos domésticos. Embora a maior parte dos membros do Executivo norte-americano apoiasse o tratado, a maioria do Legislativo se opunha e buscava não só dificultar a cooperação internacional quanto à proibição dos testes, mas utilizar seus poderes sobre a negociação internacional a fim de atingir objetivos políticos domésticos. Em face da busca de uma perspectiva construtiva para a sexta Conferência de Revisão do TNP e de seu apoio ao CTBT, a equipe de Clinton procurou desenvolver meios para desobstruir as conversações multilaterais acerca do tratado, reiterando seu desejo de buscar a reconsideração do acordo assim que houvesse melhores condições políticas domésticas. Torna-se visível a tentativa dos membros da administração Clinton de conciliar os imperativos internacionais e domésticos: ao mesmo tempo em que atendiam às pressões internacionais ao reiterar seu compromisso com o CTBT mesmo sem a ratificação do tratado pelo Senado, acomodavam as pressões dos congressistas republicanos ao não reapresentar o tratado naquele momento, cientes das preferências da maioria do Senado. Ao mesmo tempo, buscavam ganhar tempo para que Clinton ou um futuro presidente democrata tentassem convencer os opositores acerca dos benefícios do CTBT a fim de obter a ratificação.

Já nas discussões em torno das negociações de um FMCT efetivamente verificável, as expectativas de grande parte dos participantes da Conferência eram as de que o acordo de 2000 solidificasse o compromisso de 1995 de

iniciar as negociações do tratado o mais rápido possível e de que tais conversações levassem em consideração os objetivos de desarmamento e de não-proliferação nucleares (Preez, 2005). Embora a produção de material físsil das partes do TNP fosse monitorada por esse tratado, um regime mais coerente e não-discriminatório auxiliaria as tarefas da AIEA de administrar as salvaguardas e de gerenciar a aquiescência. As partes do TNP, contudo, avançaram pouco nessa questão. Ao ligar o FMCT a um programa de trabalho na Conferência para o Desarmamento por insistência dos membros do Executivo chinês tanto na declaração das cinco potências atômicas como no documento final, muitos especialistas diziam até que a Conferência de 2000 representara um retrocesso em relação às decisões tomadas na de 1995. O documento final também se referia à necessidade de se estabelecer um corpo na Conferência para o Desarmamento com mandato para lidar com o desarmamento nuclear. A proposta para uma moratória da produção de material físsil para armas até a conclusão do FMCT foi bastante apoiada por diversas partes, mas foi retirada por insistência dos negociadores da China. Ao mesmo tempo, pressionaram-se a Índia e o Paquistão para que interrompessem sua fabricação de plutônio e de urânio altamente enriquecido (Johnson, 2000a, 2000b).

Concebendo os EUA como “uma superpotência que intervém brutalmente nos assuntos domésticos de outros países”, os representantes chineses argumentavam que a defesa antimísseis norte-americana alimentaria uma nova corrida armamentista em novas áreas e que o armamento no espaço cósmico era uma tarefa ainda mais urgente do que a produção de material físsil. Os membros do Executivo francês temiam que a ligação entre tais questões pudesse comprometer uma declaração das cinco potências atômicas. Porém, tendo em vista o objetivo de adotar uma perspectiva construtiva para a Conferência, os Estados partes do TNP viram que não poderiam tornar nem a defesa antimísseis nem o FMCT questões fundamentais para o sucesso de toda a Conferência. Assim, os chineses aceitaram um parágrafo relativamente fraco relacionado ao último tratado, cedendo às pressões de países ocidentais não-detentores de armas nucleares. Ademais, a Lei de Comércio chinesa enfrentava obstáculos no Congresso norte-americano, e os chineses não queriam prejudicar suas relações com a França, que reafirmava seu prestígio na conquista de um acordo com as demais potências atômicas. Embora representantes de Estados da OTAN e do Movimento Não-Alinhado tivessem ficado decepcionados com o resultado, eles reconheceram que, se realmente queriam um documento final, teriam que reproduzir a linguagem das potências nucleares nessa questão. Embora muitos especialistas tivessem recebido o

resultado como um sinal de que as profundas divisões entre os Estados detentores de sistemas atômicos não comprometeriam o resultado da Conferência, outros viam como uma tentativa cínica de tais países de preservar seus privilégios (Johnson, 2000b).

Atendendo às pressões das ONGs e de grande parte dos negociadores internacionais, os representantes norte-americanos reiteraram seu apoio ao Mandato Shannon e defendiam que um FMCT verificável poderia trazer Estados como Israel, Paquistão e Índia para as obrigações relacionadas à não-proliferação, ajudando a conter uma nova corrida armamentista. Ao mesmo tempo em que defendiam tal posição, acomodavam também as preferências de congressistas republicanos – informados por grupos de interesse mais conservadores – quanto à não-cobertura de estoques existentes de material físsil num possível tratado ainda a ser negociado. Além disso, atendiam também às preferências desses atores num momento em que, reafirmando a necessidade de um resultado construtivo da sexta Conferência de Revisão do TNP, conseguiram atenuar as pressões internacionais sobre a questão que os membros do Executivo chinês ligaram ao FMCT e que era de interesse dos republicanos: a defesa antimísseis. Ao se comprometerem a buscar mecanismos de construção de confiança quanto a tais sistemas – particularmente com a Rússia –, os membros do Executivo norte-americano procuraram reduzir os custos dos desenvolvimentos relacionados ao ABM para os demais atores internacionais e indicaram que não buscavam o exercício indiscriminado de seu poder. Remetendo ao argumento desenvolvido por Ikenberry (2002b, p.215-226, 236) – que ilustra elementos considerados nos cálculos dos atores –, tais mecanismos reduziram custos para Estados mais fracos – oferecendo meios para barganharem de forma mais efetiva com os norte-americanos e criando oportunidades de voz com canais múltiplos que racionalizam a formulação da decisão – e tornariam a influência dos EUA ainda mais legítima e aceitável pelos demais.

Ao analisar o processo de formação das posturas estratégicas e da posição negociadora inicial norte-americana e a interação entre os níveis doméstico e internacional durante a sexta Conferência de Revisão do TNP, foi possível examinar por que, em 2000, os EUA demonstraram disposição de cumprir total e efetivamente o plano de ação por meio da preservação do ABM, da defesa de acordos densos e precisos voltados para um efetivo desarmamento nuclear, da redução do papel das armas atômicas na política de segurança, da manutenção do compromisso com o CTBT e da defesa das negociações de um FMCT verificável. Os membros do Executivo democrata buscavam conciliar as pressões externas e internas, de forma a preservar

instrumentos jurídicos com alto nível de obrigação e de precisão fundamentais à manutenção da previsibilidade na relação com as demais potências atômicas, mas, dentro dessas limitações, fortalecer a autonomia para lidar com os novos desafios. Eles tinham o poder de formulação de agenda conferido pelas instituições domésticas, estipulando os termos do debate e estruturando alternativas para lidar com as questões de controle de armas e de desarmamento nucleares. A maioria dos legisladores norte-americanos – dotados de poderes de ratificação, veto e emenda sobre a agenda internacional – era republicana e tinha preferências não totalmente compatíveis com as do Executivo quanto à defesa antimísseis, às reduções ofensivas futuras ainda mais amplas em relação aos níveis especificados nos STARTs I e II, à diminuição do papel das armas nucleares na política de segurança e aos testes atômicos. Tais legisladores utilizavam seus poderes para impedir decisões do Executivo que, na sua visão, limitassem consideravelmente a flexibilidade dos EUA para responder aos desafios do contexto estratégico. As crenças mais assertivas e conservadoras da maioria do Legislativo quanto à necessidade de preservação da autonomia de ação reforçavam sua certeza sobre o caminho a ser seguido e se chocavam com as crenças menos assertivas da maior parte dos membros da administração Clinton⁶⁸.

Cumprir uma observação sobre a relevância do resultado atingido na sexta Conferência. Já em 2000, a agenda para o desarmamento nuclear era vista como “excessivamente ambiciosa” pela comunidade acadêmica⁶⁹. Ademais, estudiosos alegavam que o aparente sucesso da Conferência somente mascarava o fato de que o acordo atingido era excessivamente flexível e vazio, permitindo a preservação do *status quo* das principais potências atômicas. Preez (2006) ressalta que muitos passos do plano de ação – apresentados como concessões das potências nucleares para garantir a adoção bem-sucedida de um documento final como

⁶⁸ Apesar de alguns autores terem dado atenção aos jogos intranacionais – em especial nas discussões sobre o CTBT (Cambone, 2000; Schwartz, 2000) e o ABM (Isaacs, 2000; Roberts, 2000) nos EUA – até o presente momento, sua contribuição não foi muito além da indicação de que os interesses burocráticos influenciam a formulação das políticas externa e de segurança estratégica. A interação desses jogos domésticos com as negociações internacionais permaneceu subexplorada, e as estratégias dos Executivos na mediação das pressões internas e externas foram desprezadas. Contudo, a perspectiva analítica aplicada neste item permite sanar tais limitações, trazendo uma explicação mais elaborada para a decisão de cumprir total e efetivamente o plano de ação em 2000.

⁶⁹ Tais especialistas consideravam a agenda ambiciosa em especial devido à permanência de obstáculos como a oposição da maioria do Senado norte-americano ao CTBT (Brown, 2000; Cirincione, 2000; Mendelsohn, 2000), as declarações do então candidato George W. Bush sobre uma possível denúncia do ABM (Garwin, 2000) e o contínuo desdobramento de armas não-estratégicas russas (Sokov, 2000).

validação da decisão de prorrogação do TNP por tempo indeterminado – não eram concessões reais, como a busca da entrada do CTBT em vigor depois de o Senado norte-americano ter categoricamente rejeitado o tratado. Analistas como Johnson (2000a) pareciam até mesmo sugerir que os representantes das potências nucleares – principalmente dos EUA – não tinham um real comprometimento com o desarmamento nuclear e visavam à manutenção de seus privilégios no “clube das potências atômicas”.

Compartilho as críticas de que questões contenciosas foram marginalizadas, de que a Conferência de 2000 trouxe retrocessos em relação a 1995 e de que não foi atribuída prioridade aos pontos estabelecidos no plano de ação, embora essa última possa ser rebatida pela idéia de que os passos práticos foram definidos não de forma linear, mas de maneira a serem mutuamente complementares. Porém, não concordo com a crítica de que os negociadores norte-americanos não tivessem real comprometimento com o desarmamento nuclear. Embora seja visível que tais negociadores precisavam atender às pressões políticas domésticas dos congressistas republicanos e das Forças Armadas e que buscavam consolidar o *status* e a influência norte-americanos, dois pontos precisam ser destacados. Primeiramente, a preservação da flexibilidade estratégica não se daria, na visão de grande parte dos membros da administração Clinton, às custas de instrumentos necessários à ampliação da cooperação entre os poderes nucleares e à garantia de maior estabilidade na interação entre Estados dotados de capacidades militares com avançado potencial de destruição. Além disso, mesmo que ainda não tivessem avançado o suficiente nos seus compromissos de eliminação dos arsenais atômicos e de desarmamento completo sob controle internacional efetivo, os EUA sob o governo Clinton avançaram substancialmente em relação a administrações anteriores quanto à redução de arsenais nucleares estratégicos, às discussões sobre armas não-estratégicas, aos mecanismos para limitação de testes e proibição da produção de material fissil e às medidas de construção de confiança. A busca de consolidação do poder dos EUA não excluiu avanços possíveis, efetivos e reais na agenda de controle de armas e de desarmamento nucleares.

Os méritos do documento final também não podem ser desconsiderados. Mesmo sendo flexível em diversas partes e deixando questões contenciosas em segundo plano, ele representa o documento mais preciso que tinha sido obtido até então com relação ao desarmamento nuclear. Mesmo estando longe de ser ideal e não tendo elevado nível de obrigação, o plano de ação de 2000 poderia reduzir incentivos para a aquisição e o uso de armas atômicas por outros Estados e criar mecanismos que ampliassem a

transparência e a previsibilidade na interação entre os detentores dos maiores arsenais do planeta, contribuindo, assim, para o desarmamento nuclear efetivo. Após tal colocação, é possível seguir à análise da decisão da administração Bush de não-cumprimento total e efetivo do plano de ação de 2000.

3.3.

A administração Bush e a decisão de não-cumprimento total e efetivo dos passos do plano de ação de 2000

O objetivo deste item é explicar por que a administração Bush decidiu não cumprir total e efetivamente os passos do plano de ação de 2000. De acordo com os parâmetros indicados, examinarei no próximo subitem o processo de definição da postura estratégica e das posições negociadoras iniciais do governo Bush com relação aos principais temas de controle de armas e desarmamento nucleares. No subitem seguinte, investigarei o processo de negociação que levou os EUA a decidirem não cumprir todos os compromissos do plano.

3.3.1.

A definição da postura estratégica e das posições negociadoras iniciais dos EUA na administração Bush

Como já apresentei no item anterior a decomposição dos subjogos sobrepostos e os principais competências e poderes definidos pelos cargos, examinarei agora as preferências dos atores envolvidos em relação aos pontos indicados por Buzan (1991), mencionados anteriormente. George W. Bush, quando ainda era candidato à presidência em 2000, expressava as intenções de “ir além” das limitações estipuladas pelo ABM e de realizar reduções ofensivas estratégicas caso fosse eleito. Já na presidência, explicitou que modificaria o tratado a fim de desdobrar um sistema nacional de defesa antimísseis. Se os membros do Executivo russo impusessem obstáculos, Bush sugeriu que poderia até mesmo denunciar o acordo a fim de explorar todas as opções disponíveis dessas defesas, como as baseadas no mar e a *laser*. Ele também planejava conduzir reduções ofensivas estratégicas compatíveis “com as necessidades de segurança nacional”, sem obrigatoriamente assinar tratados detalhados, complexos e robustos com a Rússia. Assim, buscava dois objetivos inter-relacionados: reduções ofensivas estratégicas e o desenvolvimento da defesa antimísseis para a proteção

contra lançamentos acidentais e ataques de Estados-pária (Gottemoeller, 2001; Goldgeier & McFaul, 2002; Kerrey & Hartung, 2001; Jesus, 2005, p.63-66). O presidente defendia um planejamento estratégico que, na sua visão, reduziria o papel das armas atômicas na política de segurança ao integrá-las a sistemas ofensivos não-nucleares e defesas (Huntley, 2006, p.50-53; Kristensen, 2005).

Embora enfatizasse que todas as opções de acordo internacional estavam sob consideração na área de controle de armas e desarmamento nucleares, Bush preferia perspectivas mais flexíveis, mais especificamente medidas unilaterais recíprocas e acordos que não impusessem obrigações juridicamente vinculantes. As decisões unilaterais recíprocas eram mais fácil e rapidamente implementadas e poderiam ser revertidas ou modificadas dependendo das circunstâncias⁷⁰. Se houvesse mudanças bruscas na política doméstica de um Estado, era mais fácil abandonar um acordo que não fosse juridicamente vinculante, e as violações não teriam as mesmas consequências da infração de disposições com níveis mais elevados de obrigação. Existiam múltiplas maneiras de se lidar com os riscos dessas disposições, como reservas, emendas, revisões, declarações políticas paralelas ou acordos tácitos. Poder-se-iam também desenvolver instrumentos híbridos que combinariam aos acordos mais formais elementos mais típicos de perspectivas que não o eram, como termos flexíveis e a limitação da duração. Os acordos formais juridicamente vinculantes eram criticados por sua falta de habilidade de responder às mudanças nas circunstâncias, num momento em que as emendas e o processo de revisão sofriam com o fato de que as partes deveriam alcançar consenso sobre uma série de alterações, as quais, em geral, exigiam o consentimento do Legislativo⁷¹. Além disso, Bush destacou que o CTBT não seria novamente considerado, já que tal tratado não era “a resposta para conter a proliferação”, e que mecanismos de verificação muito precisos para uma verificação efetiva de um FMCT exigiriam um regime de inspeção tão intrusivo, que tal regime não era “realisticamente possível” (Goldgeier & McFaul, 2002;

⁷⁰ Tal posição era designada por Gottemoeller (2001) como “unilateralismo cooperativo”, o qual poderia incluir anúncios coordenados sobre reduções ou medidas de transparência durante o processo de implementação (Jesus, 2008, p.419-420).

⁷¹ No caso específico de reduções ofensivas estratégicas, a legislação doméstica norte-americana proibia o uso de acordos que não fossem juridicamente vinculantes, a menos que houvesse a autorização do Congresso. Isso não necessariamente proibia que os EUA utilizassem perspectivas que fossem menos formais que as tradicionais. Apenas significava que o presidente deveria obter o consentimento congressional tanto antes como depois de ter atingido o acordo (Kartchner & Pitman, 2002).

Gottmoeller, 2001; Jesus, 2005, p.122-123; 2008, p.402; Kartchner, & Pitman, 2002; Kerrey & Hartung, 2001).

Quanto ao papel da dissuasão nuclear, o posicionamento de Bush parecia baseado nas conclusões de um relatório de 2001 do Instituto Nacional para Política Pública (*National Institute for Public Policy*, NIPP). Segundo o relatório, os EUA, num momento de incerteza estratégica, necessitariam de flexibilidade para redefinir seu arsenal nuclear conforme as circunstâncias, preferencialmente sem os limites estabelecidos por acordos tradicionais de controle e redução de armas. Isso sugeria o desenvolvimento de “papéis futuros” para sistemas atômicos no enfrentamento de Estados cujos líderes vislumbassem atacar os EUA com armamentos químicos e biológicos. As armas nucleares também seriam úteis para limitar baixas num conflito convencional de grandes proporções e para atender a “necessidades especiais de ataque”, como atingir instalações subterrâneas (Kerrey & Hartung, 2001; Jesus, 2005, p.71-72). Bush defendeu que, no mundo atual, a dissuasão que vigorara durante a Guerra Fria não era adequada nem suficiente. Assim, eram necessários novos conceitos que englobassem tanto forças ofensivas como defensivas. Isso pressupunha que os EUA teriam que “ir além” das restrições do ABM e que as defesas poderiam fortalecer a dissuasão ao reduzirem o incentivo para proliferação. Ao mesmo tempo, Bush reconhecia que as armas atômicas continuavam tendo um papel vital, mas que se empenharia em alterar o tamanho, a composição e o perfil dessas forças de forma a reconhecer que a Guerra Fria estava superada (Jesus, 2005, p.84-86).

Em referências à Rússia, o presidente prometera eliminar o “romantismo” com que a equipe de Clinton a tratava. Tal país era visto por Bush como uma grande potência, mas em declínio, o que a tornava “errática e perigosa”. Os conselheiros desse líder disseram que iriam acabar com a “conversa mole” e dariam um fim à perspectiva “hiperpersonalizada” de Clinton em relação a Yeltsin, a qual fez com que a política para a Rússia se transformasse em “sinônimo da agenda do presidente russo” (Goldgeier & McFaul, 2002; Jesus, 2005, p.64). Entretanto, em face do fortalecimento de ameaças como os Estados-pária e as organizações terroristas e da necessidade de cooperação internacional para lidar com tais desafios, Bush reconhecia a existência de “áreas de diferença” com os membros do Executivo russo, mas demonstrava uma inclinação mais cooperativa, no sentido da definição de uma nova relação estratégica que reconhecesse a necessidade de esforços de ambos os lados para lidar com as ameaças (Bush, 2001; Jesus, 2005, p.85-86).

Definindo grande parte dos membros de Gabinete e da equipe da Casa Branca em dezembro de 2000 após um

processo eleitoral conturbado, Bush nomeou Donald Rumsfeld secretário de Defesa e Colin Powell secretário de Estado e designou Condoleezza Rice conselheira de Segurança Nacional no seu primeiro mandato. Como veremos a seguir, as posições do presidente Bush e do seu vice, Dick Cheney, identificavam-se mais com as de Rumsfeld e de Rice do que com o perfil mais moderado de Powell no que dizia respeito aos temas relacionados aos passos do plano de ação de 2000. Além disso, os principais conselheiros de Bush para política externa – liderados por Rice e chamados “os vulcanos”, em referência ao deus romano do fogo e do metal, a fim de transmitir as idéias de poder, firmeza e resistência – buscavam flexibilidade para desenvolver e desdobrar opções possíveis de defesas antimísseis, estipular a composição das forças ofensivas sem amplas restrições e ter autonomia para retomar testes nucleares em face da possível necessidade de fabricação de novos modelos de ogivas e de eliminação de falhas nos existentes. Muitos neoconservadores ocuparam os principais cargos relacionados à formulação da política de segurança no Departamento de Defesa e no Gabinete presidencial e tinham responsabilidade formal sobre assuntos de segurança e controle sobre recursos e informação para a implementação das ações governamentais, estabelecidos pelas instituições domésticas. Assim, tinham condições de vencer posições moderadas no Departamento de Estado ao defenderem a ampliação da flexibilidade para atender a contingências (Jesus, 2008, p.406-407).

Rumsfeld – que selecionou uma equipe com alguns dos neoconservadores mais reconhecidos de Washington, D.C., a fim de redefinir o que considerava o “perfil moribundo do Pentágono” (Waller, 2001) – defendia os rápidos desenvolvimento e desdobramento da defesa antimísseis e a realização de reduções ofensivas estratégicas. Ele era simpatizante de longa data daquela defesa e, dentre suas metas para a adaptação das forças militares norte-americanas ao contexto estratégico do século XXI, estabelecia o desenvolvimento de capacidades para a proteção do país, de suas forças no exterior e de seus aliados contra mísseis balísticos, bem como para o combate a ameaças aos equipamentos espaciais e aos sistemas de informação. Rumsfeld argumentava que as armas ofensivas estratégicas não tinham deixado de ser importantes para a garantia da segurança. Entretanto, o arsenal não precisava mais ter os mesmos tamanho e composição, que refletiam as necessidades de uma situação estratégica passada. Essas armas ainda teriam um papel fundamental, apesar de estarem em menor número e comporem uma estratégia caracterizada por uma maior diversidade de opções militares (Kerrey & Hartung, 2001; Jesus, 2005, p.69-70, 75-76).

Com relação à forma e ao conteúdo dos instrumentos legais voltados para a administração dos recursos de violência, Rumsfeld argumentava que acordos nos moldes dos antigos tratados assinados entre os EUA e a URSS durante a Guerra Fria poderiam reduzir a flexibilidade para enfrentar as ameaças do ambiente estratégico. O secretário concebia o ABM como “história antiga” e ressaltava que havia “pouca dúvida” de que a defesa menos custosa e mais avançada tecnologicamente não poderia ser desenvolvida diante dos constrangimentos estabelecidos por esse tratado (Kerrey & Hartung, 2001; Jesus, 2005, p.74-76). Ele se opunha claramente a acordos como o CTBT, que tolhiam a flexibilidade dos EUA para realizar testes nucleares se fosse necessário. Além disso, sustentava que os EUA deveriam preservar a habilidade de desenvolver e operar uma força capaz de conter qualquer ameaça. Porém, em face de desafios como os Estados-pária e as organizações terroristas, isso requeria uma reconfiguração das capacidades de dissuasão e de defesa. Nesse sentido, embora ainda acreditasse que a dissuasão nuclear era um elemento fundamental da política de segurança, Rumsfeld via que uma estratégia caracterizada pela credibilidade pautar-se-ia na combinação de capacidades ofensivas nucleares e não-nucleares e sistemas defensivos, que negariam a adversários a oportunidade e os benefícios do uso de armas de destruição em massa (Jesus, 2005, p.74-76; Woolf, 2006).

A então conselheira de Segurança Nacional Condoleezza Rice – que viria a ser nomeada secretária de Estado no segundo mandato de Bush – afirmava, desde a época da primeira eleição, que a Rússia estava determinada a se inserir internacionalmente de uma maneira que muitas vezes ameaçava os interesses dos EUA e que o problema da administração Clinton foi ter abraçado totalmente as políticas de Yeltsin e de todos aqueles que se diziam “reformistas” (Rice, 2000). Embora ressaltasse a importância da dissuasão nuclear, Rice acreditava que tratados como o ABM eram resquícios de um relacionamento conturbado entre os EUA e a URSS, de forma que, no mundo contemporâneo, as principais preocupações passavam a ser, nas palavras da conselheira, “os Iraques e as Coreias do Norte do mundo e a possibilidade de lançamentos não-autorizados de armas nucleares”. Rice defendia que a defesa antimísseis era “um elemento menor na relação EUA-Rússia”; contudo, os russos deveriam entender que os membros do Executivo norte-americano em breve poderiam se livrar de limitações do tratado (Boese, 2001; Jesus, 2005, p.74, 104-105). Rice ressaltava que um objetivo da administração Bush era a exploração das formas a partir das quais as defesas antimísseis fossem desdobradas. Apesar de defender que novas reduções ofensivas estratégicas fossem realizadas, a

conselheira de Segurança Nacional indicou que pelo menos parte das ogivas nucleares estratégicas poderia não ser realmente destruída, mas armazenada. Elas serviriam a vários propósitos, como a reposição das eliminadas em testes rotineiros e a criação de salvaguardas contra a falha de armas desdobradas. Além disso, poderiam oferecer a capacidade de ampliar de maneira rápida o tamanho do arsenal operacional, no caso, por exemplo, do surgimento e da consolidação de um poder nuclear hostil. Isso pressupunha novos usos para as armas atômicas (Bleek, 2001; Huntley, 2006, p.50-53; Jesus, 2005, p.106; Kristensen, 2001, 2005).

Rice destacava que os membros do Executivo norte-americano almejavam conversar com os russos sobre a maneira como cada lado concebia as necessidades de dissuasão em termos da quantidade e dos níveis de armamentos e da forma como as reduções seriam implementadas. Porém, revelava que não buscava uma típica negociação complexa sobre controle de armas, em que as partes buscavam nivelar números rigorosamente. Com isso, desejava flexibilidade para enfrentar as ameaças do sistema internacional, fosse por meio da possibilidade de adaptação ou abandono de instrumentos com elevado nível de obrigação – sendo o ABM o exemplo mais claro –, fosse por meio da busca de acordos com conteúdo mais maleável de forma a gerenciar os recursos de violência de acordo com o desenvolvimento dos desafios internacionais. Rice mantinha que os EUA poderiam concordar em assinar novos atos juridicamente vinculantes, mas desde que as outras partes fizessem concessões quanto ao conteúdo desses acordos, particularmente não impondo restrições consideráveis à operação das forças (Bleek, 2001). Embora defendesse que a dissuasão nuclear continuava sendo um elemento essencial da política de segurança, Rice via que a estratégia norte-americana precisava ser adaptada às circunstâncias do século XXI, de maneira que o presidente não poderia descartar opções em seu arsenal e que ele defenderia que o uso de armas de destruição em massa seria enfrentado com uma resposta devastadora. Ela ressaltava que isso não significava que as limitações para o uso de armas atômicas estivessem sendo eliminadas (Wagner, 2002; Jesus, 2005, p.103, 152).

O secretário de Estado Colin Powell não incluiu os neoconservadores nas posições centrais de sua equipe e colocou nas funções de subsecretários funcionários de carreira no serviço de relações exteriores com o objetivo de evitar que os cargos fossem ocupados por indicados da Casa Branca (Waller, 2001; Jesus, 2005, p.69). Powell acreditava que sistemas convencionais e a defesa antimísseis compunham a nova postura estratégica norte-americana, mas, numa postura cautelosa, ressaltava que os membros do Executivo dos EUA debateriam seus planos de defesa com os

demais Estados a fim de evitar receios de uma corrida armamentista renovada (Boese, 2001). Ele também apoiava reduções de sistemas nucleares excedentes dos EUA e da Rússia, mas argumentava que elas deveriam ser implementadas levando-se em conta fatores inter-relacionados, como as decisões sobre o ABM, as armas não-estratégicas e o desenvolvimento da postura estratégica russa (Kerrey & Hartung, 2001; Kupchan, 2003, p.25-26).

Com relação à forma e ao conteúdo dos instrumentos legais voltados para a administração dos recursos de violência, Powell destacava a importância de se maximizar a flexibilidade estratégica e sabia que acordos juridicamente vinculantes poderiam oferecer limitações a ela. Entretanto, eles também ofereceriam a lideranças estrangeiras meios para lidarem com críticos de políticas pró-EUA. Isso se devia ao fato de que os instrumentos juridicamente vinculantes com elevado nível de obrigação poderiam ser dotados de grau reduzido de precisão (Abbott et al., 2000), garantindo-se um conteúdo flexível a ponto de não comprometer de maneira excessiva a autonomia. Powell também ressaltava que o clima de tensão que caracterizou a dissuasão nuclear durante a Guerra Fria era gradativamente substituído por um novo relacionamento estratégico, em que a preocupação dos dois maiores poderes atômicos era lidar com desafios como a proliferação de armas de destruição em massa e as organizações terroristas. Powell, todavia, afirmava que os EUA não estavam mais propensos a usar armas nucleares, procurando responder às críticas de que deixavam a dissuasão de lado (Huntley, 2006, p.51-52). Além disso, enfatizava como os EUA e a Rússia “concordaram em discordar” sobre o ABM, de forma a não deixarem que uma corrida armamentista começasse e, ao contrário, a se comprometerem a realizar reduções ofensivas estratégicas (Jesus, 2005, p.145; Powell, 2002).

Num momento em que foi criada a coalizão entre os membros menos moderados do governo Bush – com os quais o estilo político do presidente era mais compatível –, esses atores verificaram, com base na decisão inicial de que um planejamento estratégico renovado seria fundamental para enfrentar os novos desafios, a necessidade de preservar a autonomia para modernizar forças estratégicas e não-estratégicas e, ao mesmo tempo, manter a capacidade de lidar, em uma situação mais remota, com potências como China ou Rússia. Apesar de Powell e outros funcionários do Departamento de Estado procurarem conter decisões que comprometessem a estabilidade estratégica, sua influência era gradativamente minada por Rumsfeld, Rice e outros indivíduos. Esses atores, ocupando cargos centrais na burocracia relacionados à formulação da política de segurança, tinham recursos, informação e apoio presidencial

para uma rápida reorientação dessa política, que incentivasse a pesquisa e o desenvolvimento das defesas antimísseis, eliminasse os obstáculos trazidos por mecanismos jurídicos intrusivos e mantivesse a possibilidade de realização de testes para a fabricação de ogivas (Allison, 1971, p.144-177; Jesus, 2008, p.420-421).

Contudo, as divergências entre Powell e Rumsfeld / Rice não devem ser exageradas. É nítido que havia, no Executivo norte-americano, diferenças de posição entre seus principais membros no que diz respeito à forma como seria conduzido o desenvolvimento da defesa antimísseis, à finalidade de acordos com níveis elevados de obrigação como o CTBT e à moderação quanto à ênfase dada à autonomia estratégica. Tais atores, entretanto, concordavam na maior parte dos pontos substanciais da segurança, como a necessidade de preservar a flexibilidade para atender a contingências por meio do desenvolvimento e do desdobramento de opções possíveis de defesas antimísseis e da determinação da composição das forças ofensivas sem acordos que impusessem restrições excessivas à operação dessas armas, por exemplo. Concordavam também com a ênfase na segurança interna, na preparação para lidar com “ameaças assimétricas”, na ampliação de capacidades e no contrabalanço deliberado das diferentes dimensões do risco. Principalmente após 11 de setembro de 2001, essa nova postura estratégica veio apoiada na concepção de “presidência gerencial”, que sinalizou que a contenção de desafios passaria a ser concebida cada vez mais como um problema de controle executivo, coordenação burocrática e financiamento adequado (Conley, 2006; Dumbrell, 2002).

Cabem algumas observações sobre as crenças mais assertivas e conservadoras quanto à cooperação internacional densa nas áreas de controle de armas e desarmamento, mantidas pela maior parte de atores políticos neste item, como Bush, Cheney e Rumsfeld. Como veremos a seguir, o nacionalismo e a crença na “missão” de defesa universal dos valores democráticos – em especial diante de lideranças autoritárias e extremistas na periferia do planeta – ampliaram a clareza sobre a importância da consolidação da flexibilidade estratégica. Na visão de Bush, Estados-pária como a Coreia do Norte, o Irã e o Iraque durante o governo de Saddam Hussein não poderiam ser detidos apenas sob a ameaça de retaliação nuclear. Membros da administração Bush reiteravam que essas lideranças revelavam descaso com suas populações, vistas como reféns de seus próprios governantes. Além da percepção de que as lideranças desses Estados estariam mais dispostas a aceitar riscos mesmo se tais apostas envolvessem o sacrifício de suas populações e a riqueza de suas nações, Bush e a maior parte dos neoconservadores que compunham o seu Gabinete tinham a

crença – também compartilhada por grande parte dos congressistas norte-americanos e pelas lideranças dos grupos de interesse conservadores – de que as bases de iniciativas passadas bem sucedidas eram de difícil construção com as lideranças de Estados-pária, o que acirrava a possibilidade de mal-entendidos (Kartchner, 2002, p.274-275). Particularmente após os atentados de 11 de setembro – caracterizados por grande parte do Executivo como “um ataque à civilização pelos bárbaros” (Bowden, 2002, p.14) –, o combate a novas ameaças despontava no contexto estratégico trazendo ideais reguladores como a luta contra atores não-estatais desestabilizadores da ordem que não eram limitados pelas normas internacionais, como as organizações terroristas, e a reprovação das ações de Estados que desafiavam regimes de segurança universal, em especial os de não-proliferação de armas de destruição em massa.

Ao questionarem a eficácia das instituições norte-americanas e os valores de sua sociedade e desafiarem globalmente a autoridade exercida pela superpotência, Estados-pária e organizações terroristas eram traduzidos como “perigos”. Nesse contexto, revigorava-se a contraposição entre os princípios democráticos que caracterizavam a sociedade norte-americana – e que marcavam e orientavam as posições de seus representantes – e as filosofias autoritárias e radicais de Estados-pária e grupos terroristas. Nesse contexto, a crença no excepcionalismo – baseada na confiança nas vantagens da livre iniciativa e da ética norte-americanas, que se traduziu nas expectativas de que o desenvolvimento dos EUA guiaria as escolhas dos outros (Sims, 2002, p.56) –, a condenação da tirania e da opressão nos princípios da sociedade norte-americana e a “missão” de defesa universal dos valores democráticos incorporados na cultura política do país ampliaram a clareza sobre o curso de ação a ser tomado por Bush e grande parte de sua equipe e ofereceram motivações para a consolidação da flexibilidade estratégica a fim de fazer frente aos desafios.

No primeiro subjogo – relacionado à defesa antimísseis, às reduções nucleares e à forma e ao conteúdo de possíveis acordos nas conversações sobre tais reduções –, é possível identificar a formação de uma coalizão entre os membros da ala menos moderada da administração Bush – com os quais o estilo político do presidente era mais compatível –, que acreditavam que os EUA precisavam de ainda mais flexibilidade para desenvolver e desdobrar opções possíveis de defesas antimísseis e para determinar a composição das forças ofensivas sem acordos que impusessem restrições excessivas à operação dessas armas. Nesse sentido, defendiam a eliminação das barreiras trazidas pelo ABM – cogitando até mesmo a denúncia unilateral desse tratado, que

acabou sendo implementada – e a busca de instrumentos mais flexíveis para a realização de reduções ofensivas estratégicas, que culminou na assinatura do SORT. Quanto aos sistemas defensivos, a administração Bush abandonou a distinção entre a NMD e a defesa antimísseis para teatro de operações, ampliando o alcance do plano ao cogitar a inclusão dos aliados no sistema e buscando cooperação com eles nessa área (Yost, 2005, p.94). Enquanto Powell defendia maior moderação quanto aos assuntos relacionados ao ABM e ressaltava os benefícios de um acordo com nível elevado de obrigação para a realização de novas reduções ofensivas estratégicas, atores políticos como Rumsfeld e Rice consideravam os rápidos desenvolvimento e desdobramento da defesa antimísseis e viam os tratados sobre controle e redução de sistemas ofensivos estratégicos assinados durante a Guerra Fria como sobras de um contexto estratégico ultrapassado que poderiam limitar excessivamente a flexibilidade dos EUA (Jesus, 2008, p.418-419). As crenças mais assertivas e conservadoras de indivíduos como Rumsfeld – compatíveis com as dos congressistas republicanos – reforçavam a certeza sobre a opção estratégica a ser adotada. Como a posição de Powell não era majoritária dentro do Executivo, sua influência sobre o resultado final era gradativamente – embora não totalmente – minada em face daquela exercida pelos demais atores que ocupavam cargos centrais no Departamento de Defesa e no Gabinete presidencial.

Enquanto buscava explicitar a necessidade estratégica de defesa do país e seus aliados contra Estados-pária e grupos terroristas no nível internacional, Bush procurava simultaneamente consolidar, na arena doméstica, o apoio à nova visão estratégica fora do Executivo, particularmente pelos congressistas. O auxílio dos republicanos era fortalecido ao apontar a urgência de uma estrutura capaz de lidar com novas ameaças. Cumpre destacar que a posição desses parlamentares em relação à denúncia do ABM era não só apoiar, mas encorajar tal decisão por parte de Bush. Nove senadores do partido – Trent Lott, Jesse Helms, Jon Kyl, Don Nickles, Robert Smith, Larry Craig, James Inhofe, Richard Shelby e Rick Santorum – enviaram uma carta estimulando o presidente a denunciar o ABM. Eles argumentavam que não seria plausível buscar um acordo com os russos para o teste da defesa antimísseis e, ao mesmo tempo, preservar o tratado. Dar “flexibilidade” a ele ofereceria “vida contínua a um acordo obsoleto” (Boese, 2001; Jesus, 2005, p.79, 107-108). No complexo industrial, empresas como a Boeing Company – responsável pela construção do programa de defesa antimísseis de interceptação de meio curso baseadas no solo, o principal elemento da arquitetura da defesa antimísseis – destacavam seu papel na geração de empregos e na

dinamização da economia nos locais em que operavam (Selinger & Carlton, 2008). Com relação às reduções ofensivas, a maior parte dos congressistas republicanos – apoiados e informados por parte das Forças Armadas e *think tanks* neoconservadores⁷² como a Heritage Foundation (Spring & Gudgel, 2005) – não desejava limitações excessivas à autonomia para definir as capacidades atômicas.

Todavia, um grande número de congressistas democratas – muitos informados por especialistas de ONGs como a Arms Control Association e o Carnegie Endowment for International Peace – não apenas problematizou a urgência da ameaça de mísseis balísticos e a confiabilidade da defesa antimísseis, mas indicou que a iniciativa de Bush de reduzir somente o número de ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas desrespeitava a irreversibilidade das reduções. Ademais, negligenciava ogivas atômicas não-estratégicas (Boese, 2001; Jesus, 2005, p.111, 2008, p.428-429). Os senadores democratas manifestavam-se de forma decisivamente crítica ao posicionamento da administração Bush nessa área, principalmente com relação à defesa antimísseis. Joseph Biden, por exemplo, duvidava que líderes de Estados-pária atacassem os EUA “da noite para o dia”, enquanto Thomas Daschle não compreendia como se poderia apoiar um programa que não funcionava. Para Richard Durbin, a postura de Bush era “um convite para uma nova corrida armamentista global”, ao passo que John Kerry concluiu que, se a defesa antimísseis ideal fosse possível, teria início uma corrida armamentista para capacidades que não pudessem ser destruídas (Jesus, 2005, p.87). Analistas em ONGs e centros de pesquisa indicavam que a denúncia do ABM não era necessária nem prudente, tendo em vista o *status* pouco avançado do programa e a possibilidade de modificar o tratado para permitir testes (Cirincione et al., 2002; Daalder & Lindsay, 2002; Kimball, 2002).

Entretanto, existia um ponto em que tanto congressistas republicanos como democratas concordavam: a forma de possíveis acordos relacionados às reduções nucleares ofensivas. Desejando tornar-se os votantes medianos, os senadores defenderam que possíveis novos atos internacionais para reduções ofensivas estratégicas tivessem a forma de um tratado, que, de acordo com as instituições norte-americanas, precisaria do consentimento de pelo menos dois terços dos senadores presentes para a ratificação e que poderia estar sujeito a emendas, o que limitaria a autonomia do Executivo. Os senadores Biden – democrata – e Helms – republicano – pressionaram membros da administração Bush para que um eventual acordo fosse transmitido para o

⁷² Para uma reflexão mais densa sobre a influência desses grupos na formulação da política externa norte-americana, ver Teixeira (2007).

conselho e consentimento para ratificação como um tratado, demonstrando que ambos os partidos defendiam as prerrogativas constitucionais do Senado. Ademais, eles procuravam ter um papel mais assertivo nos processos que poderiam alterar o desenvolvimento e a composição das forças nucleares do país. As preferências dos senadores quanto à forma de um eventual acordo – independentemente de levarmos em conta um votante mediano democrata ou republicano – estavam mais próximas daquelas dos membros do Executivo russo, já que preferiam atos juridicamente vinculantes, com níveis mais altos de obrigação (Abbott et al., 2000). Entretanto, tais preferências eram distintas das da maior parte do Executivo, que preferia instrumentos com níveis menores de obrigação (Jesus, 2005, p.125).

No nível internacional, Putin via a posição de Bush em relação ao ABM como “equivocada” e recusara insistentes propostas para uma denúncia conjunta do tratado. Contudo, ele afirmava que, caso os EUA viessem realmente a denunciar unilateralmente o acordo, tal decisão não ameaçaria a Rússia, pois esse país tinha armas capazes de vencer defesas antimísseis. Ademais, isso não comprometeria o futuro da Nova Relação Estratégica entre russos e norte-americanos nem uma maior interação entre a Rússia e a OTAN (Boese, 2002; Jesus, 2005, p.108; Woolf, 2002). Putin ressaltou que a Rússia consideraria o START II como definitivamente morto se a denúncia do ABM fosse efetivada e que, assim, o país adquiriria o direito aos veículos de reentrada múltiplos independentemente direcionáveis (MIRVs, na sigla em inglês). Quanto às possíveis novas reduções ofensivas, os representantes russos procurariam persuadir os norte-americanos a adotar as regras de contagem do START I, a destruir veículos de lançamento e ogivas excedentes e a inserir num possível acordo uma declaração de que a defesa antimísseis norte-americana não eliminaria a capacidade russa de dissuasão. Desejavam, assim, um acordo juridicamente vinculante que estabelecesse reduções reais, irreversíveis e significativas a 1.500 ogivas nucleares estratégicas ou menos e, ao mesmo tempo, oferecesse transparência e definisse regras de contagem e procedimentos densos para verificação. A preferência dos russos por acordos com um nível mais elevado de obrigação justificava-se pela confiança excessiva nas armas nucleares com o objetivo de compensar fraquezas no arsenal convencional, o que dificultava a aceitação de medidas tácitas (Kartchner & Pitman, 2002; Jesus, 2005, p.123-128; 2008, p.433).

Conciliando as pressões domésticas e internacionais, Bush procurou minimizar as críticas em relação à sua posição com relação ao ABM atuando simultaneamente em áreas temáticas relacionadas: ele destinou ainda mais verbas para a luta contra o terrorismo e ampliou a cooperação internacional

no combate a tal ameaça, considerada um dos principais desafios aos EUA pelos democratas. Como resultado, após os atentados de 11 de setembro de 2001, os senadores do partido optaram por não cortar 1,3 bilhões de dólares destinados à defesa antimísseis, permitindo que o presidente também os utilizasse na guerra contra o terror (Boese, 2001). O presidente buscava, dessa forma, minimizar a oposição no nível doméstico e fortalecer o seu poder de barganha no internacional, sinalizando que os planos de desenvolvimento dos sistemas defensivos não eram guiados por uma concepção estratégica em que a Rússia era vista como a principal ameaça. Ao mesmo tempo, ele também procurava alterar as visões dos russos no jogo internacional enfatizando a relevância da autonomia para a realização das reduções e a composição das forças ofensivas. Gradativamente, o presidente viu que sua agenda de segurança poderia ser implementada mais facilmente com uma maior interação com os membros do Executivo russo. Assim, foram realizadas concessões por cada lado em áreas distintas do seu interesse na barganha. Bush aceitou discutir reduções ofensivas estratégicas mais densamente, não descartando a possibilidade de assinatura de um novo acordo juridicamente vinculante que não impusesse inúmeras restrições à articulação de seus sistemas, diante do consentimento – sem, contudo, ter havido efetivo apoio – de Putin à denúncia do ABM (Goldgeier & McFaul, 2002; Jesus, 2005, p.110).

Os norte-americanos conseguiam, assim, maior autonomia para desenvolver a defesa antimísseis, e os russos cogitavam a chance de que os norte-americanos confirmassem, possivelmente num acordo juridicamente vinculante, a realização de novas reduções ofensivas estratégicas a um nível que Putin e sua equipe fossem economicamente capazes de sustentar. Bush também se comprometera a ampliar a cooperação político-econômica com a Rússia, como a Declaração Conjunta sobre a Nova Relação Russo-Americana de novembro de 2001 deixou claro (Gottemoeller, 2001; Goldgeier & McFaul, 2002; Jesus, 2005, p.110; Holum, 2002). Como resultado, Bush, indicando que o ABM impedia os EUA de se protegerem contra ataques de mísseis, disse em dezembro de 2001 que os EUA realizariam a denúncia do tratado. Os russos não demonstraram apoio à ação, mas ofereceram seu consentimento. Putin deixou claro que a Rússia consideraria o START II, que ainda não tinha entrado em vigor, como definitivamente morto. Essa, contudo, era uma atitude mais simbólica que substantiva, pois o tratado nunca entrara em vigor e provavelmente não entraria, tendo em vista que a Rússia ligara seu destino ao do ABM. Os russos lamentaram a denúncia; todavia, argumentavam que, como ela fora

efetivada, restava então minimizar as consequências adversas (Boese, 2002; Jesus, 2005, p.108-109; Woolf, 2002).

Com relação às reduções ofensivas estratégicas, o SORT representou uma síntese, em termos do conteúdo, da maior parte das propostas de Bush. Quanto à forma, ele carrega o desejo de Putin e dos senadores norte-americanos por um tratado (Woolf, 2002; Jesus, 2008, p.433). Embora Putin quisesse provisões que refletissem o equilíbrio entre reduções ofensivas estratégicas e limites sobre defesas antimísseis potencialmente destabilizadoras, o máximo que conseguiu obter nas negociações foi o acordo juridicamente vinculante, preservando o compromisso norte-americano de redução de ogivas mesmo após o fim da administração Bush e conseguindo um instrumento mais formal que poderia ajudá-lo a lidar com a oposição a políticas consideradas “pró-ocidentais” (Holum, 2002; Lodgaard, 2003; Jesus, 2008, p.433; Quintella, 2002; Woolf, 2002). Como sabiam da necessidade do apoio norte-americano para reverter o quadro de crise sociopolítica e econômica no qual seu país estava imerso naquele momento, os russos aceitaram fazer concessões, fortalecendo a cooperação política, militar e econômica, como a Declaração Conjunta sobre a Nova Relação Estratégica que complementou o SORT destacava (Jesus, 2008, p.433-434; Kuchins, 2002).

Nas negociações com os russos, os membros da equipe de Bush tentaram evitar controles rígidos sobre veículos de lançamento, ogivas armazenadas e defesa antimísseis em acordos juridicamente vinculantes como os assinados durante a Guerra Fria. Além disso, sinalizaram o objetivo de reduzir ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas a 1.700 – 2.200 (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002, 2003; Jesus, 2008, p.434-435). Enfatizando que a flexibilidade seria indesejável para os russos apenas num ambiente de relações conturbadas entre as duas maiores potências nucleares, Bush cedeu às pressões de Putin por um acordo juridicamente vinculante, pois garantiu que o tratado alcançado refletiria o objetivo de preservação da autonomia para a definição do tamanho e da estrutura das forças ofensivas estratégicas (Jesus, 2008, p.435; Kuchins, 2002). Ele acabou seguindo uma linha mais próxima àquela que fora constantemente indicada por Powell com relação à forma do acordo. Entretanto, não se pode perder de vista que, ao tomar tal decisão, algumas das preocupações primordiais de Bush eram atender às preferências tanto do Executivo russo – com o qual buscava fortalecer a relação estratégica para lidar com os novos desafios – como às dos congressistas republicanos e democratas, que desejavam manifestar-se sobre um instrumento que lidaria com a composição das forças ofensivas estratégicas dos EUA.

Os senadores norte-americanos somente introduziram elementos modestos na resolução de ratificação e não transformaram de forma crucial o SORT. As condições e as declarações permitiam encorajar a prestação de contas e a consulta do presidente norte-americano aos parlamentares. Ao não inserirem modificações substantivas, tais congressistas evitavam que elas não fossem aceitas por Bush nem pelo Executivo e pelo Parlamento russos e assim comprometessem o tratado. Membros de ambos os partidos no Senado – mas principalmente os republicanos – ofereceram consentimento para a ratificação do SORT por acharem que ele permitia fortalecer a flexibilidade para estipular a composição das forças ofensivas estratégicas, sem amplas restrições à sua operação. Os democratas, apesar de satisfeitos com a forma do tratado, criticaram intensamente seu conteúdo (Jesus, 2005, p.173; 2008, p.436-437). Daniel Akaka sinalizava que o ato internacional não trazia um cronograma para as reduções e não mencionava os sistemas nucleares não-estratégicos, considerados pelo senador como “atraentes para os terroristas”. Jack Reed apontou que o tratado não estipulava o que vinham a ser “ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas” nem determinava as armas que seriam reduzidas pela Rússia. Biden e Russell Feingold apontavam que o SORT não tinha provisões próprias para verificação nem estabelecia a destruição de mísseis, bombardeiros, submarinos ou ogivas. Segundo Kerry, o tratado oferecia uma permissão para o rearmamento, o que era uma “enorme contradição” (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003; Jesus, 2005, p.164-165). Entretanto, tais senadores ofereceram consentimento para a ratificação do SORT, pois enxergavam nele uma plataforma para acordos mais substantivos (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003; Davis, 2002; Jesus, 2008, p.436-437).

Apesar de o Comitê de Relações Exteriores não ter recomendado emendas ao SORT, alguns democratas procuraram trazer o acordo para mais perto de suas preferências. Todavia, as propostas de emenda foram retiradas ou rejeitadas. Dentre as rejeitadas, cabe indicar a do senador Levin, que sugeriu uma nova condição à resolução de ratificação, requerendo que o Senado fosse informado, com pelo menos 60 dias de antecedência, sobre qualquer decisão de denunciar ou de prorrogar o SORT, bem como de modificá-lo de forma significativa. Contudo, Biden – líder da minoria no Comitê – argumentava que a discussão faria mais sentido para um ato internacional mais substantivo que o SORT, classificado pelo senador como importante, mas “excessivamente incompleto”. Já a emenda de Kerry solicitava uma nova condição na resolução estipulando que a Comunidade de Inteligência emitisse relatórios anuais sobre

sua habilidade de verificar a aquiescência russa ao tratado. O senador Richard Lugar – presidente do Comitê – indicou que os mecanismos propostos já estavam inseridos no Programa de Cooperação para Redução de Ameaças⁷³ (*Cooperative Threat Reduction Program*, CTR) e via a emenda como “desnecessária”. A resolução de conselho e consentimento para a ratificação do tratado foi unanimemente aprovada pelo Senado (Kimball & Kucia, 2003; Jesus, 2005, p.171-172). Nesse momento, uma série de passos do plano de ação de 2000 já tinha sido negligenciada ou abandonada, como a aplicação do princípio da irreversibilidade às medidas de desarmamento e redução nucleares; o empreendimento inequívoco de eliminação dos arsenais atômicos e a entrada do START II em vigor, a assinatura do START III e o fortalecimento do ABM.

O segundo subjogo é aquele relacionado ao papel das armas nucleares na política de segurança. Novamente, é possível perceber diferenças – mesmo que sejam sutis – entre Powell e os demais membros do Executivo norte-americano quanto a essa questão. Rumsfeld e Rice – de cujas posições Bush e Cheney pareciam mais se aproximar – eram mais enfáticos que Powell na defesa de uma reconfiguração das capacidades de dissuasão e de sua adaptação às circunstâncias do século XXI. Isso pressupunha a combinação de capacidades ofensivas nucleares e não-nucleares e sistemas defensivos e abria espaço para a preparação para a ação preemptiva e até mesmo para o desenvolvimento de novas armas atômicas. A nova postura estratégica defendida pelos membros do Executivo era amplamente apoiada por congressistas republicanos, sendo que a maior parte era informada pelos setores mais conservadores das Forças Armadas e por *think tanks* neoconservadores como a Heritage Foundation (Spring, 2009). O senador Helms continuava defendendo a atualização do pensamento estratégico, argumentando que, com o objetivo de lidar com novas ameaças e desafios, o país também precisaria de novos modelos de armas capazes de atingir alvos subterrâneos (Jesus, 2005, p.86-87). Vários parlamentares republicanos elogiaram as recomendações da NPR, como John Warner, que classificava a revisão como “muito criativa”, e Jeff Sessions, que acreditava que, caso os EUA destruíssem suas ogivas, eles não teriam condições de

⁷³ Tal programa começou como iniciativa congressual um mês antes do fim da URSS. O senador democrata Sam Nunn e o republicano Richard Lugar criaram um plano bipartidário para auxiliar repúblicas soviéticas a reduzir a ameaça trazida pelo seu arsenal. Em relação ao nuclear, as atividades eram relacionadas à estabilização, à transformação e à redução do arsenal; à segurança de material, ogivas e tecnologia; à limitação da produção de material fissil; à deposição de tal material em excesso e à criação de medidas de transparência (Ficek, 2001; Luongo, 2001).

preservar a superioridade militar (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; Jesus, 2005, p.149).

Entretanto, a maior parte dos congressistas democratas criticava uma série de pontos da política de segurança da administração Bush, em especial o papel das armas atômicas. Dentre as principais críticas, cabe destacar a permanência da relevância desses sistemas em face da reversibilidade da maior parte das novas reduções ofensivas propostas; a complementação – e não a substituição – das forças nucleares pelas convencionais; a diluição da distinção operacional entre sistemas convencionais e atômicos; o aproveitamento da falta de definição de um inimigo específico para a manutenção de um nível ainda elevado de armamentos nucleares e os riscos de proliferação para atores que considerassem tais sistemas necessários à sua segurança em face da preservação da confiança norte-americana em seus armamentos atômicos (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; Collina & Wolfsthal, 2002). Muitas dessas críticas eram informadas pelas ONGs ligadas à área de controle de armas e desarmamento. Tais grupos promoviam fóruns de discussão acerca da política de segurança e criticavam os rumos que ela vinha tomando na administração Bush.

No nível internacional, as declarações do presidente acerca da classificação do Irã, do Iraque e da Coreia do Norte como componentes de um “Eixo do Mal” – que justificava a manutenção do papel das armas atômicas na política de segurança – motivaram críticas de membros dos Executivos de países não-detentores de sistemas nucleares na OTAN, de países membros do Movimento Não-Alinhado, da França, da China e da Rússia. Grande parte da comunidade internacional demonstrou preocupação com as orientações da NPR, já que pressupunha a exploração de novas armas atômicas para enfrentar as ameaças ao país e aos seus aliados, como perfuradores nucleares. Tais receios eram ampliados com as percepções de que a administração Bush, descrente de regimes multilaterais, optara por conter tais desafios por meios unilaterais ou, quando necessário ou apropriado, por arranjos não-institucionalizados (Scheinman, 2005).

Em face dessas pressões, Bush procurava convencer os atores no nível internacional e a oposição doméstica de que vinha reduzindo o papel das armas nucleares na política de segurança ao reduzir gradativamente o tamanho do arsenal atômico estratégico e mudar a composição do planejamento estratégico ao ampliar a diversidade de opções não-nucleares. O presidente também pressionava as partes não-detentoras de armas atômicas do TNP com relação à não-aquiescência quanto à não-proliferação. Ao mesmo tempo, consciente de que o TNP não definia um cronograma para alcançar os objetivos do Artigo VI, Bush preservava a flexibilidade para desenvolver novos papéis para os armamentos atômicos e até

mesmo para buscar novos sistemas nucleares a fim de atender a contingências num novo contexto. Dessa forma, Bush atendia às preferências dos congressistas republicanos, de grande parte dos setores mais conservadores das Forças Armadas e dos *think tanks* neoconservadores, com cujas preferências e crenças mais assertivas e conservadoras o presidente se identificava mais. Ao final desse subjogo específico, a maioria dos membros do Executivo norte-americano acabou por conceber, em sua nova postura estratégica, a possibilidade de modificar, modernizar ou substituir partes da força nuclear e de desenvolver novos conceitos de armas, o que poderia exigir testes. Além disso, as armas atômicas poderiam ser empregadas contra alvos capazes de resistir a um ataque não-nuclear.

O terceiro subjogo – que engloba os debates sobre os testes nucleares – foi marcado pela recusa de Bush à submissão do CTBT para a reconsideração do Senado e, apesar da reafirmação do objetivo de não-retomada dos testes, pela busca do fortalecimento de suas condições preparatórias (Yost, 2005, p.97; Jesus, 2008, p.440). No Executivo, tal posição crítica ao CTBT era adotada por grande parte dos membros mais conservadores da administração Bush, enquanto Powell, no passado, fora um claro defensor do acordo. Já a posição de Rumsfeld remetia a pressões de diversos funcionários do Pentágono, que mostravam seu interesse em conquistar a autorização para a pesquisa sobre perfuradores nucleares, o que necessitaria de testes para a modificação de bombas. Fora do Executivo, os democratas – informados por líderes de ONGs, que representavam grande parte da opinião pública em relação aos testes e que buscavam o apoio da mídia para a sua proibição – ressaltavam que a preservação da infra-estrutura ampliava a possibilidade de acidente nuclear e podia ser usada por outros Estados para justificar a aquisição e a modernização de capacidades atômicas. Ao mesmo tempo, grande parte dos congressistas republicanos – informados pelos setores mais conservadores das Forças Armadas e por *think tanks* neoconservadores como a Heritage Foundation (Spring, 2009) – era a favor da prontidão para testes diante da possível necessidade de se produzirem novas ogivas e de se resolverem problemas nas existentes (Jesus, 2008, p.440).

Bush procurava convencer seus opositores de que era preciso deixar claro para Estados-pária e organizações terroristas que os EUA usariam suas armas nucleares caso considerassem necessário. Se as lideranças norte-americanas não dispusessem de sistemas atômicos de menor porte ou modificados, os inimigos poderiam ficar em dúvida sobre sua disposição de conduzir um ataque. Nesse sentido, para Bush e funcionários do Departamento de Defesa, os esforços de modernização reforçariam a dissuasão ao modificarem a

percepção do adversário acerca daquilo que os EUA estariam dispostos a fazer em um contexto de crise (Jesus, 2008, p.440). O nacionalismo e, principalmente, a crença na “missão” de defesa universal dos valores democráticos ampliaram a clareza dos membros mais conservadores do governo sobre a importância dessa flexibilidade.

Dispondo de poder para aprovar o orçamento – garantido pelas instituições domésticas –, o Congresso norte-americano – de maioria republicana no período em foco – cortou verbas em 2004 para o desenvolvimento de tipos novos e modificados de sistemas nucleares pelo Departamento de Energia e destinou uma parte delas para a manutenção da confiabilidade das ogivas que já existiam. Ademais, reduziu fundos para a construção de uma instalação para a produção de núcleos de armas atômicas e para programas destinados à redução do tempo necessário para a preparação de testes. Os legisladores republicanos não tinham unidade em relação ao tema: enquanto o senador Warner, líder do Comitê de Forças Armadas do Senado, ressaltava que o perfurador nuclear e os programas de substituição de ogivas eram “essenciais, prudentes e necessários”, o representante David Hobson, líder do Subcomitê de Apropriações, Energia, Recursos Hídricos e Desenvolvimento na Câmara dos Representantes, encabeçou o veto à solicitação de 27,6 milhões de dólares para o perfurador, sob a explicação de que esse programa não era cientificamente palpável. Apesar das divisões apresentadas, a maior parte desses congressistas continuava opondo-se ao CTBT. Isso ficou visível, por exemplo, quando o Congresso diminuiu a contribuição norte-americana à Organização do CTBT – que representa quase um quarto do orçamento dessa instituição –, embora tais cortes tenham sido justificados pelas restrições fiscais e não pela aversão à missão da organização (Jesus, 2008, p.441). Já os congressistas democratas não tinham sido convencidos sobre os programas propostos por Bush e acreditavam que a pesquisa de novas armas minava os esforços diplomáticos para impedir que outros Estados adquirissem sistemas atômicos (Boese, 2005b). Tais parlamentares buscavam ganhos políticos domésticos ao retratar o Executivo como propenso a posturas unilaterais na condução dos assuntos relacionados à defesa e à política externa (Kimball, 2005b; Jesus, 2008, p.440-442).

Na dimensão externa, o diretor-geral da AIEA, Mohamed ElBaradei, e líderes de Estados membros da OTAN não-detentores de armas nucleares e do Movimento Não-Alinhado emitiam críticas pesadas ao fato de que alguns países continuavam confiando em sistemas atômicos para a manutenção da segurança, desenvolvendo planos para a sua utilização e, com isso, podendo originar uma nova corrida armamentista. Apesar de procurar consolidar a cooperação

com os EUA, Putin sinalizava que, se os norte-americanos fortalecessem a qualidade dos seus armamentos, a Rússia necessitaria desenvolver uma geração ainda mais avançada de armas e tecnologia (Boese, 2005b; Jesus, 2008, p.441-442). Além disso, lideranças da Índia e do Paquistão tinham manifestado que não realizariam mais testes, ao passo que os chineses ainda não tinham ratificado o CTBT. Embora muitos Estados signatários tivessem dado passos expressivos na direção do preenchimento dos requisitos para a entrada do tratado em vigor e a Comissão Preparatória da Organização do CTBT tivesse avançado no desenvolvimento de um sistema denso de verificação, Bush não alterou sua posição quanto ao acordo. Boa parte da comunidade internacional elogiou a moratória voluntária de testes, mas reafirmou que ela não substituiria a necessidade da entrada de um tratado em vigor (Kimball, 2005b; Jesus, 2008, p.441-442). Grande parte dos membros da equipe de Bush procurou novamente mediar as pressões internas e externas. O presidente sustentava suas preferências contrárias ao CTBT e atendia aos interesses dos membros mais conservadores de seu governo e de grande parte dos congressistas republicanos na preservação da flexibilidade para a fabricação de novos sistemas. Ao mesmo tempo, mantinha a moratória voluntária de testes, o que era bem recebido por grande parte da comunidade internacional e dos seus opositores domésticos, enquanto ganhava tempo para buscar convencer os críticos de que o CTBT trazia obstáculos à modernização atômica.

Quanto à produção de material físsil, a revisão interagências de 2003 acabou conduzindo à rejeição ao compromisso de verificação do Mandato Shannon. No contexto doméstico, a mudança de posição norte-americana quanto à verificação de um possível FMCT refletia principalmente as preferências dos elementos mais conservadores da administração Bush – particularmente de Rumsfeld e de outros membros conservadores do Departamento de Defesa – e de grande parte dos congressistas republicanos e das Forças Armadas, que informavam o Executivo e esses parlamentares. Os atores em questão almejavam impedir o acesso de inspetores internacionais às instalações relacionadas à geração de combustível nuclear para reatores de propulsão naval e resguardar informações acerca dos programas de geração de urânio altamente enriquecido para embarcações movidas à energia atômica (Jesus, 2008, p.442-443). Porém, democratas como o senador Biden – que eram informados e apoiados por ONGs como a Arms Control Association e o Acronym Institute for Disarmament Diplomacy – argumentavam que um FMCT efetivamente verificável seria um “suplemento essencial” dos esforços de desarmamento e que a falta de um apoio contínuo às negociações de um tratado nesse perfil

minaria a legitimidade dos objetivos vitais de não-proliferação dos EUA (Kimball, 2004; Preez, 2005).

Apesar de Bush renovar o compromisso com um ato internacional voltado para a proibição da fabricação de urânio altamente enriquecido e plutônio para fins militares, sua posição era radicalmente distinta da postura de Clinton de incentivo a um acordo com instrumentos mais robustos de inspeção. Bush sinalizava que o tratado exigiria um regime de verificação tão intrusivo, que essas regras não seriam realisticamente possíveis. Assim, os EUA adotavam uma posição contrária a alguns de seus principais aliados, já que a maior parte dos membros não-nucleares da OTAN e do Movimento Não-Alinhado apoiava o Mandato Shannon (Jesus, 2008, p.442-443). Os defensores das negociações de um FMCT efetivamente verificável nos níveis doméstico e internacional argumentavam que um acordo com mecanismos de inspeção mais densos poderia ampliar os esforços para detectar a produção de bombas nucleares clandestinas. Além disso, as conversações sobre o tratado poderiam produzir declarações de construção de confiança de todos os países com armas nucleares e / ou estoques de urânio altamente enriquecido e plutônio sobre as instalações de fabricação, reprocessamento e armazenamento (Kimball, 2004).

Ainda que muitas lideranças não estivessem entusiasmadas, nenhum Estado além dos EUA tinha registrado até então oposição aos mecanismos de verificação previstos no Mandato Shannon. Medidas de inspeção caras ou intrusivas também preocupavam a China e a França, mas todos endossavam o objetivo de negociação de um acordo verificável. Em agosto de 2003, inclusive, tanto os representantes da China como os da Rússia tinham concordado em conduzir as negociações de um FMCT com base no Mandato Shannon, rompendo a ligação de tais conversações com as relacionadas ao espaço cósmico por razões que serão aprofundadas no próximo capítulo. Bush, entretanto, buscava conciliar interesses internacionais em outras áreas temáticas relacionadas. A interação estratégica dos membros do governo norte-americano com a Índia e o Paquistão – que supostamente fabricavam materiais físséis para fins militares – no combate ao terrorismo levou a uma transformação de seu posicionamento quanto a um dos objetivos fundamentais de um possível FMCT: conter uma corrida armamentista na Ásia Meridional. Já que as lideranças de tais países da região não pareciam desejar o abandono de seus programas atômicos, os EUA deixavam de buscar o impedimento da aquisição de armas nucleares por esses países e buscavam ampliar a cooperação a fim de impedir a proliferação de tal tecnologia para Estados-pária e organizações terroristas, bem como fortalecer o combate aos mercados negros de material e de tecnologia para sistemas

atômicos (Kimball, 2004; Preez, 2005; Jesus, 2008, p.443-444).

Nesse sentido, a decisão de Bush de apoiar a busca de um novo mandato para as negociações de um FMCT sem mecanismos densos de verificação – que compunha a postura estratégica e a posição negociadora inicial para a sétima Conferência do TNP – refletia sua tentativa de mediar pressões domésticas e internacionais. Ao mesmo tempo em que preservava seu comprometimento com as negociações do acordo – atendendo, assim, às pressões de democratas, ONGs e grande parte da comunidade internacional –, Bush e membros de sua equipe desejavam um novo mandato que evitaria medidas muito intrusivas de verificação e que permitiria atender às preferências dos membros mais conservadores do Gabinete presidencial, de grande parte dos congressistas republicanos e das Forças Armadas pela proteção de informações sigilosas sobre a geração de combustível nuclear. Além disso, o presidente procuraria mostrar aos opositores domésticos e internacionais que um regime extenso e custoso de inspeção num FMCT comprometeria não apenas os interesses centrais de segurança dos EUA, mas os dos demais possíveis signatários em face da imprevisibilidade das novas ameaças. Para tal, exploraria o fato de que muitos países mostraram-se relutantes a aceitar tal regime de verificação (Kimball, 2004).

Os resultados desses subjugos na configuração da postura estratégica e / ou da posição negociadora inicial dos EUA acerca dos temas relacionados ao controle de armas e ao desarmamento nucleares durante a administração Bush foram a denúncia unilateral do ABM, a assinatura de um acordo altamente flexível como o SORT, o reforço do papel das armas nucleares na política de segurança, a recusa à reapresentação do CTBT para conselho e consentimento para ratificação e a imposição de obstáculos às negociações de um FMCT efetivamente verificável. Levando em conta as discussões mais amplas acerca da inserção internacional dos EUA e da consolidação de seu poder no sistema apresentadas no primeiro capítulo da tese e nos subitens introdutórios deste capítulo, tal resultado aponta para a maximização da flexibilidade estratégica num contexto de mudanças no sistema internacional. Embora o debate sobre a flexibilidade na condução das políticas externa e de segurança não fosse novo, a ampliação das incertezas advindas das novas ameaças no sistema internacional potencializava a ênfase na necessidade estratégica de defesa do país e de seus aliados pelos membros do Executivo norte-americano. Além disso, é possível também perceber as demandas domésticas pelo reforço dessa flexibilidade pela maioria republicana do Congresso e pelas Forças Armadas diante da proliferação de armas de destruição em massa e dos desafios representados

por Estados-pária e organizações terroristas. Examinarei a seguir o processo de negociação que levou as lideranças dos EUA a declararem que, embora continuassem a apoiar o Artigo VI do tratado e o objetivo de desarmamento nuclear, era um equívoco usar a adesão estrita ao plano de ação de 2000 como o único meio pelo qual as partes do TNP poderiam atingir suas obrigações. Isso conduziu ao não-cumprimento total e efetivo dos passos estabelecidos no plano, decisão consolidada no contexto das negociações da sétima Conferência de Revisão do TNP.

3.3.2.

Os EUA na sétima Conferência de Revisão do TNP

Por ocasião da sétima Conferência, as realizações das potências atômicas no que diz respeito ao desarmamento nuclear ainda eram consideravelmente limitadas. Muitos especialistas apontavam que a transparência continuava sendo um problema sério, já que não se tinham dados precisos sobre o tamanho dos arsenais nucleares, bem como os estoques relevantes de materiais físséis. Além disso, alertavam que as atividades relacionadas à redução e à eliminação de armas atômicas de forma irreversível e verificável não estavam recebendo verbas necessárias. As lideranças de uma série de países estavam desapontadas com a falha dos Estados detentores de sistemas atômicos – particularmente dos EUA – em cumprir seus compromissos relacionados ao desarmamento nuclear, estabelecidos na Conferência de Revisão de 2000. Dentre as críticas que incidiam sobre os EUA, destacavam-se a sua posição com relação ao CTBT, às negociações de um FMCT efetivamente verificável e à defesa antimísseis (Rydell, 2005).

A sétima Conferência fora bastante aguardada, mas seus trabalhos só começaram efetivamente após três semanas de debate sobre questões procedimentais. Um dos pontos centrais da disputa era a forma como seria feita a referência às conferências anteriores, particularmente à de 2000. A delegação dos EUA – liderada pelo secretário-assistente do *Bureau* de Controle de Armas do Departamento de Estado, Stephen Rademaker – procurou evitar qualquer discussão acerca dos 13 passos adotados como parte do documento final da Conferência de 2000 e quis focar suas referências na questão de não-aquiescência de outros Estados com relação à não-proliferação. Além disso, os negociadores discordavam com relação à forma como os comitês de desarmamento nuclear, não-proliferação e usos pacíficos de energia atômica dividiriam as questões nos corpos subsidiários. Os países do Movimento Não-Alinhado pressionavam por discussões acerca de medidas de segurança negativa – garantias de que

os Estados detentores de sistemas nucleares não usariam suas armas contra não-detentores –, enquanto os EUA se opunham a tal iniciativa. Com o início dos trabalhos, os norte-americanos buscaram impor obstáculos às discussões relacionadas ao desarmamento nuclear e focaram nas supostas transgressões ao TNP por Estados específicos, como o Irã (Applegarth, 2005b).

Nesse sentido, embora a Conferência tivesse sido marcada por uma série de impasses procedimentais, o seu fracasso fora, na verdade, fruto de manobras políticas de um pequeno grupo de Estados que desejavam preservar suas opções nucleares, como os EUA. Ela sequer emitiu um documento final. Tal resultado deve-se, em parte, às fraquezas institucionais do regime estabelecido pelo TNP, que ficaram evidentes pela não-aquiescência norte-coreana e pelos problemas de *enforcement* trazidos pelos casos do Irã e do Iraque. Como identificavam os governos da Irlanda e do Canadá, o TNP não tinha uma organização ou um mecanismo de implementação além da AIEA, cujo mandato cobria não o tratado *per se*, mas os arranjos de salvaguardas bilaterais em conformidade com o Artigo III. Porém, havia problemas relacionados a outros atores, particularmente às grandes potências atômicas. Os desenvolvimentos relacionados ao desarmamento nuclear mantinham-se como a chave para os esforços de não-proliferação sustentável para inúmeros países, de forma que os representantes de vários deles destacaram a importância da entrada do CTBT em vigor, e quase dois terços sublinharam a necessidade de progresso mais efetivo na implementação do plano de ação de 2000. A preocupação com uma possível marginalização dos compromissos de desarmamento foi um fator importante que levou o Egito a pressionar por uma referência ao resultado da sexta Conferência na agenda da sétima. Porém, diante da recusa dos EUA de reconhecer as obrigações de 2000, Estados do Movimento Não-Alinhado deixaram claro que nenhum acordo possível seria melhor do que um acordo que refletisse o mínimo denominador comum (Johnson, 2005).

Em todas as quatro negociações em que foram decompostas nesta tese as discussões na sétima Conferência, a estratégia dos representantes dos EUA apontava para o abandono e a negligência em relação às obrigações de desarmamento nuclear estabelecidas no plano de ação de 2000. Segundo Johnson (2005), os norte-americanos lançaram uma “casca de banana” sob a Conferência ao se recusarem a deixar que a agenda mencionasse o consenso estabelecido em 2000 como a base para revisar e avaliar o progresso com relação às obrigações do tratado em 2005. O Comitê Preparatório de 2004 foi incapaz de chegar a um acordo com relação a uma agenda, o que atrasou o começo dos trabalhos substantivos em 2005 e causou grande

frustração. Sabendo que muitos de seus aliados faziam oposição clara a diversas posições que adotaram, os membros da administração Bush buscaram evitar tanto a confrontação como a construção, listando suas realizações no campo da não-proliferação, mas deixando de fora os compromissos relacionados ao desarmamento (Johnson, 2005).

No primeiro conjunto de negociações – aquelas relacionadas a questões ligadas ao ABM, ao START II e à realização de mais reduções nucleares irreversíveis e verificáveis –, a posição inicial dos negociadores da administração Bush fora estabelecida pela coalizão composta pelos elementos mais conservadores do Executivo, cristalizada em documentos como a NPR e pouco modificada no curso das negociações da sétima Conferência. Os representantes do Executivo norte-americano continuavam defendendo que seu país necessitava de mais flexibilidade para desenvolver e desdobrar opções possíveis de defesas antimísseis e para determinar a composição das forças ofensivas. A denúncia do ABM já tinha sido efetivada, o START II já tinha sido abandonado, e o SORT já estava em vigor por ocasião dessas negociações. Como tais pontos revelavam a negligência quanto a um importante passo do plano de ação de 2000, os norte-americanos procuraram evitar a confrontação no nível internacional, ao passo que continuavam atendendo a demandas domésticas, principalmente dos congressistas republicanos e das alas mais conservadoras das Forças Armadas.

No caso específico do secretário de Defesa, cabe lembrar, dentre suas razões para o interesse com relação aos temas ligados à defesa antimísseis e às reduções ofensivas, o impacto que as medidas relacionadas ao controle de armas têm sobre o tamanho e o desdobramento de forças. As estratégias de negociação podem influenciar políticas de defesa e as prioridades de gastos ao acelerar ou desacelerar programas de desenvolvimento de armas a fim de criar ou limitar recursos de barganha (Sims, 2002, p.66-68). Nesse sentido, a posição de Rumsfeld era fundamental na definição da postura negociadora dos EUA na Conferência, bem como a de Rice, que, no momento, ocupava o cargo de secretária de Estado. Como destaquei anteriormente, o secretário de Estado é o principal conselheiro para assuntos de política externa no Gabinete presidencial e negocia e interpreta tratados e acordos com governos estrangeiros. A interpretação de Rice com relação ao ABM e aos antigos tratados de reduções ofensivas assinados entre os EUA e a URSS / Rússia era a de que tais instrumentos eram resquícios de um relacionamento conturbado, de forma que, para lidar com novas questões de segurança no mundo contemporâneo, era necessária uma nova visão estratégica que ampliasse a flexibilidade do presidente para lidar com tais desafios. Stephen Hadley

assumira o cargo de conselheiro de Segurança Nacional, que, de acordo com as instituições norte-americanas, assessora diretamente o presidente em questões sobre a segurança. Cumpre lembrar que Hadley participou do estudo do NIPP já mencionado nesta tese, o qual seria o documento no qual a NPR teria sido baseada. Tal estudo apontava que, diante de uma nova era de incerteza estratégica, os EUA precisariam de flexibilidade para reduzir ou reconstituir suas forças atômicas de acordo com as circunstâncias, idealmente sem os limites impostos por acordos tradicionais sobre o controle e a redução de armas (Kerrey & Hartung, 2001; Jesus, 2005, p.71-72). As preferências e as crenças de Hadley eram bastante compatíveis com as dos membros mais conservadores do Gabinete de Bush.

Assim, com saída de Powell do cargo de secretário de Estado, aumentou a coesão entre os indivíduos que ocupavam os cargos fundamentais no Executivo relacionados à formulação das políticas externa e de segurança, particularmente com relação à ampliação da flexibilidade para operar as defesas antimísseis e para definir a configuração das forças ofensivas sem impedimentos formais excessivos. Porém, tais indivíduos procuravam corrigir falhas presentes no primeiro mandato de Bush, iniciando uma “era de diplomacia” para minimizar a oposição à implementação da sua estratégia de segurança e evitar o desgaste na relação com vários aliados internacionais (Nye, Jr., 2003, 2004). Nesta negociação, o *win-set* norte-americano era composto pelos seguintes elementos: a necessidade de preservação da flexibilidade estratégica sem novas restrições sobre defesas antimísseis após a denúncia do ABM e a continuação de reduções ofensivas estratégicas reversíveis sob o SORT, sem novos procedimentos para verificação.

Na dimensão doméstica, é novamente importante destacar as escolhas políticas dos congressistas e os poderes que lhes são oferecidos pelas instituições políticas norte-americanas na definição do *win-set*. Como lembra Sims (2002, p.68-69), o Congresso participa do processo de controle de armas ao ratificar tratados, alocar fundos e legislar sobre mudanças na organização dos departamentos do Executivo e suas autoridades estatutárias. Em troca do apoio dos senadores às propostas do Executivo, os presidentes podem cooptar senadores, representantes e membros da equipe dos congressistas em posições capazes de influenciar as audiências formais, além de oferecer concessões sobre indicações políticas, ceder em questões legislativas e conceder aos senadores participação nas delegações enviadas às conversações sobre controle de armas (Sims, 2002, p.68-69). Embora Bush tenha buscado o apoio dos congressistas democratas com a alocação de verbas para o combate ao terrorismo pós-11 de setembro de 2001, muitos

membros de tal partido – bem como das ONGs que os informavam – ainda mantinham uma posição crítica com relação aos planos relacionados à defesa antimísseis e continuavam predominantemente vendo o SORT apenas como um primeiro passo no desenvolvimento de novos acordos sobre reduções ofensivas com a Rússia. Já os republicanos – a maioria do Congresso – ampliavam o apoio a Bush e sua equipe, preocupados com a consolidação de uma estrutura estratégica capaz de lidar com novas ameaças.

As posições dos parlamentares republicanos eram reforçadas por crenças mais assertivas presentes na própria cultura estratégica do país, cujos aspectos gerais foram desenvolvidos no capítulo anterior. Dentre os elementos mais assertivos dessa cultura que se manifestavam nas crenças de tais atores políticos com relação às questões ligadas à defesa antimísseis e às reduções ofensivas, cabe destacar o excepcionalismo, que, segundo Sims (2002, p.61-62), era baseado na confiança nas vantagens da livre iniciativa e da ética norte-americana. Ele se traduziu nas expectativas de que o desenvolvimento tecnológico dos EUA guiaria as escolhas dos outros e naturalmente se mostraria superior. O fator que Sims (2002, p.62-63) chama de “racionalismo científico” também compõe tal cultura e influencia as crenças desses atores. Na visão da autora, o status da ciência tinha trazido uma fé renovada na engenharia científica e social, de forma que o *establishment* nuclear deveria ser gerenciado e não abolido de acordo com as necessidades estratégicas do sistema. Nesse sentido, o desenvolvimento de armas tecnologicamente mais avançadas era visto como uma forma de fortalecimento do *status* norte-americano nos principais fóruns internacionais e trazia meios para que o país defendesse valores nacionais e universais.

Os membros da equipe de Bush procuravam convencer os opositores domésticos – e também os internacionais – acerca da sua posição com relação à defesa antimísseis, argumentando que os avanços na tecnologia ofereciam bases para que se repensassem os aspectos técnicos e fiscais da relação ataque-defesa tradicional. Embora ainda existisse um ceticismo considerável com relação à probabilidade prática daqueles sistemas, os integrantes do Executivo norte-americano tentavam demonstrar que o progresso numa grande extensão de disciplinas técnicas tornou a defesa antimísseis efetiva altamente provável, de forma que as vantagens pareciam mudar do ataque para a defesa (Kartchner, 2002, p.271-282). Como previa Kartchner (2002, p.271-282), ainda que muitos opositores domésticos argumentassem que havia prioridades maiores que a defesa antimísseis, Bush procurava construir um amplo consenso político de que aquela representava uma alocação razoável do orçamento para as defesas estratégicas.

Diversos opositores nos níveis doméstico e internacional ainda citavam, à altura da sétima Conferência, o medo de retomada de uma corrida armamentista. Contudo, os membros do governo Bush buscavam alterar as visões desses atores, apontando que, dado que a Rússia era uma democracia em crescimento que lutava para impedir o colapso de suas forças militares e conter a fuga de capital, o risco de que os russos respondessem ao desdobramento de defesas antimísseis modestas pelos EUA com um escalonamento de armas ofensivas não seria muito crível (Kartchner, 2002, p.271-282). O *win-set* russo nas negociações da sétima Conferência era composto pela necessidade de preservação da nova relação estratégica com os EUA – o que pressupunha consentir sem efetivamente concordar com a denúncia do ABM pelos EUA – e pela aceitação da continuação de reduções ofensivas estratégicas reversíveis sob o SORT, sem novos procedimentos para verificação. Tal *win-set* tinha diversos pontos de sobreposição com o norte-americano, demonstrando a magnitude do novo relacionamento estratégico buscado por ambas as grandes potências atômicas. Mesmo que os interesses de membros dos Executivos dos EUA e da Rússia não coincidissem perfeitamente e que essas potências sem dúvida se encontrassem em lados opostos em crises periódicas, ambas acreditavam que era difícil conceber alguma crise geopolítica em que uma delas considerasse recorrer às armas atômicas (Kartchner, 2002, p.271-282).

Nesta negociação, o *acceptability-set* dos membros do Executivo norte-americano refletia as preferências do grupo doméstico mediano – os congressistas republicanos – e foi incluso no *win-set* doméstico. Logo, os membros da equipe de Bush que participavam das negociações em questão colocavam-se como “líderes como agentes” (Moravcsik, 1993, p.30-31). Com base nessa posição, os negociadores norte-americanos buscaram, no contexto das conversações da sétima Conferência, reafirmar a posição de que novas limitações sobre as defesas antimísseis não eram desejadas e que reduções flexíveis e reversíveis de armas nucleares, sem novos mecanismos densos de verificação, permitiam a preservação da flexibilidade estratégica. Tal posição sinalizava para o abandono de passos do plano de ação de 2000, como a entrada do START II em vigor, a assinatura do START III e o fortalecimento do ABM; a aplicação do princípio da irreversibilidade às medidas de redução nucleares e o desenvolvimento de novas capacidades de verificação dos acordos sobre desarmamento atômico. Porém, ela atendia claramente às preferências de congressistas republicanos. A fim de minimizar as críticas domésticas de democratas e de líderes de ONGs e de atenuar as preocupações russas com relação às intenções norte-americanas, os negociadores da administração Bush

reafirmaram seu interesse em buscar medidas de construção de confiança e de transparência entre os EUA e a Rússia, melhorando as comunicações entre as grandes potências atômicas (Kartchner, 2002, p.271-282).

Nas conversações sobre temas ligados ao papel das armas nucleares nas políticas de segurança, os representantes dos EUA defendiam a reconfiguração das capacidades de dissuasão a partir da combinação de forças ofensivas nucleares e não-nucleares e sistemas defensivos, a preparação para a ação preemptiva em relação a ameaças e o desenvolvimento de novos armamentos atômicos e papéis para esses sistemas na política de segurança. As decisões expressavam o abandono e a negligência de uma série de passos do plano de ação de 2000, como o empreendimento inequívoco de eliminação dos arsenais atômicos e a tomada de medidas como a diminuição do *status* operacional de armas nucleares e de seu papel nas políticas de segurança (Kerrey & Hartung, 2001; Jesus, 2005, p.71-72). O *win-set* norte-americano nessas conversações era composto pela defesa da possibilidade de utilização das armas nucleares para destruição de alvos em campos de batalha e pela manutenção das possibilidades de modificar, modernizar ou substituir partes da força atômica e desenvolver novos conceitos de armas, o que poderia exigir testes. A distribuição de poder, escolhas políticas e coalizões possíveis no nível doméstico foi levada em conta na determinação do *win-set*. A maioria republicana do Congresso apoiava a nova postura estratégica, particularmente o desenvolvimento de novas armas (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002). Os democratas permaneciam com sua posição crítica – informada pelas ONGs da área de controle de armas e desarmamento e reforçada pelas suas crenças menos conservadoras e assertivas – de que a política de segurança da administração Bush era permeada por falhas. Entretanto, como também fizera no processo de negociação anterior, o presidente procurou reestruturar o jogo ou alterar as visões de tais atores. Além de defender que não buscava reduzir as barreiras à utilização de armas atômicas, Bush e os membros de sua equipe argumentavam que reduziam o papel dessas armas ao diminuir seu número e cada vez mais investirem em sistemas que as complementariam (Johnson, 2005).

O que os críticos domésticos e que representantes de Estados membros não-detentores de sistemas nucleares na OTAN e no Movimento Não-Alinhado no nível internacional argumentavam na sétima Conferência era o fato de que possíveis novos agressores não seriam contidos por armas apontadas para seus territórios e que, ao contrário, poderiam ter estratégias voltadas para a provocação de uma retaliação nuclear ou similarmente desproporcional. O uso ou a ameaça do uso de armas atômicas não-estratégicas, segundo tais

atores, não resolveriam o problema. Independentemente do tamanho e da potência da ogiva atômica, atravessar as barreiras ao uso de armas nucleares minaria a autoridade moral, causaria rachaduras na coalizão internacional antiterrorismo e redirecionaria a maior parte das pressões internacionais dos perpetradores das ameaças para o usuário das armas nucleares. Ademais, as consequências de uma política de retaliação pareciam indefensáveis por diversos atores internacionais, que apontavam que ela estimularia a adesão de vários indivíduos à causa terrorista. Outros representantes de Estados fizeram críticas ainda mais incisivas aos EUA, principalmente os da China. Estes indicavam “desenvolvimentos negativos” como a tomada de decisões unilaterais pela administração Bush e a defesa da preempção (Johnson, 2005).

Durante a sétima Conferência, os representantes de diversos Estados fizeram críticas a uma série de países que os EUA apontavam como ameaças e que justificavam sua posição com relação ao papel das armas nucleares. Um grande número de declarações foi feito sobre a Coreia do Norte, que anunciou sua denúncia do TNP em 2003. Os representantes do Irã mostraram-se determinados a impedir quaisquer críticas formais que prejudicassem seu programa nuclear. Os negociadores do Reino Unido, da França e da Alemanha – com o apoio dos EUA – buscavam uma solução diplomática para a questão iraniana, que, na visão dos norte-americanos, deveria incluir a interrupção permanente de enriquecimento e reprocessamento e o desmantelamento dos equipamentos e das instalações relacionadas a tais atividades (Johnson, 2005). Nesse contexto, ao mesmo tempo em que os norte-americanos buscavam convencer os demais de que aquiesciam ao compromisso de redução do papel das armas nucleares na política de segurança, evitavam uma formalização excessiva desses compromissos com referência à agenda estabelecida na Conferência de 2000 e destacavam suas realizações no campo da não-proliferação a fim de provar seu comprometimento com o regime do TNP.

As conversações acerca da entrada do CTBT em vigor foram marcadas pela preservação das barreiras impostas pelos EUA. Como lembra Johnson (2005), quase todas as delegações destacaram a relevância do acordo, visto como um dos objetivos fundamentais do TNP desde que esse tratado entrou em vigor na década de 1970. Ficou claro, já nas primeiras discussões da sétima Conferência, que todos, exceto os negociadores dos EUA, desejavam que a Conferência de Revisão desse um forte endosso à entrada do CTBT em vigor. Ademais, destacou-se que a proibição de todos os testes nucleares era prometida no preâmbulo do TNP e fora enfatizada como grande prioridade em 1995, quando o tratado foi prorrogado por tempo indeterminado, e novamente

listada como um dos passos práticos para o desarmamento nuclear em 2000. Embora a China ainda não tivesse conseguido obter a ratificação do tratado, seus representantes lamentaram que a entrada em vigor não tivesse acontecido e disseram que estavam trabalhando ativamente em seus procedimentos legais internos para a ratificação. Além disso, nas discussões, várias partes sugeriam que Estados como a Coreia do Norte poderiam tirar vantagem do fracasso da entrada do CTBT em vigor e conduzir um teste nuclear que ameaçaria o regime e, assim, o próprio TNP em face da ligação existente entre os dois tratados (Johnson, 2005). Lideranças de países do Movimento Não-Alinhado e das demais potências atômicas que já tinham ratificado o ato internacional – Rússia, Reino Unido e França – destacavam a importância do CTBT nos esforços de desarmamento e não-proliferação nucleares, mas a necessidade dos membros do Executivo dos EUA de preservar a flexibilidade para lidar com ameaças no nível internacional – cogitando a possibilidade de realização de testes para a fabricação de novos modelos de ogivas – levou à permanência da oposição ao CTBT e inclusive impediu uma declaração conjunta das cinco potências nucleares na sétima Conferência (Kimball, 2005b).

Todavia, as pressões domésticas – acentuadas pelas crenças mais assertivas e conservadoras de diversos grupos – não podem ser ignoradas na análise das causas da posição norte-americana nesta negociação. O *acceptability-set* dos membros do Executivo refletia as preferências do grupo doméstico mediano – os congressistas republicanos – e foi incluso no *win-set* doméstico. Logo, os membros da equipe de Bush que participavam das negociações em questão colocavam-se como “líderes como agentes” (Moravcsik, 1993, p.30-31). Com base nessa posição, os negociadores norte-americanos procuraram, no contexto das conversações da sétima Conferência, reafirmar a defesa da ampliação da prontidão para a realização de testes em face da possível necessidade de se fabricarem novos *designs* de ogivas de baixa potência, impondo ainda mais obstáculos nas discussões multilaterais acerca do tratado. Tal posição sinalizava para o abandono de um dos passos do plano de ação de 2000: a entrada do CTBT em vigor.

Bush, contudo, preservava a moratória dos testes, um dos passos previstos no plano de ação de 2000. Essa era uma forma de minimizar as pressões não apenas da comunidade internacional, mas de seus opositores domésticos, particularmente dos congressistas democratas, informados por ONGs. Buscando conciliar as demandas internas e externas, Bush sabia que a moratória voluntária com relação aos testes era bem vista por grande parte da comunidade internacional e dos seus opositores domésticos e, assim,

ganhava tempo para convencer os críticos dos obstáculos do CTBT à flexibilidade norte-americana. Entretanto, o resultado final foi a criação de um impasse na sétima Conferência, num momento em que a maioria dos demais Estados não concordava com essa posição. Em face da postura inflexível dos negociadores da equipe de Bush – que se mostrava determinada a impedir qualquer referência à entrada do CTBT em vigor –, nenhum acordo que avançasse a agenda de 2000 foi possível. Porém, como um resultado mais expressivo desejado por grande parte das delegações em relação ao tratado não foi alcançado na sétima Conferência, os representantes norte-americanos evitaram ao menos entrar em confrontação com as demais delegações a fim de não prejudicar seu relacionamento com aliados por causa dos debates sobre a proibição dos testes.

Finalmente, nas discussões em torno das negociações para um FMCT efetivamente verificável, os representantes de um grande número de Estados mencionaram a necessidade de discutir a proibição da produção de material fissil para propósitos militares. As maiores controvérsias eram o fracasso da Conferência para o Desarmamento na iniciação de tais negociações e a preservação ou não do Mandato Shannon caso elas acontecessem um dia. A decisão unilateral dos representantes de EUA de apoiar a negociação de um tratado sem amplos mecanismos de verificação após a revisão interagências chocou grande parte das delegações na Conferência para o Desarmamento no ano anterior, e tal decisão continuava sendo criticada durante a sétima Conferência de Revisão do TNP. Embora tivessem dito que estavam estudando seriamente a proposta norte-americana para a negociação de um FMCT sem mecanismos de verificação, os chineses continuavam apoiando a negociação de um tratado efetivamente verificável, bem como líderes do Movimento Não-Alinhado (Johnson, 2005).

Ao mesmo tempo, representantes da Índia e do Paquistão aplaudiram a decisão norte-americana, num momento em que tinham inúmeras restrições a um possível FMCT e eram alguns de seus alvos primários. Em face do conhecimento da posição norte-americana, muitos líderes de Estados ocidentais – particularmente membros não-nucleares da OTAN – deixaram de tocar na questão da verificação, pressionando por um tratado universal e não-discriminatório, identificando a urgência da interrupção da produção de material fissil (Johnson, 2005) e evitando que tal questão prejudicasse o relacionamento mais abrangente com os EUA. Chama a atenção a posição do Reino Unido. As lideranças britânicas consideravam o regime estabelecido pelo TNP vital para seus interesses políticos e de segurança, tendo em vista que o tratado tinha conferido ao país o prestígio de um Estado detentor de armas nucleares e ajudado a evitar os custos e a

instabilidade que advinha da proliferação. Receoso de que uma postura crítica pudesse prejudicar sua “relação especial” com os EUA, o governo britânico consentiu em relação às posições do Executivo norte-americano. Mesmo estando desconfortáveis com a perspectiva desse grupo para as negociações do tratado e outras questões relacionadas ao controle de armas – como o abandono do ABM e a não-ratificação do CTBT –, os britânicos reduziram gradativamente as críticas aos EUA ou mesmo não as manifestaram. A gradativa relutância em contrariar os interesses dos EUA ficou visível na sua abstenção na votação sobre um FMCT verificável no Primeiro Comitê das Nações Unidas. Embora seus representantes tivessem defendido a idéia de que “algum FMCT era melhor do que nenhum FMCT”, restou a impressão de que o Reino Unido poderia ser manipulado pelos EUA de forma a dividir a oposição a tal grande potência atômica (Walker, 2005b).

A necessidade de preservar a autonomia e a flexibilidade estratégica para lidar com novas ameaças e a proteção de informação relacionada aos programas de geração de urânio altamente enriquecido para embarcações movidas à energia nuclear – amplamente apoiada pelos congressistas republicanos e pelas Forças Armadas – justificavam em parte a posição adotada pelos membros do Executivo norte-americano nessa negociação. O *acceptability-set* desses atores refletia as preferências do grupo doméstico mediano – os congressistas republicanos – e foi incluso no *win-set* doméstico, particularmente quanto à necessidade de preservação da flexibilidade estratégica sem mecanismos intrusivos de verificação num possível FMCT. Logo, os membros da equipe de Bush novamente se colocavam como “líderes como agentes” (Moravcsik, 1993, p.30-31) e defenderam as negociações de um tratado para a proibição da produção de material físsil com base num novo mandato que não previsse densos mecanismos de verificação (Kimball, 2004).

Ao analisar o processo de formação das posturas estratégicas e da posição negociadora inicial norte-americanas durante a administração Bush e a interação entre os níveis doméstico e internacional na sétima Conferência de Revisão do TNP, foi possível examinar por que houve uma mudança da posição quanto ao plano de ação de 2000 até 2005, visível na denúncia unilateral do ABM, na assinatura de um acordo altamente flexível como o SORT, no reforço do papel das armas nucleares na política de segurança, na recusa à reapresentação do CTBT para conselho e consentimento para ratificação e na imposição de obstáculos às negociações de um FMCT efetivamente verificável. Essa alteração foi resultado da mudança das preferências de membros do Executivo, que procuravam liberdade de ação para

desenvolver e desdobrar opções possíveis de defesas antimísseis; definir a composição das forças ofensivas sem acordos que impusessem amplas restrições à operação dessas armas; e, se necessário, retomar testes nucleares para a fabricação de novos modelos de ogivas. Tais indivíduos estavam ocupando os principais cargos relacionados à formulação da política de segurança no Departamento de Defesa e no Gabinete presidencial – e, no segundo mandato de Bush, também no Departamento de Estado – e tinham responsabilidade formal sobre assuntos de segurança estratégica e controle sobre recursos e informação para a implementação das ações governamentais, estabelecidos pelas instituições domésticas. Tais atores – com cujas posições o presidente se identificava – poderiam estabelecer o direcionamento da política nuclear, vencendo posições moderadas ao ressaltarem a ampliação da flexibilidade para atender a contingências (Jesus, 2008, p.406-407). Essa orientação inicial foi reforçada em face da conciliação posterior feita por Bush e membros de sua equipe entre a necessidade estratégica de defesa do país e seus aliados diante da proliferação de armas de destruição em massa no nível internacional e da demanda doméstica pelo reforço da flexibilidade estratégica pela maioria republicana do Congresso e pelas Forças Armadas, principalmente. Esses atores tinham preferências predominantemente mais próximas às do Executivo, e suas crenças tornaram-se ainda mais conservadoras e assertivas quanto à cooperação internacional densa nas áreas de controle de armas e desarmamento nucleares em face dos desafios representados pelos Estados-pária e pelas organizações terroristas.

3.4.

Treze passos para o Juízo Final: a nova era do desarmamento nuclear norte-americano

Principalmente em relação a Clinton, Bush conduziu o que Daalder & Lindsay (2005, p.2, 12-13) classificam como uma “revolução na política externa norte-americana”, que se deu não no que dizia respeito aos objetivos mais amplos da política externa, mas na forma como alcançá-los. Já no seu primeiro mandato, ele descartou ou redefiniu muitos princípios fundamentais que governaram a atuação internacional dos EUA, principalmente aqueles defendidos durante a Era Clinton. Bush confiava mais no exercício unilateral do poder norte-americano e optava por mecanismos multilaterais – de preferência com baixos níveis de obrigação e de precisão – somente quando considerasse necessário ou apropriado, além de defender uma doutrina proativa de preempção e de retirar a ênfase das estratégias reativas de

dissuasão e contenção. A revolução em foco tinha duas orientações: a eliminação dos constrangimentos impostos por aliados e instituições internacionais à garantia da segurança num mundo perigoso e o uso da força na manutenção do *status quo* (Daalder & Lindsay, 2005, p.12-13).

Neste capítulo, foi possível identificar situações de governo unificado – como foi o caso das negociações em torno do papel das armas nucleares na política de segurança na administração Bush – e de governo dividido, como o processo de ratificação do CTBT na administração Clinton. Nas situações de governo unificado, a semelhança de preferências pôde ser justificada pela mesma posição política e afiliação partidária, sendo que a proximidade dos níveis de assertividade e de conservadorismo das crenças desses atores permitiu reforçar a certeza sobre a opção estratégica a ser adotada e oferecer a eles mais incentivos para que tornassem suas políticas mais compatíveis às dos outros. Porém, nem sempre o fato de haver governo unificado tornou a cooperação internacional mais fácil. No caso do governo Bush, ela se tornava mais difícil em face da oposição de Executivo e Legislativo a instrumentos jurídicos e instituições que prejudicassem a flexibilidade estratégica. Nos casos de governo dividido, foi possível perceber que as diferenças de preferências entre Executivo e Legislativo tornaram a cooperação internacional menos provável ou, pelo menos, mais próxima ao ponto ideal do votante mediano no Legislativo, pois ele era dotado de poderes para pressionar o Executivo por um resultado que lhe fosse mais favorável.

Cabe destacar novamente os possíveis impactos da decisão de não-cumprimento efetivo do plano de ação de 2000 pelos EUA na construção de uma relação mais segura com a Rússia e no avanço efetivo na agenda de desarmamento nuclear. Como foram deixadas de lado medidas precisas que permitiriam a ampliação da cooperação entre as grandes potências atômicas, foram descartados importantes mecanismos que viabilizariam maior previsão dos níveis de forças em face de alterações do contexto estratégico, além de se gerarem estímulos para que outros Estados desenvolvessem sistemas atômicos a fim de se defenderem de possíveis agressões conduzidas por essas potências (Larsen, 2005; Jesus, 2008, p.400-401, 444-445). Após a aplicação do instrumental analítico desenvolvido nesta tese ao exame das decisões dos EUA com relação aos passos práticos para o desarmamento nuclear, vou aplicá-lo à análise das decisões da Rússia no próximo capítulo.