

## 5 Conclusão

Apesar de divisões entre republicanos e democratas terem ficado visíveis na pequena diferença pela qual foram derrotadas as emendas de Levin e de Kerry à resolução de conselho e consentimento para ratificação do SORT, o Senado norte-americano – controlado pelos republicanos por uma pequena margem – aprovou-a rápida e unanimemente. No Legislativo russo, o processo não foi tão simples. Em março de 2003, uma semana antes do início da Operação “Liberdade para o Iraque”, o Comitê de Defesa da Duma recomendou a aceitação do tratado até o fim do mês. Mas, pouco depois, em face da então iminente ação norte-americana no Iraque, o Conselho da câmara baixa do Parlamento russo, responsável pela agenda legislativa, decidiu adiar a votação do SORT, pelo menos até que a situação no Iraque se normalizasse. Em maio, a Duma retomou a questão e, num debate acalorado, votou a favor de uma lei federal sobre a ratificação do SORT por 294 votos a 134. Ela identifica dois cenários possíveis em que a Rússia deveria denunciar o tratado: a ampliação significativa das forças ofensivas estratégicas de alguma nação ou grupo de nações e o desdobramento, por outro Estado ou grupo de Estados, de um sistema de defesa antimísseis capaz de reduzir significativamente a eficiência do arsenal nuclear russo (Federação Russa, Ministério das Relações Exteriores, 2003; The Acronym Institute, 2003b,c,d).

Pouco antes da votação, a Duma ouviu Putin, que afirmou que as provisões do tratado permitiriam aos russos manter suas forças estratégicas num nível adequado, de acordo com as capacidades econômicas do país e com a dinâmica da política e das atividades militares no mundo contemporâneo. Após a votação, os comunistas mostraram-se desapontados, prevendo um “declínio catastrófico da segurança russa” e afirmando que o tratado era “um presente para Bush”. A votação na Duma coincidiu com a visita de Powell a Moscou. Nessa ocasião, o secretário de Estado e Igor Ivanov afirmaram que o tratado era, na verdade, um presente para a população dos dois países, pois o documento servia “aos interesses de segurança dos povos norte-americano e russo”. Num encontro com Putin, Powell declarou que via com “profunda satisfação” o resultado, que demonstrava “a força das relações bilaterais”. A câmara alta do Parlamento russo, o Conselho da Federação, aprovou o

SORT em maio de 2003, por 145 votos a 5. Segundo o presidente do Comitê de Relações Exteriores do Conselho, Mikhail Margelov, a entrada do tratado em vigor cobriria um “vácuo legal na esfera da estabilidade estratégica”, criado pela denúncia do ABM e pelo colapso do START II. Como analistas previam, nem a Duma nem o Conselho da Federação desafiaram Putin – que tinha apoio bem maior dessas instituições que Yeltsin – ao ameaçar a rejeição do tratado. Embora as lideranças do Partido Comunista tivessem classificado o SORT como “uma traição aos interesses russos”, a maior parte dos membros das duas câmaras congratulou Putin por ter convencido Bush a assinar um acordo legalmente vinculante<sup>30</sup> (Powell & Ivanov, 2003a; Powell & Putin, 2003; The Acronym Institute, 2003d; Woolf, 2002).

Antes de uma reunião de cúpula do G-8 na França, Bush foi em junho de 2003 a São Petersburgo, onde teve um encontro com Putin. Nessa ocasião, os dois presidentes trocaram instrumentos de ratificação do SORT, que entrou imediatamente em vigor (Boese, 2003). Para concluir a linha de raciocínio desenvolvida nesta dissertação, farei no próximo item um breve panorama das relações estratégicas russo-americanas após a entrada do SORT em vigor e das principais perspectivas para seu desenvolvimento. No último, indicarei o status das forças nucleares estratégicas dos dois países em 2004-2005 e sintetizarei como o desejo de maximização da flexibilidade estratégica pelos membros do Executivo norte-americano influenciou a relação com os russos.

## 5.1.

### **As relações estratégicas russo-americanas pós-SORT**

Os críticos viam que a entrada do SORT em vigor em junho de 2003 coroava a “postura nuclear agressiva da administração Bush”. As já conhecidas críticas ao tratado aliavam-se àquelas a algumas diretivas políticas – coerentes com as recomendações da NPR – que consolidavam as bases para o desenvolvimento de novas capacidades e de missões utilizando armas nucleares. Em setembro de 2002, Bush emitira a Estratégia de Segurança Nacional, que trazia um

---

<sup>30</sup> Ao se examinar o contexto em que a Duma e o Conselho da Federação votaram favoravelmente ao SORT, é possível dizer que os membros de tais instituições dificilmente conseguiriam prover bases para discussões mais substantivas sobre questões de política externa. O papel central na formulação da decisão cabia ao presidente Putin, que centralizava de forma excessiva quase todas as resoluções relevantes da política externa russa. Para mais detalhes, ver Podvig (2002).

panorama das formas como os EUA planejavam lidar com as novas ameaças. Nesse documento, Bush explicitava sua intenção de conduzir ações preventivas. Afirmava que os EUA não hesitariam em agir sozinhos, se fosse necessário, para exercer seu direito de autodefesa. Em dezembro, Bush liberara a Estratégia Nacional de Combate a Armas de Destruição em Massa, e uma versão confidencial do documento, a Diretiva Presidencial sobre Segurança Nacional 17 (*National Security Presidential Directive 17*, NSPD 17), fora assinada em setembro. Segundo informações publicadas pela mídia, um apêndice altamente sigiloso a NSPD 17 indicava a importância de ataques preventivos contra Estados ou grupos terroristas que estivessem perto de adquirir WMD e reiterava a necessidade de uma “capacidade robusta de ataque” (Kimball & Kucia, 2003d).

A entrada do SORT em vigor mostrou que era possível romper com diversos padrões estabelecidos ao longo de três décadas de negociações sobre controle e redução de armas estratégicas e não-estratégicas. O Tratado de Moscou marcou, de fato, o fim do processo russo-americano tradicional de controle e de redução ofensivos estratégicos, já que, em amplo contraste com acordos anteriores, ele não contém quaisquer definições precisas do que deva ser exatamente reduzido nem estipula como isso será feito, além de não ter regras de contagem específicas nem provisões próprias para verificação. O regime do START I pode ser utilizado para verificação das reduções sob o SORT, mas apenas até 2009, quando o START I expira. O que acontecerá depois não foi definido, embora os membros da administração Bush destacassem que ainda havia muito tempo para se discutir o que seria feito de 2009 a 2012 (Pikayev, 2002; Sokov, 2002).

O Tratado de Moscou refletia, enfim, a posição da administração Bush de que os EUA e a Rússia não mais precisavam de novos acordos complicados e extensos que impusessem uma série de novas restrições densas e robustas à manutenção, à operação e à modernização dos arsenais nucleares dos dois países. Embora as preocupações excessivas em relação ao risco de um primeiro ataque não tivessem mais lugar, os representantes de cada lado chegaram a manifestar a intenção de dar continuidade às discussões: os norte-americanos pareciam apoiar mais a troca de informações, enquanto os russos mostravam-se mais interessados em medidas que pudessem limitar a capacidade de recarregamento dos EUA. Porém, poucos avanços foram atingidos. No primeiro encontro do Grupo de Consulta para Segurança Estratégica, em setembro de 2002, os ministros concentraram-se em tópicos como Iraque e Geórgia e não tiveram uma discussão substantiva sobre questões nucleares estratégicas (Pikayev, 2002; Sokov, 2002, 2003).

Tanto Moscou como Washington, D.C., sabiam que sua relação tinha mudado radicalmente em relação ao paradigma tradicional da Guerra Fria, mas, embora não houvesse mais a rivalidade política, eles ainda tinham significativos arsenais nucleares herdados desse período. Ambos também sabiam que a discussão substantiva sobre questões sensíveis como armas nucleares poderia criar impasses e ter impacto negativo sobre o diálogo político geral. Assim, quanto menos debatessem tais questões, mais oportunidades teriam de evitar que elas prejudicassem sua relação política. Os norte-americanos não tinham muito interesse num diálogo denso sobre tais armas pós-SORT, pois já tinham conquistado aquilo que desejavam de Moscou, de forma que não havia sentido em fazer mais concessões. Ademais, os russos não estavam prontos para colocar novas cartas diplomáticas, como as armas não-estratégicas, numa mesa de negociação, já que seus estabelecimentos político e militar não tinham desenvolvido uma doutrina coerente definindo missões específicas e cenários para o uso desses sistemas. Não sabiam de quantas armas e de quais tipos poderiam precisar no futuro (Pikayev, 2002; Sokov, 2002, 2003).

Nenhum dos dois lados propunha grandes sacrifícios em nome de novas tarefas relacionadas à segurança nuclear e negligenciadas pelo SORT. Os representantes de cada país mais provavelmente se limitariam ao “mínimo denominador comum”, o que poderia não trazer grandes progressos quanto ao efetivo desarmamento. Ademais, os militares russos declararam que quaisquer reduções abaixo dos níveis do SORT requereriam a participação de outros Estados que tivessem armas nucleares. Reduções ainda mais amplas poderiam deixar a Rússia numa situação em que seus líderes não mais se mantivessem tão indiferentes aos arsenais do Reino Unido, da França e da China (Sokov, 2003).

Além disso, cumpre lembrar que os custos políticos, organizacionais e financeiros de novos acordos mais precisos e completos sobre o controle e a redução de armas eram considerados excessivos pelos norte-americanos, dada a falta de uma ameaça imediata de um conflito militar de larga escala entre os dois lados. No segundo capítulo, vimos que a razão fundamental para que os representantes norte-americanos e os soviéticos / russos assinassem acordos sobre controle e redução de armas durante a Guerra Fria e na década que a seguiu foi a necessidade de assegurar que o outro lado não adquirisse inesperadamente a capacidade de primeiro ataque. Níveis reduzidos de confiança mútua demandavam procedimentos complicados e caros para verificação e para implementação (Pikayev, 2002; Sokov, 2002, 2003).

No espírito das novas relações, o impasse sobre o ABM e o START II foi resolvido de forma a dar sinal verde para as

prioridades nacionais de cada parte: os norte-americanos denunciaram o ABM sem conseqüências dramáticas imediatas e, com respeito aos sistemas ofensivos estratégicos, puderam seguir as recomendações da NPR; os russos abandonaram o START II, que, se entrasse em vigor, proibiria ICBMs MIRVados, um dos pilares da tríade estratégica russa. Equipar seus mísseis com múltiplas ogivas poderia se tornar necessário se os mais antigos não perdurassem o tempo planejado, além de que ICBMs MIRVados eram considerados mais adequados para a penetração de áreas protegidas com defesas antimísseis, necessários no caso de uma improvável reversão da nova relação com os EUA. Essa precaução não representava uma volta ao padrão de rivalidade no relacionamento entre ambos os países. Nesse contexto de aproximação nas relações estratégicas russo-americanas, a ênfase na flexibilidade para lidar com novos desafios parece até lógica, e é nesse espírito em que é negociado, assinado e ratificado o SORT (Pikayev, 2002; Sokov, 2002, 2003).

Como foi possível perceber nos terceiro e quarto capítulos, a maior parte dos membros da administração Bush acreditava que acordos legalmente vinculantes, detalhados e robustos sobre o controle e a redução de armas não eram “para amigos”. Putin desejava um acordo legalmente vinculante e obteve um, mas, na prática, essa acabou sendo a única grande concessão de Bush. Ao se manterem fiéis às recomendações da NPR, os membros do Executivo norte-americano – contando com amplo apoio dos senadores republicanos e de alguns democratas – buscaram desenhar as provisões do tratado de forma a facilitar a implementação de uma estratégia que tinha menos a ver diretamente com um efetivo desarmamento nuclear e mais com a maximização da flexibilidade estratégica. O principal problema para os norte-americanos na contemporaneidade não era a Rússia. Para poder lidar com as novas ameaças, grande parte dos membros da administração Bush opôs-se a negociar com os russos medidas destinadas a bloquear excessivamente a sua liberdade de ação para definir e para modernizar a postura nuclear. Embora Putin e sua equipe desejassem pelo menos algumas dessas medidas, eles não dispunham de poder de barganha forte o suficiente a ponto de estimular os membros do Executivo norte-americano a mudarem sua posição (Daalder & Lindsay, 2002b; Pikayev, 2002).

## **5.2. Como nos velhos tempos**

Em 2004, o arsenal norte-americano tinha cerca de 7.000 ogivas nucleares operacionais, incluindo 5.900

estratégicas e 1.100 não-estratégicas. Cerca de 3.000 adicionais eram mantidas na reserva, e algumas seriam desmanteladas. A administração Bush continuava a seguir as recomendações da NPR, como o desenvolvimento de novos mísseis, a construção de instalações de produção de ogivas e a modernização do sistema de comando e controle nuclear. Nenhuma dessas atividades foi banida ou limitada pelo SORT (Norris & Kristensen, 2004a). Já a Rússia tinha aproximadamente 7.800 ogivas nucleares operacionais em seu arsenal, que incluía cerca de 4.400 estratégicas, uma redução considerável em relação ao ano anterior devido à retirada de 70 ICBMs de serviço. Estimativas apontavam que, em 2004, a Rússia tinha cerca de 3.400 não-estratégicas (Norris & Kristensen, 2004b).

Especialistas indicavam que, embora os norte-americanos enfatizassem que o SORT tinha eliminado o legado da Guerra Fria, muitos russos viam o tratado como uma licença para sua renovação. Para tais especialistas, a administração Bush tinha sido incapaz de persuadir Moscou a abandonar uma relação militar competitiva e que, mais de uma década depois da dissolução da URSS, uma corrida armamentista continuava a ocorrer, apesar de bem menos intensa que no passado. Em 2003, Putin e alguns militares revelaram o interesse renovado em armas nucleares. Após a ratificação do SORT, os russos começaram a desenvolver novos sistemas nucleares e fizeram simulações de ataques às forças norte-americanas e britânicas. Além disso, expressaram o desejo de revitalizar esforços de defesa antimísseis da URSS (Webster, 2003; Norris & Kristensen, 2004b). Em novembro de 2004, durante uma reunião da APEC, Putin afirmou que a Rússia estava desenvolvendo armas nucleares que nenhum outro país tinha.

Desconsiderando o tom alarmista impresso pelos críticos, pode-se observar que o fato de os russos se precaverem contra possíveis ameaças futuras não pressupunha o retorno ao padrão de relacionamento competitivo que existira entre os EUA e a URSS durante a Guerra Fria, até mesmo porque, como representantes de cada lado afirmaram durante o período analisado nos terceiro e quarto capítulos, eles não mais definiriam sua postura estratégica vendo o outro lado como sua maior ameaça. É evidente que continuavam a existir diferenças entre EUA e Rússia numa série de questões, mas elas não minariam o espírito de cooperação (Kuchins, 2002a; Trenin, 2003).

Putin não desejava que um acordo sobre reduções ofensivas estratégicas atrapalhasse o curso da coordenação política com os EUA, e Bush não queria que se impusessem limitações à sua liberdade de ação para combater novas ameaças. Alguns analistas chegaram mesmo a afirmar que a posição de Bush refletia que grande parte da política norte-

americana para a Rússia no pós-Guerra Fria – principalmente no que dizia respeito às questões militares e estratégicas – tornava-se um derivativo de escolhas e de cálculos que não tinham relação direta com a Rússia, ou seja, era bem mais um subproduto de decisões tomadas com o objetivo de lidar com novos problemas – como os “Estados párias” e as organizações terroristas – do que do receio quanto à remota possibilidade de a Rússia usar seu arsenal nuclear contra os EUA<sup>31</sup> (Sestanovich, 1997, p.163-168).

A busca por flexibilidade estratégica máxima provavelmente se perpetuará ao longo do segundo mandato de Bush, que derrotou o democrata John Kerry na eleição presidencial de 2004, por 286 votos a 252 no colégio eleitoral. Tal previsão ganhou força principalmente depois que o secretário de Estado Colin Powell – adepto de uma postura mais moderada e cautelosa com respeito à segurança estratégica – anunciou, em novembro de 2004, que deixaria o cargo, e Condoleezza Rice – uma das principais defensoras da maximização da flexibilidade estratégica norte-americana, bem mais radical que Powell – assumiu o Departamento de Estado. A equipe de política externa e de segurança nacional no novo mandato de Bush será provavelmente dominada por elementos conservadores que visam a preservar e a maximizar múltiplas opções militares e estratégicas para lidar com “Estados párias” e com organizações terroristas. Eles são, em grande parte, os “falcões” que erodiram a influência de Powell sobre várias decisões da administração Bush durante o primeiro mandato do presidente.

Em suma, o SORT denota um novo compromisso dos membros dos Executivos dos EUA e da Rússia de realizar reduções ofensivas estratégicas de uma maneira ao mesmo tempo legalmente vinculante e maleável (Powell, 2002b). A flexibilidade do tratado abre espaço para a maximização da flexibilidade estratégica, desejada pelos membros do Executivo dos EUA e por grande parte do Senado norte-americano. Segundo Daalder & Lindsay (2002b), o SORT era o tipo de acordo preferido por Bush e por sua equipe, pois elevava o “fetiche pela flexibilidade” ao status de “lei da terra”. Para os autores, o tratado nada mais era que “só forma e nenhuma substância”. Como alguns membros do Executivo norte-americano afirmaram, o que tinham concordado em fazer sob o Tratado de Moscou era aquilo que fariam de qualquer maneira. Dada a assimetria de poder existente, a melhor opção possível para os russos foi aceitar a maior parte

---

<sup>31</sup> Segundo Sestanovich (1997, p.166), as forças nucleares que tornaram a URSS uma das superpotências mundiais tinham deixado de ser um gravíssimo problema estratégico no contexto das relações entre EUA e Rússia e se tornado uma questão de caráter mais técnico, em especial no que dizia respeito à criação de medidas contra o desvio e o roubo dessas armas.

dos termos desejados pelos norte-americanos. Como já apontava Tucídides, “os fortes fazem o que têm poder para fazer, e os fracos aceitam o que têm que aceitar”.