

4

A Rússia e a nova era do desarmamento nuclear

Neste capítulo, pretendo examinar por que a Rússia decidiu não cumprir até 2005 total e efetivamente o plano de ação de 13 passos práticos para o desarmamento nuclear, estabelecido na sexta Conferência de Revisão do TNP, em 2000. Seguindo uma estrutura semelhante à do capítulo anterior, busco, no item 4.1, contextualizar a análise que pretendo desenvolver nos debates mais amplos sobre o conteúdo da política externa russa contemporânea, enfatizando o papel que o controle de armas e o desarmamento nucleares assumem nessa política. No 4.2, examinarei as principais causas da disposição demonstrada pela administração Putin de cumprir total e efetivamente o plano, para que, no item 4.3, seja possível entender a natureza e a magnitude das mudanças na posição russa até 2005. Antes das considerações finais no item 4.4, enfatizarei no 4.3 o processo de formação da postura estratégica e das posições negociadoras iniciais pós-2000, bem como as conversações internacionais acerca dos passos do plano de ação.

4.1.

O controle de armas e o desarmamento nucleares na política externa da Rússia

Meu objetivo central neste item é indicar os elementos que orientam e condicionam os cálculos de custos e benefícios dos principais atores na Rússia no processo de formulação da política externa e das negociações internacionais acerca de controle de armas e desarmamento nucleares. Apresentarei, no próximo subitem, os debates acerca das características e dos rumos da política externa russa. O subitem seguinte trará as discussões sobre a política externa de Putin e suas implicações para o planejamento estratégico. Finalmente, debatarei o papel das armas nucleares na política de segurança.

4.1.1.

A política externa da Rússia na contemporaneidade

Segundo Lynch (2001, p.21, 24-46), a política externa russa mostrou, no pós-Guerra Fria, uma inclinação mais cautelosa para que não ameaçasse as relações com as demais potências de cuja cooperação a Rússia dependia. A influência desse país na contemporaneidade seria, assim, maior nas áreas em que o Ocidente – termo aqui usado em referência aos EUA e aos países da Europa Ocidental, primordialmente – demonstrou menor interesse. Mesmo quando foi bem-sucedida, a Rússia não impediu que os Estados ocidentais avançassem seus interesses e, quando não foi, conseguiu administrar tal posição distanciando-se de compromissos que limitassem demais sua autonomia e preservar outros mecanismos de engajamento diplomático. Essa política externa mais pragmática já se desenhava desde a década de 1970 a partir de um núcleo revisionista e protoliberal na elite comunista soviética, no qual se destacava o ex-ministro de Relações Exteriores Yevgeny Primakov. Essa retórica contribuiu para o insulamento do Ministério de Relações Exteriores em relação às críticas dos comunistas e nacionalistas no Parlamento russo e dos muitos nostálgicos pelo *status* de superpotência no Executivo. Mesmo diante da queda dos principais indicadores de poder nacional, a Rússia buscou reforçar o exercício de sua influência externa, e tal tarefa dependeu, em parte, do profissionalismo da diplomacia, visível na opção por atuar independentemente quando tinha oportunidade ou por se opor a certas decisões norte-americanas contando com a colaboração de aliados dos próprios EUA (Lynch, 2001, p.24-26).

O pragmatismo ressaltado na argumentação de Lynch (2001) estará visível em várias decisões das políticas externa e de segurança examinadas nesta tese. O autor obteve maior detalhamento na sua análise ao ressaltar que elementos domésticos explicavam tal postura. Porém, os efeitos dos desenvolvimentos da dimensão externa sobre a interna foram marginalizados, bem como a interação entre ambas durante os processos de negociação. A maneira como o insulamento da formulação da política externa fora definido domesticamente foi superficialmente indicada e permaneceu subexplorada na obra de Lynch (2001). Embora o autor notasse o declínio de uma política externa “mais ideológica”, os elementos ideacionais poderiam não perdido totalmente a sua influência sobre os resultados. Entretanto, ele não trabalhou de maneira elaborada a forma como ela ainda poderia se dar. Além de cobrir tais lacunas, esta tese vai além do recorte temporal da obra e busca examinar os fatores que levaram à concentração de poder nas mãos do Executivo ao

longo da administração Putin e as barganhas em torno dos temas de política externa e de segurança.

Já Rumer & Wallander (2003, p.57-61) debruçaram-se sobre o processo de inserção internacional da Rússia e destacaram que tal país dispunha de uma série de elementos que compunham a definição de uma grande potência, como crescimento econômico rápido, grande arsenal nuclear e participação decisiva em organizações internacionais. Ademais, ressaltaram a limitação do poder dos governantes regionais, com a maior prestação de contas deles ao Kremlin por meio de mudanças na legislação, e dos barões corporativos, que receberam claro sinal de que deveriam se ligar mais aos negócios e se afastar das questões políticas. Transformações externas também permitiram o reforço das perspectivas de inserção internacional mais decisiva, como o estabelecimento do Conselho OTAN-Rússia e a moderação em face da denúncia norte-americana do ABM, da entrada dos Estados bálticos na OTAN e do programa de assistência de segurança à Geórgia. A parceria com os EUA na guerra contra o terrorismo, no combate à proliferação de armas de destruição em massa e na eliminação do Talibã no Afeganistão alimentava essas perspectivas. Entretanto, Rumer & Wallander (2003, p.61-68) argumentavam que existia uma lacuna entre as aspirações da Rússia e a habilidade de ser um dos principais pilares do sistema internacional, de forma que nem o sucesso econômico recente nem a liderança vigorosa seriam suficientes para compensar as perdas que sofreu após o fim da Guerra Fria. Nos assuntos militares, a capacidade de projetar poder além das fronteiras era reduzida, e, após 15 anos de tentativas de modernização, as forças de defesa acabavam sendo uma versão reduzida das soviéticas. Os temores norte-americanos pareciam estar nas dificuldades que a Rússia enfrentava na correção de suas fraquezas, particularmente visível na preocupação com a proliferação, já que o material nuclear e o *know-how* para desenvolver tais armas poderiam cair nas mãos de Estados-pária ou de terroristas.

Rumer & Wallander (2003, p.67-69) tiveram o mérito de destacar que, apesar de todo o dinamismo e da agilidade política, muitas iniciativas do Kremlin – como a busca da melhoria das relações com os EUA – prejudicaram interesses burocráticos e sinalizavam que novos centros corporativos na Rússia tiraram vantagem da fraqueza do governo e fortaleceram ligações com burocracias da era soviética. Os autores ainda ressaltaram a importância do desenvolvimento de relações pessoais entre a presidência da República e as lideranças ocidentais a fim de promover mudanças consideráveis por meio do trabalho conjunto. Ademais, iluminaram as limitações do sistema político russo a partir da dependência da efetividade e da coerência das instituições

políticas em relação à determinação e à habilidade do líder. Porém, o exame do processo de formação dos interesses e das posturas estratégicas russas permaneceu superficial, num momento em que tais autores não se propuseram a examinar as estratégias e os mecanismos de persuasão utilizados pelos atores políticos russos na construção de coalizões e na busca de maior participação e de concentração de poder na formulação da decisão. Além disso, subexploraram as idéias nas quais esses atores embasavam suas concepções acerca da segurança. A análise proposta nesta tese buscará superar tais limitações com o desenvolvimento de um instrumental que capta a interação entre as políticas doméstica e internacional e lida com a formação da postura estratégica do país e de suas posições negociadoras iniciais, bem como com as barganhas internacionais das quais ele participa na área de controle de armas e desarmamento nucleares.

Numa análise mais recente da política externa russa, Wallander (2007, p.109-112) ressaltou que um dos objetivos primordiais dessa política era o fortalecimento do poder global, particularmente por meio do restabelecimento do *status* internacional do país. Porém, os modelos recentes de inserção não eram totalmente coerentes com a interação em arcabouços liberais. O fator que se destacava no nível doméstico era o autoritarismo patrimonialista. Embora o Estado russo não fosse totalitário, as condições para a democracia – partidos políticos competitivos, mídia independente, eleições livres e justas e *accountability* governamental à Constituição – não apenas faltavam, como eram sistematicamente desmanteladas. Nesse sentido, Wallander (2007, p.115-117) argumentava que a Rússia era um sistema autoritário baseado no controle e no domínio de uma elite, no qual a distribuição da riqueza era gerada pela manipulação política da atividade econômica. Assim, a Rússia buscava, no nível internacional, uma postura “transimperial”, que, na visão de Wallander (2007, p.117-118), seria a extensão do autoritarismo patrimonialista russo a um mundo globalizado. A cooperação com elites corruptas de países parceiros era baseada numa forma de administração político-econômica altamente dependente das relações pessoais. Nesse sentido, os interesses em jogo eram os das elites russa e transnacionalizadas nas antigas repúblicas soviéticas, na China, na Índia, no Irã e no Ocidente que lucravam com o interesse da Rússia na busca de oportunidades de ganhos (Wallander, 2007, p.117-119). A abordagem de Wallander (2007) indicou aspectos internos e externos ao Estado que explicavam o comportamento da Rússia no seu processo de inserção internacional. Todavia, argumento nesta tese que é possível ir além da observação de que fatores domésticos e internacionais influenciam a política externa e da formulação de mapeamentos de elementos que

justificam essa influência. Sugiro a possibilidade de que se examine o impacto combinado dos fatores domésticos e internacionais nas decisões tomadas, levando em consideração também as escolhas políticas de legisladores, líderes de grupos de interesse e membros dos Executivos estrangeiros e a distribuição de poder decisório promovida pelas instituições domésticas. Wallander (2007) não só subexplorou as preferências específicas desses grupos, como também não se propôs a investigar o processo a partir do qual o poder foi concentrado nas mãos de determinados atores.

4.1.2.

A política externa de Vladimir Putin, o planejamento estratégico russo e a relação com o Ocidente

Segundo Trenin (2007, p.95-96, 100-103), Putin e as demais lideranças no Executivo do país desejavam reconstruir a Rússia como uma grande potência com alcance global, mas organizada como uma supercorporação. A geopolítica tornar-se-ia importante na medida em que afetasse interesses econômicos. Na perspectiva dos formuladores de política externa na administração Putin, as relações entre a Rússia e o Ocidente seriam competitivas, mas não antagônicas. Especificamente quanto à interação com os EUA – em cujo contexto se insere a maior parte dos instrumentos voltados para o controle de armas e o desarmamento nucleares considerados nesta tese –, Trenin (2007, p.100-103) argumentou que, embora vários pontos da agenda de política externa de ambos os países fossem complementares, a ênfase dada por Bush à promoção da democracia e a suspeita do Kremlin quanto a tal iniciativa dificultavam um engajamento de longo prazo. Além disso, as administrações Putin e Bush entraram em oposição mais direta quanto à influência dos EUA no espaço pós-soviético. Porém, visando a evitar confrontação direta com os norte-americanos, o governo russo procurou seguir uma posição pragmática acomodando decisões que não fossem totalmente favoráveis relacionadas ao seu entorno regional, consentindo com outras sem demonstrar apoio efetivo – como a denúncia do ABM – e colocando a Rússia como parceira importante na solução de questões que envolviam o programa nuclear iraniano e a Coreia do Norte. Trenin (2007) caminhou numa direção semelhante à desenvolvida nesta tese ao apontar que Putin e Bush buscaram adotar posições pragmáticas e acomodar demandas do outro lado na mesa de negociação a fim de evitar que possíveis discordâncias atrapalhassem o curso da coordenação política. Entretanto, de forma distinta à minha proposta, Trenin (2007) não se preocupou em examinar a dinâmica política doméstica de barganha,

competição e construção de alianças que explica a postura estratégica adotada pela Rússia com relação à sua projeção internacional e ao perfil de seu relacionamento com o Ocidente, bem como à organização do país como uma “supercorporação”, nos termos do próprio autor. Ao subexplorar o impacto de crenças dos atores sobre os resultados políticos, o autor também não captou o papel de elementos como o nacionalismo na decisão de fortalecer a participação em regimes e instituições multilaterais voltada para a ampliação das oportunidades de voz nas principais questões globais e no fortalecimento do *status* internacional da Rússia. Esta tese buscará cobrir tais lacunas examinando as preferências e as crenças dos atores envolvidos na formulação das decisões russas e nas suas negociações internacionais e os processos de redefinição das instituições domésticas, que permitiram a concentração de poder por determinados atores e influenciaram as negociações em foco.

Mankoff (2007, p.123-124) destacou que, adotando posição semelhante à de Primakov, Putin buscou esclarecer que a Rússia rejeitaria tanto o antiocidentalismo da URSS como o romantismo ingênuo do momento imediatamente posterior ao fim da Guerra Fria em favor de uma perspectiva que enfatizaria o *status* da Rússia como grande potência e estaria centrada na busca de uma parceria mutuamente benéfica com os EUA. Tal continuidade nos objetivos e na retórica era refinada, segundo Mankoff (2007, p.126), pela agilidade de Putin na construção de uma imagem liberal, estatista ou nacionalista de acordo com o que a situação exigisse. Ao centralizar a formulação da decisão, o então presidente procurou insular a discussão sobre a política externa das pressões internas e impor uma visão mais coesa do interesse nacional que não foi possível na época de Yeltsin em face da predominância dos interesses regionais e setoriais. A ênfase na força e na unidade era destinada a conter a sensação de insegurança da Rússia ocasionada não só pela expansão da OTAN e pela adoção de posturas unilaterais agressivas pelos EUA, mas pela difusão de ameaças como o terrorismo. Embora atentasse para a interação entre a política doméstica e as relações internacionais, Mankoff (2007) não se propôs a explorar o processo de barganha e de construção de coalizões em ambos os níveis, além de relegar em segundo plano o impacto das crenças de Putin e dos membros de sua equipe sobre os resultados políticos atingidos. O autor negligenciou a análise das estratégias utilizadas pela administração para concentrar poder e, embora ressaltasse o peso do elemento externo na busca de consolidação doméstica, desenvolveu tal tema de forma pouco sistemática.

Indicando uma relação mais complexa entre as dimensões doméstica e internacional na formação da política externa, Blank (2002, p.148-149) voltou-se

consideravelmente para a esfera interna na análise da formulação do novo planejamento estratégico da Rússia. Ele apontou um embate no Executivo russo que será explorado em detalhe mais adiante na tese: as discussões sobre reformas militares entre os sergeyevistas – aliados do ex-comandante-chefe das Forças de Mísseis Estratégicos e ministro da Defesa Igor Sergeyev, que defendiam um papel relevante para os sistemas nucleares estratégicos – e os kvashnistas – aliados do ex-chefe do Estado-maior geral e vice de Sergeyev, Anatoly Kvashnin, que desejavam um maior destaque às forças convencionais para lidar com conflitos regionais específicos, como a guerra na Chechênia. Ainda na análise da dimensão doméstica, o autor identificou mecanismos que possibilitaram a concentração de poder nas mãos de Putin, particularmente a eliminação dos partidos-anões; a colocação dos partidos políticos sob supervisão, monitoramento, regulação e repressão potencial e a restauração de um sistema unificado e integrado de departamentos especiais no Serviço Federal de Segurança da Federação Russa para a espionagem das Forças Armadas e para o desmantelamento de esforços voltados ao questionamento da ordem constitucional. A obsessão pela segurança interna podia ser detectada não só na Doutrina de Defesa revisada de abril de 2000 e no Conceito de Política Externa desenvolvido em julho do mesmo ano, mas na recentralização do poder político regional com o apoio de generais e de ex-membros da KGB; na consolidação da supervisão policial sobre a sociedade, particularmente os oponentes políticos e os críticos na mídia; e na intimidação de empresários (Blank, 2002, p.152-153).

Embora Blank (2002) indicasse embates burocráticos importantes no processo de formulação das políticas externa e de segurança russas, ele não examinou em profundidade a dinâmica desses processos – particularmente das disputas entre sergeyevistas e kvashinistas –, relegando em segundo plano a análise de fatores que motivaram o acordo entre as lideranças russas acerca dos rumos que tais políticas deveriam tomar. Nesta tese, buscarei completar essa análise sinalizando o papel de elementos como as preocupações em torno da proliferação de armas de destruição em massa, do desenvolvimento da defesa antimísseis norte-americana e das pesquisas nos EUA sobre armas nucleares para teatros de operações na construção do consenso, levando em conta a interação complexa dessas barganhas com os desenvolvimentos internacionais. Os instrumentos dos quais Putin dispunha para concentrar poder e a definição de apoio doméstico para as iniciativas presidenciais serão também investigados em maior profundidade e de forma mais completa e sistemática, além do papel dos elementos ideacionais que giram em torno da “grandeza neo-imperial” russa no processo de formulação da decisão e nas

negociações internacionais conduzidas pelo país nos temas relacionados a controle de armas e desarmamento nucleares.

Shlapentokh (2002, p.135) ressaltou a relevância dos fatores ideacionais na explicação da política externa de Putin. Segundo o autor, o presidente não apenas ampliou seu poder domesticamente por meio da redução da autoridade da Duma e do Conselho da Federação na formulação da decisão e da limitação da liberdade da mídia e da oposição política, mas criou, de forma bem sucedida, um “culto à personalidade”, apresentando-se como um líder competente e onipresente. Ciente de que uma política excessivamente crítica em relação aos EUA poderia prejudicar o país, ele optou por adotar posturas moderadas diante de ações norte-americanas que desagradaram grande parte dos russos, como a denúncia do ABM. Buscando minimizar as concepções de cessão total aos desejos da administração Bush neste caso, enfatizou a habilidade de Moscou de neutralizar novas armas norte-americanas por meio da modernização do arsenal russo e da intensificação da cooperação estratégica com a China. Nesse sentido, Putin mantinha vivos o antiamericanismo e a “síndrome de grandeza”, nos termos de Shlapentokh (2002, p.138-143), mas não os usava em suas formas extremas. Nesta tese, os elementos ideacionais como o nacionalismo serão explorados na análise da política externa de Putin, mas, de forma distinta àquela com qual Shlapentokh (2002) trabalhou, não os relegarei à condição de simples instrumentos políticos ou de legitimadores de interesses pré-existentes ou dados dos atores. As idéias serão tratadas nesta tese como variáveis intervenientes entre as preferências dos indivíduos em foco e as decisões russas, no caso quanto aos passos do plano de ação de 2000. Elas podem, por exemplo, oferecer mapas que ampliem a clareza sobre objetivos ou a relação entre meios e fins sob condições de incerteza e estar incorporadas em instituições políticas.

4.1.3.

As armas nucleares e a política externa russa na contemporaneidade

Segundo Sokov (2002b, p.102), a relevância da dissuasão nuclear declinou com o fim da Guerra Fria, e cenários para um uso limitado de sistemas atômicos – mesmo em menores quantidade e potência – tornaram-se mais proeminentes, podendo-se abrir precedentes para a legitimação do uso desses sistemas em múltiplas situações de conflito. A confiança nas armas atômicas aumentaria na medida em que se acentuasse a presença de missões que não pudessem ser efetivamente concluídas sem elas. A aproximação da OTAN em relação às fronteiras russas

ampliou as preocupações de que a aliança estaria se preparando para usar a força, embora não mais num conflito de larga escala, mas por questões mais localizadas como a Chechênia ou a ampliação da influência russa nos demais membros da Comunidade dos Estados Independentes. A dissuasão de um ataque limitado apresentava desafios conceituais, particularmente em face das fraquezas crescentes do arsenal convencional. Assim, as armas nucleares não-estratégicas poderiam ser vistas como mais adequadas para conflitos em teatros de operações. Além disso, poderiam ser gradativamente designadas para conter Estados na periferia que avançavam na direção da fronteira da ex-URSS, como o Afeganistão sob o regime Talibã. Nesse contexto, boa parte das capacidades estratégicas da Rússia foi reorientada para missões não-estratégicas, o que se mostrava economicamente mais viável para o governo russo do que investir no desenvolvimento de novos armamentos nucleares para teatro de operações. As funções renovadas desses sistemas foram consolidadas no Conceito de Segurança Nacional em janeiro de 2000 e na nova doutrina militar de abril do mesmo ano. Em tais documentos, o uso de armas nucleares estava associado a dois tipos de conflito: guerras regionais – entendidas como ataques de um Estado ou de coalizões de Estados buscando objetivos políticos significativos no nível regional – e guerras globais, caracterizadas por ataques de Estados ou coalizões de Estados que ameaçassem a sobrevivência e a soberania da Rússia. Esses armamentos eram vistos como alternativas menos custosas em face da modernização demorada do arsenal convencional, além de serem concebidos como respostas aos sistemas não-nucleares superiores da OTAN (Sokov, 2002b, p.104-105).

Sokov (2002b, p.105-107) indicou quatro fatores que reforçavam a confiança nas armas atômicas na definição da política de segurança: a percepção exata de uma ameaça externa, a percepção da falta de meios alternativos para a garantia da segurança, a percepção da utilidade elevada das armas nucleares e a otimização da capacidade militar. Em relação ao primeiro, o autor argumentava que ameaças de menor nível como as que a Rússia enfrentava na contemporaneidade poderiam ser percebidas como suficientemente precisas para justificar maior confiança nos sistemas nucleares, mesmo porque tais ameaças não precisariam ser “reais”, mas as percepções delas poderiam ser poderosas. Para a definição de tais percepções, Sokov (2002b, p.105-106) apontava o nível da ameaça e a sua fonte percebida, já que esses elementos poderiam influenciar decisões sobre o tamanho do arsenal, a escolha entre armas estratégicas e não-estratégicas e a seleção de sistemas específicos de armas. Já o segundo levantava a idéia de que um Estado que se sentisse ameaçado poderia ter uma

diversidade de meios para lidar com a ameaça, como o apoio de aliados, as organizações internacionais e os instrumentos jurídicos como tratados. Todavia, tais aliados poderiam não ser suficientes para conter um ameaçador, e a atuação das instituições internacionais poderia ser limitada. A necessidade de contar com os próprios recursos fez com que a Rússia confiasse nas armas nucleares como promotoras de segurança e influência. O terceiro fator remetia à idéia de que a confiança nos sistemas atômicos era ampliada quando se acreditava que eles fossem capazes de atingir resultados tangíveis a um custo aceitável, como, por exemplo, o fim do escalonamento de conflitos em teatros de operações ao longo da década de 1990 pela Rússia. Tal elemento estava relacionado ao quarto, porque as armas nucleares existentes poderiam ser vistas como alternativas mais baratas em relação ao desenvolvimento de armas convencionais modernas e mais caras (Sokov, 2002b, p.106-107).

Enquanto Sokov (2002b, p.105-107) pareceu conceber a Rússia como um ator unitário na análise dos fatores que explicam a confiança dada às armas atômicas na política de segurança, buscarei investigar as fontes dessa confiança a partir da análise da dinâmica política doméstica em interação com a internacional, em que será possível considerar a barganha entre atores com múltiplas preferências quanto à configuração do planejamento estratégico e da política externa do país, bem como a relação deles com o processo de negociação internacional. Considerarei, assim, os elementos indicados por Sokov (2002b) na definição das preferências dos principais atores envolvidos nos processos indicados, tendo consciência de que eles podem ter prioridades e opções variadas sobre o conteúdo das políticas em foco e a melhor forma de atingir seus objetivos. Assim, eles podem ter posições divergentes acerca da fonte de uma ameaça externa, da existência de meios alternativos para a garantia da segurança, da utilidade das armas nucleares e da otimização da capacidade militar. Meu objetivo será, após captar essa possível multiplicidade de preferências, examinar a dinâmica dessas barganhas e explicar os resultados políticos nas questões de controle de armas e desarmamento nucleares.

4.2.

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

Explorarei neste item as causas da disposição demonstrada pela administração Putin de cumprir total e efetivamente o plano de ação de 2000, a fim de que, no próximo, seja possível evidenciar as transformações na sua posição quanto a temas de controle de armas e desarmamento

nucleares. Seguindo os parâmetros indicados no Capítulo 2, desenvolverei no próximo subitem o processo de definição da postura estratégica e das posições negociadoras iniciais da administração Putin. Investigarei a seguir o processo de interação entre as negociações nos níveis internacional e doméstico que levou a Rússia a assumir os compromissos definidos na sexta Conferência de Revisão do TNP.

4.2.1.

A definição da postura estratégica e das posições negociadoras iniciais da Rússia em 2000

Antes de me debruçar sobre a análise dos subjogos relacionados à definição da postura estratégica e das posições negociadoras iniciais da administração Putin, cabem algumas observações sobre a distribuição de poderes decisórios entre os atores promovida pelas instituições russas, mais especificamente sobre as estratégias utilizadas pelo presidente no processo de concentração desses poderes em suas mãos. Adotarei a suposição de Bukkvoll (2003, p.224) de que a Rússia tem um regime semidemocrático, em que muitos sinais de uma democracia como eleições e mídia atuante são observados, mas as lideranças podem explorar o aparato de Estado a fim de garantir as eleições de seus candidatos preferidos e manipular o conteúdo editorial dos meios de comunicação. Segundo tal autor, os líderes em regimes semidemocráticos têm maior propensão a deixar que as decisões de política externa sejam influenciadas pelos interesses de grupos privados, tendo em vista que, em regimes democráticos, as lideranças tendem a ser depostas ou contidas em resposta ao seu desempenho falho na provisão de bens públicos. Líderes como o presidente russo têm sua base de poder na oferta de bens privados que são capazes de preservar a lealdade de suas coalizões vitoriosas.

Nessas coalizões, os militares gradativamente assumiram uma posição marginal diante, por exemplo, do fortalecimento dos serviços russos de segurança e da colocação de muitos de seus membros em cargos da hierarquia militar. Embora grande parte das Forças Armadas acreditasse que poderia manipular Putin e simpatizasse com o presidente devido à posição mais dura com relação a questões como a Chechênia, o líder na verdade procurava trazê-los para perto a fim de mantê-los sob controle, mas não participando do círculo fundamental da coalizão, posição na qual poderiam exercer maior pressão (Bukkvoll, 2003, p.225-226). Ao longo deste capítulo, ficará evidente que, mesmo com fortes razões para se opor a Putin em face de sua menor influência sobre a formulação da decisão no Kremlin, os setores militares internos apoiaram o presidente em inúmeros

temas relacionados ao controle de armas e ao desarmamento nucleares, num momento em que ele buscou assegurar que as contramedidas russas estavam em pleno funcionamento em face da presença militar da OTAN nas proximidades das fronteiras do país, além das novas ameaças na periferia. Como ressalta Bukkvoll (2003, p.226, 230-231), embora Putin tivesse menos a perder em termos de apoio político com uma oposição dos militares pelo fato de tais atores estarem marginalizados na coalizão, o presidente não poderia ignorá-los completamente como uma força política em face do controle que ainda exerciam em uma série de instituições russas. Ao mesmo tempo em que preservava o apoio desses grupos, não atenderia completamente à posição das alas militares mais conservadoras, pois, atento às recomendações dos serviços de segurança, sabia que o enfrentamento das ameaças assimétricas exigia a implementação de uma posição mais pró-ocidental e que, em face dos inimigos comuns aos do Ocidente, fazia-se necessária uma posição mais pragmática para o acesso à informação dificilmente obtida de outras formas (Bukkvoll, 2003, p.230).

Segundo Charap (2007, p.335-340), a força adquirida pelo presidente também cresceu consideravelmente, pois, enquanto na administração Yeltsin o poder das lideranças regionais aumentou quanto à implementação de decisões políticas, e a capacidade do Executivo de coordenar tais lideranças declinou relativamente, Putin transformou as relações entre a administração central e as regiões e limitou os poderes locais, restringindo a capacidade deles de atuar sem o consentimento do Kremlin. Essas transformações deram-se por meio da manipulação institucional. O presidente criou os “supergovernadores” – chamados *polpredy* – para monitorar os governantes regionais, inclusive suas atividades internacionais, e obteve com tal supervisão a priorização de seus interesses em áreas em que tinham agendas diferentes. No Legislativo, Putin alterou a estrutura do Conselho da Federação, de forma que governantes regionais foram destituídos de canais diretos de influência sobre a política externa – seus assentos –, e lideranças regionais foram desprovidas de imunidade parlamentar e de poderes de veto sobre pontos da legislação federal (Charap, 2007, p.341-342).

A influência de Putin estendeu-se ao sistema multipartidário russo, visível no apoio do eleitorado ao Rússia Unida, o partido da situação. Como apontam Kunov et al. (2005, p.VII-IX), essa facção conseguiu assegurar a maioria constitucional da Duma após as eleições legislativas de 2003, enquanto os comunistas perderam cerca de 60% de seu eleitorado em face de inúmeros problemas organizacionais, e os partidos liberais como o Yabloko e a União das Forças de Direita receberam apoio limitadíssimo,

não conquistando a margem de votos necessária para a eleição. O sistema político na Rússia não podia ser caracterizado por preferências estáveis ou previsíveis em relação aos pleitos anteriores, num momento em que Putin transformou as regras do jogo, e as perspectivas de consolidação de um sistema multipartidário efetivo pareciam distantes. Em 2000, a distribuição de apoio durante o pleito presidencial refletiu as preferências políticas do eleitorado durante as eleições de 1999 para a Duma, enquanto, em 2004, as eleições para a presidência aconteceram em outra circunstância em face do fortalecimento da posição do governo federal perante as elites regionais, do ganho de controle quase total do Legislativo com a fusão das duas facções pró-governo – Unidade e Pátria – no Rússia Unida e da melhor condição econômica do país. Tal situação prejudicou a oposição a Putin, de forma que o resultado do pleito de 2004 já poderia ser previsto desde seu início. A verticalização do poder, a remoção do sistema de *checks and balances* e a disponibilidade de informação à população por empresas de comunicação do próprio Estado preservaram a autoridade do presidente (Kunov et al., 2005, p.1-17).

Como fica visível a partir da marginalização das Forças Armadas nas coalizões fundamentais, da limitação das atuações das lideranças regionais e dos membros do Parlamento russo, da mudança das regras do processo eleitoral e da manipulação da informação veiculada pelos meios de comunicação, Putin adotou uma série de mecanismos visando à concentração de mais poder às custas do Legislativo e do Judiciário, por exemplo. Ele procurou superar a desorganização institucional da presidência de Boris Yeltsin e “limpar” o Executivo durante seu primeiro mandato, colocando indicados em cargos importantes e fortalecendo o controle do Kremlin sobre a política russa. A administração Putin herdou nos seus primeiros anos uma série de discussões burocráticas que se desenvolviam desde o fim da década de 1990, sendo que, nesta tese, a que receberá mais destaque será aquela acerca do papel das armas nucleares na política de segurança. Como lembram Bremmer & Charap (2007, p.84-85), tais divisões internas limitaram o controle direto do presidente, mas, por meio dos mecanismos de concentração do poder examinados nesta seção, preferências, valores e disposições de Putin eram gradativamente impressos na definição dos rumos das políticas externa e de segurança. Muitas dessas preferências eram influenciadas por elites político-sociais que o apoiavam, como, por exemplo, advogados e economistas de São Petersburgo, os remanescentes da “família Yeltsin” – parentes e associados do ex-presidente que preservaram posições influentes na burocracia – e os *siloviki*, o grupo mais influente do Kremlin e dos ministérios, composto

principalmente por ex-funcionários da Inteligência de São Petersburgo que ocupavam cargos importantes no governo. Tais indivíduos não apenas assumiam posições importantes no Executivo e controlavam agências governamentais com poder regulatório em áreas estratégicas, mas tinham controle parcial de muitas outras instituições, ocupavam cargos menores na burocracia estatal e nas empresas controladas pelo Estado – em particular no complexo militar-industrial –, buscavam verbas do Estado para as instituições que controlavam e até mesmo determinavam quem poderia ter acesso ao presidente (Bremmer & Charap, 2007, p.84-85).

Cohen (2007) ressalta que essa elite político-militar e econômica pós-soviética internalizou valores do Império Russo e da URSS, muitas vezes vendo o mundo exterior quase exclusivamente sob a lente do poder militar e econômico, além de utilizar a política externa como uma ferramenta para fortalecer o apoio doméstico e alimentar a percepção de que Rússia estava cercada de inimigos em momentos nos quais sua legitimidade se deteriorara. Bremmer & Charap (2007, p.87-90) observam que, em termos de crenças, esses atores não tinham a mesma coerência de valores e princípios que os neoconservadores na administração Bush, por exemplo. Entretanto, eles compartilhavam com Putin crenças que facilitavam a coesão entre eles e ofereciam orientações sobre seus objetivos. Dentre os elementos que as compõem, cabe destacar a consolidação contínua do poder político-econômico dentro de um Estado altamente centralizado, fortalecido por estruturas sólidas de segurança e de defesa. Nesse sentido, a lei, a ordem e a estabilidade eram prioridades maiores que o processo democrático ou uma sociedade civil ativa. Além disso, esses indivíduos visavam a promover a restauração do *status* da Rússia no nível internacional. A seguir neste capítulo, examinarei o impacto que tais crenças tiveram sobre os resultados políticos das negociações no nível internacional, bem como sobre a configuração do jogo político doméstico que resultou nas posições negociadoras iniciais e na postura estratégica russa.

Segundo Milner (1997, p.18), as instituições políticas determinam como o controle sobre o processo de formulação da decisão é distribuído domesticamente, de forma que a ampliação do controle sobre esses poderes dá ao ator maior influência sobre a formulação da decisão, e suas preferências mais provavelmente estarão refletidas na escolha final. No caso russo, a manipulação institucional interna – que permitia a exclusão dos principais opositores e focos de resistência nos principais fóruns de decisão – e a utilização de compensações paralelas como cargos e favores políticos a forças político-sociais relevantes sobre as quais o controle não era fácil ou total permitiram a centralização gradativa do poder nas mãos

do Executivo russo, mais precisamente de Putin. Simultaneamente, o presidente preservou instituições típicas de um regime democrático a fim de tornar a implementação de suas políticas mais legítima e menos custosa, mas tolheu a independência e a autonomia de forças sociais. Embora ele tivesse obtido um controle considerável das instituições russas, os poderes legislativos não estavam totalmente concentrados nas suas mãos. Como destaca Milner (1997, p.12-13), a política doméstica raramente era uma hierarquia absoluta, já que o apoio do Legislativo e de grupos de interesse específicos era em geral necessário para que até mesmo ditadores conseguissem permanecer no poder e implementar determinadas políticas. Esses grupos também podiam lutar por influência sobre as políticas adotadas, particularmente em situações em que fossem tolhidos ou mesmo controlados por outros atores políticos no Executivo, mas nem sempre adotassem posições completamente congruentes com tais atores. Embora um nível relativo de abertura política não pressuponha necessariamente uma maior participação efetiva de atores sociopolíticos na configuração de políticas públicas, alguns sinais de poliarquia podem ser observados em regimes autoritários e semiautoritários. Tal suposição desenvolvida por Milner (1997, p.12-13) será considerada nesta tese.

Essa análise foi importante para iluminar os elementos que explicam não só as preferências no Executivo russo – apresentadas mais adiante neste subitem – e a quais interesses de grupos políticos e sociais elas remetem, mas o processo de concentração de poder decisório nas mãos do presidente. A partir dessa perspectiva, é possível apontar mais precisamente os principais atores envolvidos nos subjogos relacionados a temas de controle de armas e desarmamento nucleares e indicar as competências e os poderes definidos pelos cargos que ocupam. No poder Executivo, levarei em conta o presidente da República, o ministro das Relações Exteriores e o ministro da Defesa. Eles constituem o núcleo responsável pela formulação das principais decisões das políticas externa e de segurança. Esses indivíduos detêm o controle de instituições e recursos necessários à implementação das ações governamentais e informação para fazer escolhas políticas e estimativas sobre ações possíveis.

Quanto aos poderes e às competências definidos pelos cargos, a Constituição estabelece que o presidente determine a direção básica da política externa russa e represente o Estado nas suas relações exteriores. Ele indica embaixadores em consulta ao Legislativo, aceita as credenciais de representantes estrangeiros, conduz negociações internacionais e assina tratados. Além disso, é dotado de poderes que o fortalecem em face do Legislativo. O presidente tem autoridade para elaborar decretos e diretivas

que exerçam efeito de lei sem a consulta legislativa, submeter projetos de lei à Duma, promulgar leis federais, dissolver o Parlamento sob certas condições e determinar a realização de referendos, poder antes reservado ao Parlamento russo⁷⁴. Na dimensão militar, ele, como comandante-chefe das Forças Armadas, aprova a doutrina de defesa, forma e encabeça o Conselho de Segurança da Federação Russa – cujo *status* é determinado pela legislação federal – e indica e remove o Comando Supremo das Forças Armadas, além de poder declarar estados nacionais ou regionais de lei marcial e de emergência (Nichol, 1996a,b; Huskey, 1999).

Como é possível perceber, muitos poderes presidenciais estão relacionados à formação, à administração e à seleção de sua equipe, composta por hierarquias sobrepostas e vagamente delineadas que historicamente resistem aos esforços de consolidação. O ministro de Relações Exteriores deve garantir uma linha política unificada na relação da Rússia com outros Estados e coordenar as atividades de política externa das outras agências governamentais, enquanto o da Defesa tem como responsabilidade a liderança operacional das Forças Armadas, tendo em vista que a autoridade executiva sobre o aparato militar reside no presidente. Fica claro que o Executivo concentra boa parte dos poderes decisórios relacionados às políticas externa e de segurança, mas isso não significa que o Legislativo não disponha de poderes formais para influenciar tais políticas. Embora a Constituição tenha reduzido poderes do Legislativo em relação à era soviética e não tenha estipulado deveres de política externa para o Parlamento em grande detalhe, a Duma tem responsabilidade pela adoção da legislação relacionada à política externa e o Conselho da Federação pela decisão sobre o uso de tropas no exterior e pela revisão das

⁷⁴ O presidente também deve indicar, com o consentimento da Duma, o primeiro-ministro como líder de Gabinete. Tal Gabinete também pode ser desfeito em sua totalidade pelo próprio presidente. A Constituição de 1993 criou um Executivo dual consistindo de um presidente e de um primeiro-ministro, mas o presidente é a figura dominante. Embora formalmente caiba ao líder de Gabinete – no caso, ao primeiro-ministro – a definição das orientações políticas gerais, o presidente é o responsável por desenvolver a política externa do Estado. No período em foco nesta tese, a atuação do primeiro-ministro limitou-se a pouquíssimas declarações acerca de temas de política externa, principalmente relacionados à área econômica (Nichol, 1996a,b). Por tal razão e diante de tamanha concentração de poder nas mãos do presidente, não considerarei as preferências do primeiro-ministro na definição das decisões das políticas externa e de segurança examinadas neste capítulo. Também não pretendo ressaltar possíveis diferenças entre o funcionamento político de sistemas presidencialistas – como o norte-americano, examinado no capítulo anterior – e os parlamentaristas. Como na obra de Milner (1997, p.122), a ênfase nessa distinção é menos útil, para os propósitos analíticos desta tese, do que o foco na distribuição de poderes legislativos entre os atores domésticos.

ações da Duma sobre a ratificação e a denúncia de tratados, bem como a paz e a guerra (Nichol, 1996a,b; Huskey, 1999).

Como no capítulo anterior, apresentarei as preferências de cada ator do Executivo considerado na pesquisa 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. O foco neste momento será nos atores que compõem o poder Executivo, principais responsáveis pela formulação das políticas externa e de segurança. As preferências dos membros do Legislativo e dos grupos de interesse serão examinadas especificamente em cada subjogo.

Primeiro-ministro russo de agosto de 1999 a maio de 2000, Putin assumiu a presidência interinamente logo após a renúncia de Yeltsin em dezembro de 1999 e, nas eleições de março de 2000 – que deveriam ter ocorrido em junho, momento para o qual a oposição se preparava para um pleito –, saiu vitorioso e assumiu como presidente eleito em maio do mesmo ano com o apoio do Partido da Unidade, ao qual não era formalmente ligado e fora o segundo mais votado nas eleições para a Duma. Putin revelava o desejo de reduções ofensivas estratégicas a 1.500 ogivas nucleares ou a até menos. Ao apontar a necessidade de se ampliarem as “medidas recíprocas” por parte dos EUA quanto à diminuição dos riscos representados pelas armas atômicas, Putin almejava também a construção de uma cooperação política mais ampla com tal potência. Entretanto, na sua visão, o ABM era um componente inalienável do processo de manutenção e de fortalecimento da estabilidade estratégica (Jesus, 2005, p.95). O presidente indicou que o perfil das novas ameaças que os EUA necessitariam enfrentar deveria ser melhor delineado, inclusive esclarecendo quais elementos do ABM impunham obstáculos ao combate a essas ameaças (Jesus, 2005, p.90). Segundo Putin, o desdobramento de uma defesa antimísseis poderia ferir consideravelmente o sistema de segurança estabelecido, porque ameaçaria capacidades ofensivas estratégicas russas num futuro incerto (Jesus, 2005, p.76). Ele também reconheceu num primeiro momento a urgência das questões regionais e adotou inicialmente uma posição mais próxima dos kvashinistas, não só demitindo generais ligados a Sergeyev e subordinando a Força de Mísseis Estratégicos à Força Aérea, mas colocando mais ênfase na ampliação do arsenal convencional. Isso parecia, pelo menos ao início de seu mandato, um passo na direção da “desnuclearização” da política militar russa e da sua substituição por uma força nuclear mínima. Ela era interessante em face dos altos custos de preservação do

arsenal atômico diante da crise econômica (Gottemoeller, 2001, 2004; Goldgeier & McFaul, 2002; Holum, 2002).

Com relação à forma de possíveis novos acordos na área de controle de armas e desarmamento nucleares, a preferência de Putin era por atos internacionais com nível elevado de obrigação e precisão, enquanto, em relação ao conteúdo, sua preferência era por reduções irreversíveis e verificáveis de armas estratégicas e a exclusão de sistemas não-estratégicos. Quanto à forma, o presidente destacava que o mundo tinha um longo caminho até que as relações internacionais fossem baseadas apenas na confiança, de maneira que os compromissos deveriam ter a forma de acordos juridicamente vinculantes que, por exemplo, definissem medidas de monitoramento e de verificação específicas e detalhadas (Davis, 2002; Gottemoeller, 2001; Jesus, 2005, p.105-106; Woolf, 2002). A preferência por um nível mais elevado de obrigação pode ser explicada, segundo Kartchner & Pitman (2002), pela confiança ainda grande que a Rússia tinha em armas nucleares, tendo em vista que a confiabilidade declinante dos meios técnicos nacionais de verificação fazia com que Putin optasse por provisões mais formais sobre inspeções locais e troca de informação em compromissos mais robustos. Em relação ao conteúdo, a opção por reduções irreversíveis garantiria que desdobramentos futuros desses sistemas não seriam mais possíveis. As armas não-estratégicas, entretanto, poderiam ser importantes na repulsão à agressão armada (Arbatov, 2005, Kimball, 2005a).

Putin continuava a confiar nos armamentos atômicos até que os convencionais fossem melhorados e, ao mesmo tempo, buscava reduções profundas do arsenal por meio de acordos negociados (Sokov, 2000). Todavia, o Conceito de Segurança Nacional incluía orientações formais para o uso das armas nucleares, abandonando a política de não ao primeiro uso adotada pela URSS no início da década de 1980. Em tais documentos, ficava claro que a Rússia reservava o direito de usar sistemas atômicos se tal Estado ou seus aliados fossem atacados com armas de destruição em massa ou em resposta à agressão convencional em larga escala, tendo em vista que as armas convencionais em deterioração poderiam ser enfrentadas por adversários em potencial, e alguns vizinhos da Rússia já tinham desenvolvido a capacidade de lançar armas químicas e biológicas. Tal estratégia apontava para a extensão da vida de alguns sistemas nucleares existentes, a alteração de prioridades conforme necessário e o ajuste à realidade internacional (Khripunov, 2000). A fim de que os desenvolvimentos nos EUA e na OTAN não prejudicassem a capacidade de dissuasão nuclear russa, poderia ser necessária a introdução de contramedidas, como a ampliação do teto de forças

estratégicas desdobradas, o desdobramento de ogivas manobráveis e a retomada dos programas antissatélites, destinados a neutralizar os componentes da defesa antimísseis baseados no espaço, e das patrulhas rotineiras de submarinos em mares abertos a fim de circunscrever sistemas antimísseis voltados para o norte (Pikayev, 2000, p.4-8; Sokov, 2000).

O ministro da Defesa Igor Sergeyev fora indicado ao cargo em 1997, ainda durante a administração Yeltsin, e passara a maior parte da sua carreira nas Forças de Mísseis Estratégicos. Quando se tornou comandante-chefe de tais forças em 1992, ficou responsável por administrar e resguardar as armas nucleares da extinta URSS e, depois de ter deixado a função para assumir o Ministério da Defesa, defendeu um forte papel das armas nucleares na política militar. Ele se mostrava claramente contra a posição de seu vice, Kvashnin, quanto à “desnuclearização” dessa política. Kvashnin propunha a redução do número das divisões de ICBMs de 19 para duas, do número desses mísseis para 150 até 2003 e da força estratégica para 1.500 ogivas ou até menos. As verbas economizadas seriam canalizadas para a modernização das forças convencionais para que, em 2016, a Rússia já tivesse criado as fundações de uma capacidade futura de dissuasão convencional. A Força de Mísseis Estratégicos seria eliminada como um componente independente das Forças Armadas e transformada em um comando dentro da Força Aérea. Sergeyev opunha-se abertamente às propostas de Kvashnin e defendia a otimização da força nuclear, agora em tamanho reduzido em relação ao que tinha sido durante a Guerra Fria (Sokov, 2000). Embora o orçamento de defesa tivesse sido limitado desde o fim da URSS para a sustentação de vários comandos e o Ministério de Defesa tivesse que absorver os custos da desativação e da eliminação de sistemas de armas nucleares estratégicas retiradas de serviço pelo desgaste ou como resultado de acordos de controle e redução de armas, Sergeyev continuava defendendo a relevância de tais sistemas atômicos na política de segurança e era amplamente criticado por Kvashnin e por setores da Força Aérea e da Marinha, temerosos de que a Força de Mísseis Estratégicos acabasse se tornando muito forte e não-administrável (Khripunov, 2000).

O ministro da Defesa apoiava instrumentos mais formais, densos e complexos para a condução de reduções estratégicas, por exemplo, embora apoiasse que as armas não-estratégicas não fossem incluídas nesses acordos. Tais instrumentos eram vistos como fundamentais em face da necessidade de ganho de maior previsibilidade quanto às ações norte-americanas relacionadas à defesa antimísseis. As decisões acerca do tamanho da força estratégica deveriam ser tomadas, na visão de Sergeyev, levando-se em conta a implementação dos compromissos norte-americanos no

contexto de acordos de controle de armas até 2012 (Sokov, 2000). Ao mesmo tempo, Sergeyev defendia uma nova postura de segurança de “dissuasão nuclear estendida”, que seria uma demonstração crível da determinação e da prontidão russas para usar a força diante de desenvolvimentos internacionais como a expansão da OTAN e o bombardeio da extinta Iugoslávia, e demonstrava preferência por uma força estratégica forte por um longo tempo, de acordo com as ações dos EUA (Khripunov, 2000; Sokov, 2000).

O ministro de Relações Exteriores Igor Ivanov foi indicado para o cargo em 1998, ainda durante a administração Yeltsin. Ele disse que Moscou defendia o desarmamento e o controle de armas nucleares, particularmente num contexto de preservação do ABM e de reduções ofensivas negociadas com os EUA. Seu desejo por reduções advinha, em grande parte, da crise econômica que se abateu sobre o país desde os últimos anos da Guerra Fria, num momento em que tais sistemas estavam se tornando cada vez mais sucateados, e o governo não estava capacitado financeiramente a preservá-las nos níveis correntes (Blair & Gaddy, 1999; Jesus, 2005, p.76-77). Além de ressaltar a importância da interligação entre as estruturas do START e do ABM para a estabilidade estratégica, o ministro almejava conversações internacionais sobre as ameaças de mísseis e a proliferação, particularmente com os EUA (Jesus, 2005, p.80, 129-130). Quanto à forma dos novos instrumentos legais voltados para a administração dos recursos de violência, Igor Ivanov ressaltou a prudência da não-adoção de “medidas unilaterais sobre questões de estabilidade estratégica” e explicitou a confiança na “formalização legal” das intenções quanto ao desarmamento com os meios de verificação e de transparência adequados (Jesus, 2005, p.65, 108). Em relação ao conteúdo, o ministro defendia a incorporação de um programa abrangente relacionando o ABM e as reduções ofensivas estratégicas, que seriam irreversíveis. Na visão do ministro, essa seria uma “chance histórica” que poderia ser descartada se os EUA abandonassem o ABM (Powell & Ivanov, 2001; Jesus, 2005, p.88). Ele via positivamente outros acordos formais de conteúdo denso como o CTBT, que representava o comprometimento russo com os regimes de não-proliferação e de desarmamento nucleares (The Acronym Institute for Disarmament Diplomacy, 2003).

Igor Ivanov continuava a confiar na dissuasão atômica, mas acreditava na construção de uma relação qualitativamente nova com os EUA que superaria o perfil do relacionamento tenso entre a superpotência e a URSS na Guerra Fria. Ao mesmo tempo, com relação às novas ameaças, o ministro mostrava confiança nos canais institucionais e na cooperação internacional para lidar com elas. Destacava que os mísseis balísticos não eram a ameaça

mais séria que os EUA enfrentavam na contemporaneidade – particularmente em face do avanço da atuação de organizações terroristas – e que, para efetivamente enfrentar os desafios relacionados à proliferação, seria fundamental um sistema global de controle de não-proliferação de mísseis e suas tecnologias. Ademais, a entrada do CTBT em vigor e a adesão de todos os países com potencial para desenvolver sistemas nucleares criariam barreiras para tentativas de expansão e melhoria qualitativa dos arsenais nucleares (Jesus, 2005, p.80, 129, 144-145).

Cabem duas observações antes de examinar os subjugos em especificidade. Primeiramente, cumpre destacar como, dentro do Executivo, depara-se com preferências definidas, em grande parte, de acordo com as responsabilidades dos cargos que os atores ocupavam: como o ministro de Relações Exteriores deveria garantir uma linha política unificada na relação da Rússia com outros Estados, observaram-se os esforços de Igor Ivanov na mobilização de forças internas a fim de construir uma posição internacional coesa quanto à construção de uma nova relação cooperativa com os EUA na área de desarmamento e controle de armas nucleares. Tendo responsabilidade pela liderança operacional das Forças Armadas russas e pela organização da defesa do país contra ameaças externas, Sergeyev – que já ocupara na burocracia uma posição importante relacionada à administração de sistemas atômicos – consolidou alianças nessas instituições e preservou a relevância delas na condução da política russa. Ele visava à preservação de opções nucleares para lidar com possíveis ameaças de grandes potências e de atores na periferia.

Além disso, existiam diferenças fortes entre os membros do Executivo com relação principalmente ao balanço entre armas nucleares e convencionais. Entretanto, havia uma série de pontos de contato nas posições dos indivíduos em alguns dos pontos mais importantes da política de segurança: 1) a defesa da preservação do ABM como elemento fundamental na estabilidade da relação com os EUA e das reduções nucleares irreversíveis e verificáveis realizadas por meio de acordos com níveis elevados de obrigação e precisão, além da preferência pela exclusão de sistemas não-estratégicos nesses possíveis novos acordos; 2) apesar das divergências com relação ao destaque dado aos sistemas nucleares estratégicos e à velocidade da “desnuclearização”, a consciência de que a confiança depositada nas armas atômicas – mesmo que ainda grande – era menor do que durante a Guerra Fria e de que a ênfase seria gradativamente voltada para as capacidades convencionais na limitação de conflitos regionais; 3) a defesa do compromisso de proibição total de testes atômicos; 4) o apoio ao banimento da produção de materiais físséis de forma

efetivamente verificável e não-discriminatória, sendo que o progresso nessa área estava ligado às barganhas relacionadas à prevenção de uma corrida armamentista no espaço cósmico em face da preocupação com a defesa antimísseis norte-americana. Esses elementos definiram a postura estratégica e as posições negociadoras iniciais da Rússia na sexta Conferência de Revisão do TNP.

No primeiro subjogo – relacionado à defesa antimísseis, às reduções nucleares e à forma e ao conteúdo de possíveis acordos nas conversações sobre tais reduções –, observa-se a formação de uma coalizão entre os membros da administração Putin em torno da garantia do compromisso de diminuição de armas estratégicas de forma verificável, mas do condicionamento da entrada do START II em vigor ao respeito ao ABM pelos EUA. O consenso em torno da preservação desse último acordo foi motivado pela percepção dos membros do Executivo russo de que sistemas antimísseis mais potentes trariam ameaças às capacidades ofensivas estratégicas da Rússia. O apoio à ratificação do START II – cuja votação permanecera atrasada na Duma desde as batalhas políticas entre Yeltsin e os partidos de oposição na década de 1990 – justificava-se não somente pela necessidade de mais reduções estratégicas em face dos altos custos de preservação do arsenal atômico, mas pela visão de Putin e de Igor Ivanov – dotados de crenças menos assertivas e conservadoras que Sergeyev, que reforçavam a orientação mais cooperativa no nível internacional – de que o comprometimento da Rússia com acordos internacionais e a sua participação em esforços na área de controle de armas permitiria a ampliação da sua influência em instituições internacionais e do exercício de seu poder de forma mais legítima. Diante das ameaças representadas pelas propostas norte-americanas de emenda do ABM e do bombardeio da OTAN à Iugoslávia sobre a questão de Kosovo, tais atores não somente se opuseram a modificações muito significativas no tratado, como viram que ainda seria necessária uma série de mecanismos de cooperação com os EUA a fim de ampliarem a confiança no seu relacionamento (Arbatov, 2005; Kartchner & Pitman, 2002; Kimball, 2005a).

Várias preocupações demonstradas pelos membros do Executivo também eram sentidas por parlamentares, particularmente na Duma. Diversos congressistas manifestavam que a implementação do START II somente ocorreria em face da preservação da interpretação estrita do ABM pelos EUA, enquanto outros demonstravam uma pesada oposição ao tratado. Tal oposição justificava-se, em parte, pela necessidade de fabricação de ICBMs de uma ogiva para atingir o limite de 3.500 ogivas e de sua posterior eliminação para chegar a 2.000 – 2.500 ogivas num possível START III. A capacidade de retorno de ogivas armazenadas

aos veículos de lançamento pelos EUA, as intenções de desenvolvimento de uma defesa antimísseis limitada pelos norte-americanos e a atuação político-militar da OTAN na Europa reforçavam as preocupações (Wolfsthal et al., 2001). Ainda que muitos membros do Parlamento russo criticassem o START II, Putin conseguiu obter o apoio da maioria dos congressistas ao tratado. Ele procurava demonstrar sua capacidade de atuar decisivamente no nível internacional a fim de fortalecer a posição relativa da Rússia por meio do maior pragmatismo nas negociações internacionais. A aceitação doméstica das propostas do presidente era mais fácil, pois a facção que então o apoiava na Duma – o Partido da Unidade – formou uma aliança tática com o Partido Comunista. Como tais partidos representavam as maiores bancadas, o apoio dos menores tornava-se menos necessário, de forma que a ratificação de instrumentos como o START II encontraria menos obstáculos (Evstafiev & Orlov, 2000).

Embora grupos de orientação mais liberal como a União das Forças de Direita tivessem complementado suas agendas de política doméstica com propostas elaboradas nas áreas de segurança estratégica e de política externa, os partidos maiores apresentaram plataformas simplistas quanto a esses temas. Assim, depositavam no presidente a responsabilidade e a confiança na condução da política externa russa em grande parte deles. Apesar de destacar a necessidade de se fortalecerem as defesas do país, o Partido da Unidade não tinha um programa mais específico relacionado às armas nucleares. Durante as eleições, o Partido Comunista chegou a criticar o estado corrente das defesas e da segurança russas, mas não discutiu amplamente o papel dos sistemas atômicos, tendo em vista sua maior orientação para as questões domésticas. Todavia, em condenação aos bombardeios ao Iraque em 1998 e à campanha da OTAN na Iugoslávia, muitos de seus membros descartaram nessas ocasiões a possibilidade de ratificação do START II, além de pressionarem por garantias mais fortes por parte dos EUA com relação ao seu compromisso tanto com o START II como com o ABM (Evstafiev & Orlov, 2000). Putin procurou contornar tal oposição não apenas por meio de compensações paralelas no nível doméstico – como, por exemplo, a ampliação da participação de membros de tal partido na burocracia governamental –, mas por meio da sinalização dos benefícios políticos advindos da entrada do START II em vigor, ainda condicionada à preservação do ABM pelos EUA. De acordo com Moravcsik (1993, p.24-27), o líder pode alterar o equilíbrio doméstico por meio das compensações paralelas e do reforço da coesão entre os partidos da sua base política, além de manipular as informações sobre os acordos. Em face do maior controle de Putin sobre esses instrumentos, maior foi sua habilidade de definir o resultado final.

Segundo Evstafiev & Orlov (2000), o arranjo com os comunistas era conveniente para Putin independentemente do resultado do processo de ratificação do START II. A ajuda dos comunistas era necessária para garantir a maioria no Congresso, e o presidente seria capaz de ressaltar sua liderança na condução bem sucedida do processo de ratificação de um acordo relevante no nível internacional, caso o START II fosse aprovado. Por outro lado, se a ratificação e a entrada do START II em vigor fossem novamente atrasadas, ele poderia justificar tal atraso não pela própria desconfiança em relação às intenções dos EUA, mas pela oposição ao tratado feita por tantos comunistas no nível doméstico. Como aponta Moravcsik (1993), o líder pode ganhar vantagens de barganha e se livrar da responsabilidade sobre determinados resultados ao ressaltar a rigidez e a inflexibilidade das restrições domésticas para os negociadores estrangeiros, algo que Putin poderia fazer caso houvesse novos atrasos na votação do START II perante os representantes norte-americanos.

Porém, os líderes dos principais movimentos e partidos políticos – como Evgeny Primakov, do Pátria; Gennady Zyuganov, do Partido Comunista; e Grigory Yavlinsky, do Yabloko – agiram dentro de uma plataforma política que tinha alguns pontos de sobreposição com as posições de Putin e dos membros de sua equipe, particularmente a necessidade de preservação do *status* da Rússia como grande potência, a consolidação das relações com o Ocidente – apesar das dificuldades, tinham noção de que poucos seriam os ganhos de uma confrontação direta – e o comprometimento com os regimes internacionais de desarmamento e controle de armas. O presidente conseguiu sustentar sua posição com o apoio não só dos membros de sua equipe, mas dos partidos políticos que ocupavam mais assentos no Legislativo. Suas preferências eram reforçadas por suas crenças menos assertivas e conservadoras, que tinham inclusive pontos de contato com as de muitos membros mais liberais do Unidade e dos partidos de orientação liberal na Rússia e que sinalizavam nesse momento para a adoção de posições mais favoráveis à cooperação internacional na resolução de problemas comuns e à ação coletiva entre os Estados nas áreas em que tinham interesses convergentes⁷⁵.

⁷⁵ Evstafiev & Orlov (2000) lembram que Putin fazia parte da ala mais liberal do governo Yeltsin e que serviu como mediador entre os jovens reformistas liberais e os oficiais militares e funcionários da inteligência mais conservadores. Embora Putin fosse visto tanto dentro como fora da Rússia como líder de um “movimento antiocidental” ou dotado de crenças mais assertivas, em vários momentos ele somente instrumentalizou tal imagem, pois desvios a ela poderiam significar a perda de apoio político doméstico. Na prática, várias decisões motivadas por suas preferências políticas – reforçadas por suas crenças menos

Fora do Executivo e do Legislativo, o START II enfrentava uma série de críticas por parte de grupos políticos na sociedade russa, em especial porque ele pressupunha a realização de uma reestruturação profunda da tríade estratégica que, na visão deles, a Rússia não tinha condições de promover. Tal oposição se concentrou em duas opções. Uma seria o abandono do START II e um retorno às condições do START I, que estabelecia tetos para armas estratégicas duas vezes mais elevados. A outra seria caminhar na direção do START III, um novo tratado que permitiria limites ainda menores e assim mais possíveis. Como os representantes dos EUA insistiram que as conversações sobre o START III somente poderiam começar uma vez que o START II fosse ratificado, a ação da Duma seria necessária inicialmente. Enquanto muitos setores conservadores criticavam o banimento dos ICBMs MIRVados com a entrada do START II em vigor, as Forças Armadas pareciam unidas na oposição aos planos dos EUA acerca da defesa antimísseis: os mais moderados mostravam-se suspeitos quanto às idéias norte-americanas em relação a essa defesa, e os mais conservadores viam a NMD como uma tentativa ocidental de enfraquecer a Rússia (Khripunov, 2000; Sokov, 2000; Pikayev, 2000, p.190-193).

Embora os membros do Executivo norte-americano não estivessem presentes no jogo político doméstico na Rússia, suas ações e posições poderiam exercer influência indubitável nas escolhas e nas decisões de membros do Executivo nacional na formação de sua postura estratégica e de suas posições negociadoras iniciais. Nas relações com os EUA, Putin procurou utilizar a possibilidade de modificação do ABM como uma vantagem de barganha na conquista de apoio político e econômico pela outra grande potência atômica. Embora fosse a favor da preservação do ABM e visse que a situação ideal para a segurança estratégica russa na relação com os EUA seria a manutenção do tratado sem modificações, Putin pragmaticamente identificou que alterações específicas poderiam ser pelo menos consentidas pela Rússia se o país recebesse algum benefício em troca. Percebendo os interesses de Putin e dos membros de sua equipe, as lideranças norte-americanas buscaram reforçar a cooperação político-econômica com os russos, que poderiam buscar um acordo mais amplo em torno do ABM em troca de uma reestruturação da dívida ou de uma renovação dos empréstimos do FMI e, assim, sacrificar a paridade nuclear em nome de melhores relações com o Ocidente. Entretanto, a margem de manobra russa poderia ser limitada também por constrangimentos vindos do nível internacional e do doméstico. Na dimensão externa, a aceitação pela Rússia de

assertivas e conservadoras nesse primeiro momento – refletiam seu pragmatismo no reforço da cooperação com o Ocidente.

uma modificação no ABM poderia prejudicar suas relações com a China, que ajudara o governo russo a organizar uma campanha internacional contra o desdobramento de defesas antimísseis de escopo nacional. Domesticamente, a imagem de Putin como líder forte e pragmático – diferenciada de Yeltsin, acusado de fazer concessões desnecessárias ao Ocidente por grupos conservadores domésticos – poderia ser minada perante o Legislativo e grande parte dos grupos de interesse (Pikayev, 2000, p.190-192).

Finalmente, a votação favorável ao START II pela Duma foi obtida em abril de 2000. A lei sobre a ratificação estipulava circunstâncias extraordinárias que poderiam levar à sua denúncia, como o abandono do ABM ou o desdobramento de sistemas atômicos norte-americanos nos territórios de novos membros da OTAN. Ela estabelecia que o START II entraria em vigor apenas com o consentimento norte-americano para a ratificação dos acordos de 1997 com relação ao ABM (Wolfsthal et al., 2001; Jesus, 2005, p.54), que, por exemplo, faziam a distinção entre sistemas defensivos estratégicos e não-estratégicos, sendo os primeiros proibidos. Além disso, a Duma também estabeleceu um limite para a conclusão do START III: dezembro de 2003. Se o novo tratado não fosse concluído até essa data, ela revisaria a situação na arena de controle de armas e decidiria o curso a ser seguido pela Rússia (Sokov, 2000). Observa-se que as preferências do votante mediano no Parlamento russo eram compatíveis com as do Executivo, conduzindo a uma situação na qual, mesmo havendo divisão de poder decisório entre Executivo e votante mediano no Legislativo pelas instituições políticas domésticas, ambos tinham preferências semelhantes, lembrando a atuação do Estado como ator unitário. No contexto de “governo unificado” (Milner, 1997, p.41-42), podia-se esperar que fossem realizadas menos emendas ao texto do acordo internacionalmente negociado, tendo em vista a compatibilidade das preferências entre Executivo e Legislativo. A utilização pela Duma do seu poder de inclusão de provisões e condições na lei sobre a ratificação – conferido pelas instituições domésticas – permitia trazer o acordo para um ponto mais próximo de suas preferências, condicionando a entrada do START II em vigor ao consentimento norte-americano para a ratificação dos acordos de 1997 relacionados ao ABM. Mesmo confiando a maior parte das decisões relacionadas às políticas externa e de segurança ao Executivo, a maioria da Duma buscava ampliar, ainda que de maneira pontual, sua participação nos temas relacionados ao controle de armas e ao desarmamento nucleares ao estipular um prazo para a conclusão do START

III e assinalar seu poder de rever o curso da política nuclear se tal tratado não fosse concluído⁷⁶.

Em suma, o resultado obtido refletia não apenas as preferências dos congressistas dos dois partidos que detinham as maiores bancadas na Duma, mas de Putin e dos membros de sua equipe. A ratificação do START II era, de certa forma, um gesto conciliatório: ao mesmo tempo em que a decisão atendia ao interesse norte-americano de avançar nas negociações para mais reduções ofensivas, ela condicionava a entrada desse instrumento em vigor à preservação do ABM, atendendo aos interesses da maior parte dos membros do Executivo, do Legislativo e dos grupos de interesse russos. Além de lançar para o Senado norte-americano a responsabilidade pelo destino do START II – já que ele seria responsável pela ratificação dos acordos de 1997 relacionados ao ABM –, o *timing* da ratificação do START II na Rússia – poucas semanas antes da abertura da Conferência de Revisão do TNP – apoiava a idéia de que esse país procurava ganhar vantagens sobre os EUA nas negociações sobre controle de armas e desarmamento nucleares, ampliando, assim, sua possibilidade de influenciar ainda mais as regras internacionais nesta área. Ademais, Putin poderia capitalizar em torno da ratificação do START II para conseguir acordos melhores, particularmente um START III no qual pudesse sanar as deficiências do anterior (Pikayev, 2000, p.193-194). A postura pragmática e conciliatória evidencia o poder do presidente na construção de coalizões entre as forças políticas domésticas particularmente na Duma, diante do sentimento antiocidental gerado pelas críticas à condução da guerra na Chechênia.

No segundo subjogo – relacionado ao papel das armas nucleares na política de segurança –, é possível perceber divergências entre os membros do Executivo russo com relação ao destaque dado aos sistemas atômicos estratégicos e à velocidade da “desnuclearização”. Entretanto, eles tinham a consciência de que a confiança depositada naqueles sistemas era menor do que durante a Guerra Fria e de que a ênfase seria gradativamente voltada para as capacidades

⁷⁶ De maneira semelhante ao que afirmam DeLaet & Scott (2006, p.178-179) ao analisarem a atuação do Senado norte-americano pós-Guerra Fria, é possível dizer que também na Rússia o Legislativo revelou, em alguns momentos, maior disposição para se envolver nas questões relacionadas ao controle de armas e desarmamento, vislumbrando inclusive vantagens políticas que seriam exploradas domesticamente. Porém, no caso russo, isso era muito mais visível na administração de Yeltsin do que na de Putin. Neste último caso, os partidos maiores tinham plataformas mais simplistas quanto a temas dessas áreas temáticas e confiavam no presidente quanto à condução da política externa russa em grande parte dessas negociações. Em face disso, não representava um grave problema para Putin a busca de maior atuação pelo Parlamento, tendo em vista que muitas das ações parlamentares nessa busca poderiam inclusive reverberar em favor do próprio presidente.

convencionais na limitação de conflitos regionais. No contexto das reformas militares pós-fim da Guerra Fria, Sergeyev – cujas posições eram reforçadas por suas crenças mais conservadoras e assertivas – era um dos atores que mais defendiam um papel relevante para os sistemas nucleares estratégicos, postura que conseguira consolidar durante o governo Yeltsin ao obter a aprovação do Conselho de Segurança para a criação de uma Força de Dissuasão Estratégica. Ela combinaria as capacidades nucleares estratégicas na força de mísseis com as da Marinha e da Força Aérea num comando estratégico integrado (Gottemoeller, 2004; Jesus, 2008, p.424).

Todavia, influenciado pelas posições kvashinistas diante do agravamento das crises regionais – particularmente da guerra na Chechênia –, Putin apontava para uma posição mais favorável ao destaque aos sistemas convencionais e à incorporação dos mísseis nucleares estratégicos na Força Aérea, decisão à qual Sergeyev se opunha. Putin subordinou a Força de Mísseis Estratégicos à Força Aérea, aboliu os comandos intermediários desses vetores e demitiu generais ligados a Sergeyev, enfraquecendo o poder e a influência do ministro da Defesa. O presidente defendia que o gasto na área de defesa fosse harmonizado, sugerindo que as verbas para pesquisa e desenvolvimento seriam divididas de forma mais equilibrada entre forças nucleares e convencionais. Kvashnin, vice de Sergeyev, foi indicado ao Conselho de Segurança, sendo que o Ministério da Defesa era representado em tal instituição somente pelo próprio ministro, e apresentou suas propostas para a reforma militar diretamente a Putin, parecendo desconsiderar a autoridade de Sergeyev, seu superior na hierarquia (Gottemoeller, 2004; Sokov, 2000; Jesus, 2008, p.424). O caso desse subjogo evidencia não só a possibilidade de manipulação institucional para a satisfação dos interesses de Putin e dos membros do Executivo que adotaram posições mais kvashnistas, mas para a limitação da influência de outros atores que adotavam posições parcial ou totalmente divergentes, como fica visível na reconstituição institucional que leva à perda da influência do ministro da Defesa em favor das posições de seu vice. Todavia, a adoção de uma postura mais kvashinista não significava que Putin relegasse completamente em segundo plano o papel das armas nucleares estratégicas na política de segurança russa: Putin concordava com Sergeyev que a dissuasão nuclear e as armas nucleares estratégicas eram mecanismos importantes para a provisão de segurança; porém, via tais sistemas como uma saída ideal até a melhoria do arsenal convencional, particularmente diante do surgimento de novas ameaças e dos custos de preservação do arsenal atômico. Putin procurava explicitar que a reorientação proposta não deveria ser superestimada, já que, por exemplo, programas de

modernização importantes de armas nucleares não seriam afetados, particularmente a produção contínua do ICBM Topol-M, o desenvolvimento de um novo SLBM e a fabricação de um novo míssil de cruzeiro para bombardeiros pesados (Gottemoeller, 2004; Sokov, 2000).

Fora do Executivo, diversos atores questionavam as reformas kvashnistas, alegando que as propostas pareciam ser contempladas mais como um instrumento nas lutas burocráticas entre Sergeyev e Kvashnin do que efetivamente como meios de ampliação da segurança. Além disso, argumentavam que o plano também era vulnerável na medida em que criaria uma lacuna de 10 a 15 anos, quando a dissuasão nuclear seria gradativamente diluída, e a convencional ainda não estaria plenamente criada. A maior parte dos opositores ao plano de Putin acreditava que a ameaça de uma “resposta adequada” a uma possível decisão norte-americana de desdobramento de defesas antimísseis seria enfraquecida. Membros das Forças Armadas defendiam até mesmo um retorno das armas nucleares não-estratégicas aos barcos de superfície e aos submarinos, o que significaria o abandono do regime informal criado pelas declarações unilaterais e paralelas de George Bush e Mikhail Gorbachev em 1991. No Legislativo, os membros da União das Forças de Direita, do Yabloko e do Pátria reconheciam que a dissuasão nuclear continuava sendo um elemento importante na preservação da segurança e reconheciam que as armas atômicas detinham a agressão externa. Eles tinham pontos em comum com os integrantes da aliança tácita entre o Unidade e o Partido Comunista, que, mesmo sem propostas muito sistemáticas nessa área, defendiam as armas nucleares como um elemento fundamental na manutenção da influência russa nos principais fóruns internacionais e na resistência às pressões advindas da expansão da OTAN. As propostas kvashinistas eram vistas como um desenvolvimento muito bem-vindo por uma série de proponentes do desarmamento nas ONGs que atuavam internacionalmente e que, desde o governo Yeltsin, mostravam-se preocupadas com a confiança crescente da Rússia nas armas atômicas e as conseqüências potencialmente destrutivas do escalonamento ofensivo russo (Evstafiev & Orlov, 2000; Sokov, 2000). Tal posição era fortalecida por crenças menos assertivas e conservadoras, favoráveis à cooperação nessa área.

No nível internacional, grande parte dos membros do Executivo dos EUA e de outros países entendia o plano kvashinista como um endosso implícito à reorientação norte-americana com relação à defesa. Quanto aos sistemas ofensivos, Clinton apoiava o plano russo, que era compatível com a sua proposta de reforçar comprometimento com a diminuição do papel dos sistemas nucleares na política de segurança e a adoção de medidas como o corte unilateral de

sistemas não-estratégicos obsoletos e a ampliação da transparência e das medidas de verificação para uma maior redução do arsenal atômico (Johnson, 2000a). Representantes de países membros do Movimento Não-Alinhado e da Coalizão da Nova Agenda aplaudiam a iniciativa russa de redução da confiança nas armas nucleares, ao passo que muitos de seus vizinhos na Europa Central e Oriental preocupavam-se com a possibilidade de aumento de tal capacidade convencional e de seu possível desdobramento nessas regiões (Sokov, 2000).

Em face de tais pressões múltiplas nos níveis doméstico e internacional, Putin decidiu apoiar uma desnuclearização da política militar russa num ritmo moderado, conciliando posições em ambas as esferas. Atendendo às reivindicações do ministro da Defesa, de grande parte do Legislativo e de setores das Forças Armadas, o presidente mantinha que a dissuasão nuclear e as armas atômicas estratégicas eram mecanismos importantes para a provisão de segurança. Assim, ele não só relembrava os dias de poder soviético para uma porção de parlamentares nostálgicos em relação a tal época, mas reafirmava para as Forças Armadas – que apoiaram sua eleição – que as preferências de tal grupo eram atendidas pela presidência e seu *status* como uma instituição nacional relevante ainda era levado em conta. Ao mesmo tempo, no nível internacional, Putin enviava um sinal para vizinhos e para os EUA de que o país continuava detendo importantes recursos de poder e, por isso, não poderia ser ignorado na discussão dos principais temas relacionados à segurança. Ao mesmo tempo, a preservação de tais sistemas nucleares permitiria maior segurança até a implementação das melhorias do arsenal convencional diante do surgimento de novas ameaças, mesmo que membros da equipe do presidente implicitamente reconhecessem que as armas atômicas poderiam fazer pouco na contenção direta dos principais desafios naquele momento (Gottemoeller, 2004).

É importante destacar que a decisão de Putin quanto aos rumos e à velocidade da desnuclearização não remetia especificamente ao lugar dos sistemas nucleares não-estratégicos na doutrina militar. O próprio debate sobre a relação e a primazia das forças nucleares e convencionais parecia não iluminar um consenso entre grande parte desses atores acerca da utilidade das armas atômicas não-estratégicas na contenção das fraquezas do arsenal convencional, pelo menos até que a modernização dele fosse concluída. Cabe lembrar que uma das inovações do Conceito de Segurança Nacional de janeiro de 2000 foi a sugestão de que tais sistemas não-estratégicos fossem utilizados de forma limitada a fim de conter ataques convencionais sem conduzir a um escalonamento maior para o uso total de armas nucleares. Na prática, tal conceito acabava reafirmando a

missão das armas atômicas na contenção de qualquer ataque ao território russo a fim de compensar sua fraqueza diante de um agressor, e a idéia de uma resposta nuclear limitada significava uma transformação em relação à doutrina da era soviética, que tendia a destacar a inevitabilidade do rápido escalonamento como contenção da posição norte-americana (Gottemoeller, 2004; Jesus, 2008, p.427-428). Porém, ao mesmo tempo, Putin buscava minimizar a preocupação de uma série de grupos domésticos e de Estados no nível internacional quanto às intenções e ao desenvolvimento da política russa de segurança, demonstrando seu comprometimento com os regimes de desarmamento e controle de armas nucleares, mas não conduzindo transformações radicais ou vistas como irresponsáveis que prejudicassem a posição estratégica do país.

Tal comprometimento é também visível no terceiro subjogo, relacionado aos testes nucleares, mais especificamente à dinâmica de ratificação do CTBT. No Executivo russo, Putin e grande parte dos membros de sua equipe – como Igor Ivanov – defendiam que a ratificação do acordo por ambas as câmaras do Parlamento seria uma confirmação do apoio contínuo do país ao fortalecimento dos regimes de não-proliferação e desarmamento. Tais atores – influenciados por suas crenças mais moderadas e menos conservadoras – reforçavam que essa decisão permitiria que a Rússia, uma grande potência nuclear, demonstrasse sua responsabilidade com a comunidade internacional, particularmente na véspera da Conferência de Revisão do TNP, e ganhasse vantagens de barganha nessas negociações internacionais em relação a Estados que não tinham assinado nem ratificado o CTBT. Tal posição também era apoiada por congressistas mais liberais e reforçada por suas crenças menos assertivas e conservadoras. Eles defendiam que um voto favorável ao CTBT seria uma clara demonstração da vontade de Putin e do Parlamento de trabalharem juntos a fim de salvar os regimes de controle de armas num momento crítico, em que muitos eram os riscos, particularmente a busca de sistemas atômicos mais potentes a partir da realização de novos testes por outros Estados. Compartilhavam essa posição ONGs, que defendiam que uma decisão do porte da ratificação do CTBT auxiliaria a Rússia nas negociações com os EUA, retirando deles uma carta de negociação importante em acusações de que os russos não se mostravam comprometidos com os regimes relacionados a controle de armas e não-proliferação nucleares e de que fracassavam repetidamente nas tentativas de ratificação desses tipos de acordo desde o fim da Guerra Fria (The Acronym Institute for Disarmament Diplomacy, 2003).

Embora enfrentasse domesticamente a oposição republicana ao acordo, o Executivo norte-americano apoiava

o CTBT e defendia que uma possível aprovação pela Rússia renovaria os esforços internacionais para a contenção da proliferação de armas nucleares e a promoção do desarmamento. Além disso, via que tal decisão tomada pelos russos poderia persuadir países como a Índia, o Paquistão e a Coreia do Norte a assinar o tratado, mesmo que muitos considerassem irônico que, caso isso acontecesse, o mundo seria grato à Rússia e não aos EUA, que defendiam o tratado no nível internacional, mas não obtiveram a ratificação. Lideranças de Estados como o Reino Unido e a França pressionavam a Rússia, já que defendiam a entrada do tratado em vigor o mais rápido possível⁷⁷. Nas Nações Unidas, o secretário-geral Kofi Annan apoiava a aprovação do CTBT e do START II pelo Parlamento russo e clamava que outros Estados que ainda não tinham assinado ou ratificado o tratado o fizessem o mais rápido possível. Por outro lado, o presidente russo também sabia que, se a Rússia decidisse interromper sua moratória, ela ainda poderia realizar testes, tendo em vista que o CTBT ainda não tinha entrado em vigor. Ao lançar a responsabilidade pela entrada do acordo em vigor nas mãos de outros Estados – particularmente dos EUA, onde a ratificação ainda não tinha ocorrido nem havia perspectivas de alteração desse quadro no curto e no médio prazos –, o governo russo poderia se aproveitar dos desenvolvimentos em outros países que impediam a entrada do tratado em vigor para ampliar sua margem de manobra quanto aos testes nucleares, caso fosse necessário. Alguns congressistas – como membros do Partido Comunista – opunham-se explicitamente ao CTBT, bem como membros das Forças Armadas que os informavam. Na sua visão, havia um movimento deliberado para enfraquecer a Rússia e desprovê-la de seu *status* como potência nuclear, sendo o banimento dos testes atômicos mais um passo nessa direção (The Acronym Institute for Disarmament Diplomacy, 2003).

Finalmente, a Duma ratificou o CTBT em abril de 2000 por 298 votos a 74, e a acessão formal era esperada logo depois que a Assembléia Federal oferecesse seu consentimento à decisão. A Rússia, assim, juntava-se à França e ao Reino Unido como parte do tratado detentora de sistemas nucleares. Nesse contexto, observa-se que a preferência do votante mediano no Parlamento russo – que representa a maioria – era compatível com a do Executivo, conduzindo a uma situação na qual, mesmo havendo divisão de poder decisório pelas instituições políticas domésticas, ambos tinham preferências relativamente próximas. Como o CTBT dificilmente entraria em vigor em breve, o governo preservava a liberdade de ação provisória – especificamente

⁷⁷ A Rússia era um dos 44 Estados que deveriam ratificar o tratado para que ele entrasse em vigor, e aqueles Estados que já o haviam ratificado exerciam pressão para que ela fizesse o mesmo.

nesse período até a entrada do tratado em vigor – para abandonar a moratória e retomar os testes, caso precisasse. Nesse ínterim, o país teria tempo para investir na sua modernização militar a fim de ganhar mais flexibilidade no enfrentamento de novos desafios e negociaria medidas que visavam a reforçar a estabilidade estratégica no relacionamento com outros Estados.

Quanto ao quarto subjogo – relacionado à produção de material fissil –, os membros do Executivo russo compartilhavam a posição de que seu país deveria defender consistentemente o desenvolvimento de um tratado não-discriminatório, multilateral e efetivamente verificável. Viam, assim, o FMCT como uma medida importante no fortalecimento do regime internacional de não-proliferação e do processo de desarmamento ao eliminar o excesso de material disponível para novas armas atômicas. A entrada do tratado em vigor consolidaria a situação de várias potências nucleares que já haviam interrompido a produção de material fissil, e cada parte deveria, na visão de diversos membros da administração Putin, não auxiliar outros Estados a fabricá-lo, não o transferir do setor civil para o militar e aceitar a verificação internacional a fim de monitorar a aquiescência a esses compromissos. Porém, tais atores no Executivo reconheciam que questões-chave que determinariam a substância do tratado – incluindo seu custo de verificação – seriam seu escopo – particularmente a definição de categorias de materiais físséis e de instalações sujeitas à verificação – e a aplicação do regime ao material produzido antes da sua entrada em vigor. Quanto a esse último ponto, Putin e os membros de sua equipe consideravam contraproducente a idéia de aplicação do FMCT a estoques pré-existentes, já que isso equivaleria a desarmamento nuclear imediato, o que iria contra as preferências de grupos domésticos, como grande parte dos legisladores. Porém, destacavam que a Rússia estava comprometida com o objetivo de reduzir armas nucleares em escala global a um nível mínimo que garantisse a manutenção da estabilidade estratégica e eventualmente a eliminação completa desses sistemas, honrando o compromisso estabelecido no Artigo VI do TNP (Rybachenkov, 1999).

Na defesa desse ponto de vista, membros da equipe de Putin argumentavam que duas opções básicas de instalações e de materiais físséis poderiam estar sujeitas ao FMCT. A primeira seria a inclusão de todas as instalações e de todo o material. O Executivo russo não considerava tal perspectiva construtiva em face das restrições financeiras: como sinalizava um estudo da AIEA, isso exigiria investimento adicional substancial, quase três vezes maior do que o orçamento de 70 milhões de dólares do Departamento de Salvaguardas de tal agência. Além disso, dever-se-ia levar em

conta que praticamente todas as antigas instalações militares nucleares na Rússia não foram planejadas para a aplicação de medidas de verificação e que as atividades atômicas militares e pacíficas estavam tradicionalmente interconectadas no país. Tal atenção especial à minimização das implicações financeiras na implementação de um possível FMCT justificava-se em face dos gastos pesados já sustentados pelo país na aquiescência a outros tratados como o START I e a Convenção sobre Armas Químicas. Nesse sentido, uma opção mais vantajosa e compatível com o pragmatismo que Putin imprimia à política externa seria um tratado com uma perspectiva mais focada e limitada às instalações de produção de material físsil mais sensíveis à proliferação – como usinas de reprocessamento e enriquecimento – e a produção relevante dessas instalações. Mesmo com tal acordo de escopo mais limitado, a verificação deveria cobrir não apenas a não-produção de material nuclear proibido, mas a não-dispersão de material físsil civil, produzido depois da entrada do tratado em vigor. Tendo preocupações semelhantes às de grande parte dos legisladores e das Forças Armadas do país, os membros do Executivo russo consideravam que deveria ser vislumbrado no tratado um mecanismo que permitisse a exclusão da verificação para certas atividades militares não-proscritas. Além disso, operações relacionadas à recuperação de ogivas existentes nos Estados detentores de armas nucleares a fim de garantir a sua segurança não deveriam ser, na visão dos membros do Executivo russo, consideradas como “nova produção” (Rybachenkov, 1999).

Os membros do Executivo russo viam como fundamental a participação no tratado de todos os países com capacidade para a produção de armas nucleares e outros dispositivos atômicos explosivos, bem como de todos os Estados detentores de instalações para enriquecimento de urânio e reprocessamento de combustível nuclear. O objetivo era garantir maior previsibilidade sobre o comportamento dos outros atores que seriam também partes de um possível FMCT e, assim, maior estabilidade no seu relacionamento estratégico. Essa posição era fruto da conciliação de pressões não só domésticas, mas internacionais. Como destaquei no capítulo anterior, 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 apoiavam o início das negociações do FMCT e eram absolutamente críticos à falta de progresso nas conversações. Outros países como Egito, Irã e Argélia defendiam a consideração da produção passada e os estoques existentes (Preez, 2005; Rybachenkov, 1999). Putin e os membros de sua administração tinham preocupações semelhantes às do Executivo e de grande parte do Legislativo norte-americano – particularmente congressistas republicanos

– quanto à verificação de instalações envolvidas na geração de combustível nuclear para reatores de propulsão naval. Porém, cumpre lembrar que avanços na condução de negociações sobre a proibição de produção de material fissil dependiam do desenvolvimento nas negociações sobre desarmamento nuclear e prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico, posição inicialmente defendida pela China e posteriormente pela Rússia (Jesus, 2008, p.442-443).

Apesar dos impasses na Conferência para o Desarmamento, a cooperação entre a Rússia e os EUA quanto à administração de materiais físséis vinha sendo intensificada desde o início da década de 1990. Em 1993, um acordo intergovernamental sobre urânio altamente enriquecido removido das ogivas nucleares foi concluído. Mais de 500 toneladas de urânio altamente enriquecido seriam convertidas em urânio de menor nível de enriquecimento em empresas russas para o uso em usinas atômicas dos EUA por um período de 20 anos. Em 1998, os presidentes desses Estados assinaram uma declaração conjunta sobre princípios para o gerenciamento e a deposição de plutônio designado como não-requerido para propósitos de defesa. No esforço de deposição do plutônio, a Rússia e os EUA comprometeram-se a desenvolver métodos e tecnologia para medidas de transparência, inclusive de verificação internacional apropriadas. Ademais, outro progresso substancial foi obtido no âmbito da Iniciativa Trilateral – EUA, Rússia e AIEA – quanto à investigação de medidas práticas relacionadas à aplicação da verificação aos materiais físséis em excesso (Rybachenkov, 1999).

Putin poderia negociar um FMCT não-discriminatório, multilateral e efetivamente verificável a fim de conter novas corridas armamentistas e de ampliar os esforços para que outros Estados aquiescessem a tais obrigações. Além disso, atender às preferências de uma série de Estados no nível internacional – mesmo que muitos países periféricos ainda criticassem a posição russa quanto à não-consideração da produção passada e dos estoques existentes – permitiria à Rússia fortalecer sua influência nas negociações relacionadas à produção de material fissil e outras questões interligadas da área de controle de armas. Atendendo simultaneamente às preferências de congressistas russos, de membros das Forças Armadas e de outras potências nucleares, o governo russo não apoiou a cobertura de estoques de material fissil existentes previamente à entrada de um possível tratado em vigor. Ademais, insistiu na ligação das discussões sobre material fissil aos debates sobre a corrida armamentista no espaço, também em face da preocupação de grupos domésticos e da China quanto ao desenvolvimento da defesa antimísseis norte-americana. Mesmo com tal divergência, Putin buscava fazer com que tal questão não escalonasse nem

prejudicasse o curso mais amplo da relação estratégica com a outra grande potência atômica.

Com o desenvolvimento de tais jogos, os elementos que ao final compuseram a postura estratégica e a posição negociadora inicial da Rússia acerca dos temas relacionados ao controle de armas e ao desarmamento nucleares foram o apoio à preservação do ABM como elemento fundamental na estabilidade da relação estratégica com os EUA, a defesa das reduções nucleares irreversíveis e verificáveis realizadas por meio de acordos com níveis elevados de obrigação e precisão e a preferência pela exclusão de sistemas não-estratégicos no conteúdo de possíveis novos acordos. Cabe ainda destacar a “desnuclearização” gradativa da política de segurança e a maior ênfase nas capacidades convencionais na limitação de conflitos regionais; a defesa do compromisso de proibição total de testes e o banimento da produção de materiais físséis de forma efetivamente verificável e não-discriminatória, cujo progresso estaria ligado às barganhas relacionadas à prevenção de uma corrida armamentista no espaço cósmico. Examinarei a seguir a negociação que levou a Rússia a assumir os compromissos do plano de ação de 2000.

4.2.2.

A Rússia na sexta Conferência de Revisão do TNP

As negociações internacionais que levaram aos compromissos estabelecidos no plano de ação de 2000 serão decompostas analiticamente como no capítulo anterior. Considerarei primeiramente 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. Naquele contexto, o *win-set* dos negociadores russos – liderados por Igor Ivanov – era composto pelos seguintes elementos: a defesa da entrada do START II em vigor condicionada ao respeito ao ABM pelos EUA, o apoio à preservação do ABM como pilar da estabilidade estratégica e a negociação de reduções ofensivas estratégicas com densos mecanismos de verificação nas guias do START III. Com o START II ratificado pela Duma, os russos apoiavam a implementação dos compromissos assumidos no tratado – bem como grande parte da comunidade internacional, como os países da Coalizão da Nova Agenda, defensores do compromisso inequívoco das cinco potências nucleares quanto à eliminação total de seus arsenais atômicos –, desde que os norte-americanos se comprometessem a preservar o ABM. As demais partes do TNP defenderam inclusive a negociação de um START III (Johnson, 2000a). O *win-set* norte-americano era composto

pela defesa da entrada do START II em vigor; a preservação do ABM como pilar da estabilidade estratégica, admitindo-se a possibilidade de modificações para permitir o desenvolvimento de defesa antimísseis limitada; e a negociação de futuras reduções ofensivas estratégicas irreversíveis, com densos mecanismos de verificação e possível inclusão de sistemas não-estratégicos nas guias do START III. Embora seja possível identificar pontos claros de sobreposição dos *win-sets*, ambos os lados preservavam claras diferenças no que dizia respeito ao desenvolvimento de defesas antimísseis limitadas. Naquele contexto estratégico, os russos procuraram reestruturar o jogo e alterar as visões dos norte-americanos acerca dos benefícios dos entendimentos propostos. Destacavam a necessidade de preservação do equilíbrio estratégico entre as grandes potências atômicas e os efeitos deletérios que uma transformação considerável ou o abandono de acordos como o ABM poderiam ter sobre ele, sendo esse um obstáculo à realização de mais reduções ofensivas estratégicas.

Quanto ao *acceptability-set* dos membros do Executivo russo, cumpre destacar que ele refletia o interesse do grupo doméstico mediano – no caso, grande parte dos congressistas – e era incluso no *win-set* doméstico (Moravcsik, 1993, p.30-31), particularmente quanto à defesa de entrada do START II em vigor ligada à preservação do ABM como pilar da estabilidade estratégica e à negociação de reduções ofensivas estratégicas futuras irreversíveis, com densos mecanismos de verificação. Caso a maioria do Legislativo russo não fosse composta pela coalizão que apoiava Putin, os membros do Executivo russo poderiam ter maior dificuldade para negociar com os norte-americanos e obter a aprovação dos entendimentos atingidos no nível internacional. Porém, como a maioria do Legislativo era composta por membros dos partidos que apoiavam o presidente, a aprovação doméstica dos compromissos internacionais assumidos com relação ao controle de armas e desarmamento nucleares era consideravelmente facilitada (Milner, 1997, p.100).

A ratificação do START II pela Rússia pouco antes da abertura da sexta Conferência de Revisão do TNP colocara a responsabilidade pelo destino daquele tratado nas mãos dos senadores norte-americanos e permitira ao Executivo russo o ganho de influência em tal conferência, tendo em vista o apoio à sua realização por outros Estados, particularmente as outras potências nucleares e os países do Movimento Não-Alinhado e da Coalizão da Nova Agenda. A ratificação era aplaudida por vários outros Estados na sexta Conferência, o que conferia aos negociadores russos maiores oportunidade e apoio na pressão sobre os EUA quanto à aprovação dos acordos relacionados ao ABM a fim de garantir a entrada do START II em vigor o mais rápido possível (Chayes &

Chayes, 1995, p.135-153, 174-179; Jesus, 2005, p.57). Sabendo que os EUA dificilmente cederiam às pressões internacionais por completo em face das dificuldades domésticas enfrentadas pela administração Clinton, os representantes da Rússia propuseram – junto ao Reino Unido, à França e à China – o texto de uma declaração aos EUA na sexta Conferência. Tal declaração apontava a necessidade de preservação e de fortalecimento do ABM como base para reduções ainda mais amplas de armas ofensivas estratégicas. Apesar de ser dotada de uma linguagem bastante flexível, a declaração tornava claro que a Rússia e as outras três potências atômicas esperavam que, caso os EUA aceitassem aqueles termos, eles se comprometessem politicamente a não denunciar o ABM, embora não se fechasse a possibilidade de que modificações fossem feitas no tratado a fim de permitir o desdobramento de defesas antimísseis limitadas no futuro. Como vimos no capítulo anterior, os negociadores norte-americanos concordaram com o compromisso (Gottemoeller, 2004; Johnson, 2000b; Mankoff, 2007, p.127).

Nas conversações acerca da redução do papel das armas nucleares nas políticas de segurança, o *win-set* russo era composto pela defesa da diminuição do papel dos sistemas atômicos nessa política e da ampliação do arsenal convencional. Tal *win-set* também fora determinado levando-se em conta a distribuição de poder, escolhas políticas e coalizões possíveis no nível doméstico (Putnam, 1988, p.441-452): o apoio de Putin à desnuclearização da política militar russa num ritmo moderado era reflexo, em parte, da tentativa de administrar pressões de uma série de atores na esfera interna. Enquanto as armas nucleares eram ainda concebidas como fundamentais à preservação da segurança e do *status* russos no sistema internacional conforme desejavam os sergeyevistas, o presidente destacava que os sistemas atômicos seriam voltados para a provisão de maior segurança até a conclusão da modernização do arsenal convencional, como almejava grande parte dos atores que adotaram posições mais kvashinistas (Gottemoeller, 2004). Em face do consenso entre grande parte de sergeyevistas e kvashinistas acerca da utilidade das armas atômicas não-estratégicas na contenção das fraquezas do arsenal convencional – pelo menos até que esse último fosse completamente modernizado –, o *acceptability-set* nessa questão refletia o interesse dos grupos domésticos medianos e era incluso no *win-set* russo. Novamente, os membros da administração Putin atuavam como “líderes como agentes” (Moravcsik, 1993, p.30-31).

Como aponta Yost (2001, p.533-534), existia um interesse limitado entre tais atores domésticos na Rússia quanto ao controle de armas nucleares não-estratégicas devido à fraqueza do arsenal convencional, à superioridade convencional militar da OTAN, à ampliação das capacidades

da organização além de suas necessidades percebidas e às novas funções destinadas ao arsenal atômico. Dentre elas, cabe destacar a contenção da agressão externa, o uso dos sistemas nucleares como elementos voltados para a equalização ou o contrabalanço da superioridade das forças convencionais de adversários potenciais, a manutenção da estabilidade de combate em forças engajadas em alguma operação, a possibilidade de desescalonamento de conflitos convencionais, a possibilidade de ataques limitados em guerras regionais a fim de evitar extensão geográfica do conflito, a inibição da intervenção de poderes externos em conflitos regionais envolvendo a Rússia, a substituição de sistemas não-nucleares de ataque de precisão de longo alcance e a possibilidade da mudança da correlação de forças em teatros específicos de operações militares. Além disso, tais armas também serviam, na crença de muitos atores políticos e sociais russos, como meios de manutenção do *status* da Rússia na política internacional, de preservação de sua liderança na Eurásia e de ganho de vantagem diplomática em crises (Yost, 2001, p.534-537). Nesse sentido, assumir compromissos com elevados níveis de obrigação (Abbott et al., 2000, p.401) com relação às armas não-estratégicas poderia conter a liberdade de ação e a flexibilidade para lidar com as principais ameaças no sistema internacional.

Cumprir destacar que o argumento aqui desenvolvido não aponta para a idéia de que os russos não tinham qualquer interesse ou incentivo para buscar o controle de armas nucleares não-estratégicas. Ele poderia ser interessante como uma forma de conter a presença de sistemas atômicos não-estratégicos dos EUA no continente europeu, contra a qual, em diversas negociações passadas, os russos se posicionaram. Porém, ao mesmo tempo, eles tinham incentivos para manter e melhorar as armas dessa categoria em face das ameaças na sua periferia e do processo de expansão da OTAN (Yost, 2001, p.550-551). A manutenção desse arsenal nuclear não-estratégico foi pesadamente criticada na sexta Conferência de Revisão do TNP por negociadores de Estados membros do Movimento Não-Alinhado e da Coalizão da Nova Agenda. Apesar de não terem *win-sets* completamente congruentes, os representantes de tais Estados acusavam a Rússia de instrumentalizar a idéia de defesa da estabilidade estratégica a fim de preservar seu *status* nuclear e defendiam a criação de mecanismos de controle e de redução de armas nucleares não-estratégicas. Os representantes dos EUA apoiavam 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 nucleares. Já os da China adotavam posição semelhante aos da Rússia na sexta Conferência ao defenderem a contenção de uma excessiva flexibilidade norte-americana nas questões

relacionadas ao controle de armas e ao desarmamento nucleares, ao passo que também se preocupavam em evitar acordos que reduzissem sua própria flexibilidade na operação das armas não-estratégicas e ampliassem demasiadamente a oferta de informação sobre suas capacidades atômicas e a implementação de acordos. Os membros dos Executivos do Reino Unido e da França desejavam uma declaração conjunta das potências atômicas com o objetivo de conquistar um resultado construtivo (Johnson, 2000a, 2000b).

Uma série de propostas relacionadas à redução do papel das armas nucleares não-estratégicas – que já vinha sendo discutida nas organizações intergovernamentais – teve eco durante a sexta Conferência. Por exemplo, em março de 2000, o Instituto das Nações Unidas para a Pesquisa sobre Desarmamento realizou um seminário sobre tais sistemas, e, na ocasião, foram identificadas propostas para lidar com eles. Indo da ampliação da transparência por meio de reduções e ampliação da segurança física à negociação de um tratado sobre a proibição e a eliminação das armas nucleares não-estratégicas, tais propostas refletiam a importância da construção de consciência acerca dos riscos associados à confiança contínua de alguns Estados nesses sistemas na sua política de segurança. A pressão crescente da comunidade internacional e das ONGs – que inclusive informavam o Executivo de vários países nas negociações da sexta Conferência – era vista como elemento fundamental na resolução dos problemas relacionados a tais armamentos. Dentre as sugestões apresentadas no seminário que seriam pontos de partida importantes para que as partes do TNP decidissem o que fazer, cabe destacar a condução de estudos sobre todos os aspectos dessas armas, o desenvolvimento de definições específicas que distinguissem sistemas atômicos estratégicos e não-estratégicos, a ampliação da transparência com relação às armas desdobradas e não-desdobradas, a reafirmação das iniciativas presidenciais de Bush e de Gorbachev, o fortalecimento e a formalização do regime de verificação estabelecido em 1991, a proibição da produção e do desdobramento de novos tipos de sistemas e a eliminação daqueles que não eram mais produzidos, como minas terrestres nucleares (Johnson, 2000a, 2000b).

Ao final da sexta Conferência, os negociadores russos comprometeram-se a participar de discussões sobre medidas relacionadas às reduções nucleares não-estratégicas e à diminuição do *status* operacional de armas atômicas e de seu papel nas políticas de segurança (Applegarth, 2005a), atendendo às reivindicações de grande parte da comunidade internacional, bem como de alguns congressistas domesticamente. Entretanto, com a flexibilização da exigência original para as conversações sobre desarmamento nuclear “tão logo quanto fosse apropriado”, os russos

preservavam a flexibilidade para desdobrar armas atômicas não-estratégicas até que as forças convencionais fossem modernizadas (Johnson, 2000a, 2000b), atendendo ao que boa parte da coalizão doméstica que apoiava Putin defendia.

Nas conversações acerca da entrada do CTBT em vigor durante a sexta Conferência, os representantes da Rússia tinham posições semelhantes aos da França e do Reino Unido, as outras partes detentoras de sistemas nucleares que também haviam ratificado o acordo (The Acronym Institute for Disarmament Diplomacy, 2003). A ratificação do tratado na Rússia pouco antes da sexta Conferência favoreceu consideravelmente a atuação do país nessa reunião. Além dos elogios vindos do secretário-geral das Nações Unidas Kofi Annan à decisão da Duma, Igor Ivanov foi aplaudido pelos representantes de outras partes do TNP ao apresentar os avanços da Rússia na área de desarmamento nuclear no Relatório Nacional de Aquiescência da Federação Russa ao TNP, conquistando o apoio de aliados norte-americanos na OTAN e de grande parte do Movimento Não-Alinhado e da Coalizão da Nova Agenda. A ênfase na ratificação do CTBT dada pela delegação russa colocava ainda mais pressão sobre os EUA, forçados a adotar uma posição defensiva. Ganhavam visibilidade, assim, acusações de tentativas de sabotagem do controle de armas e do desarmamento nucleares pelos EUA, além do exemplo negativo que era transmitido a Estados como a Índia, o Paquistão e a Coreia do Norte, que ainda não haviam se comprometido com o CTBT. ONGs internacionais pressionavam a Rússia – bem como o Reino Unido e a França – para que considerasse a aplicação provisória de penalidades em termos da representação e da formulação da decisão para Estados que atrasassem a participação no regime de proibição de testes (Johnson, 2000a, 2000b).

Enquanto no nível internacional o *win-set* russo se sobrepunha aos do Reino Unido e da França quanto à defesa da entrada do CTBT em vigor, bem como aos de países membros da OTAN, do Movimento Não-Alinhado e da Coalizão da Nova Agenda, o *acceptability-set* dos membros do Executivo russo refletia o interesse do grupo doméstico mediano quanto ao CTBT – no caso, a maioria dos congressistas que ratificara o tratado – e era incluso no *win-set* (Moravcsik, 1993, p.30-31). Isso tornava bem mais fácil a aprovação – mesmo que tácita ou informal – dos compromissos negociados internacionalmente sobre o CTBT. Embora não representasse um avanço decisivo em relação aos compromissos estabelecidos na conferência anterior nessa área, o documento final pode ser visto como a tentativa de preservação de uma perspectiva construtiva para a sexta Conferência. No seu texto, ele ressaltava a necessidade de que as assinaturas e as ratificações fossem atingidas o mais rápido possível, bem como a manutenção da moratória das

explosões de testes enquanto o tratado ainda não vigorasse. Na perspectiva russa, o documento representava a busca de conciliação de pressões tanto internas como externas sobre a administração Putin. Externamente, ele reafirmava os compromissos da Rússia com o desarmamento nuclear perante a comunidade internacional, além de que era um meio de preservar o compromisso político dos EUA de reconsiderar o tratado assim que houvesse melhores condições internas para a ratificação. Na dimensão doméstica, o documento atendia às preferências de grande parte dos congressistas, que viam na posição russa quanto ao CTBT uma forma de obtenção de maiores oportunidades de voz nas instituições internacionais e de inserção por meio da construção de coalizões e da participação em arranjos cooperativos com países ocidentais. Ao mesmo tempo, as dificuldades externas à entrada do tratado em vigor poderiam ser utilizadas a fim de minimizar a oposição doméstica no curto e no médio prazos, já que tais obstáculos abriam espaço para a maior flexibilidade para a retomada de testes se os desenvolvimentos político-militares no nível internacional assim exigissem. O compromisso ao fim da Conferência era político, não juridicamente vinculante; logo, poderia ser abandonado sem os custos elevados de instrumentos com níveis maiores de obrigação perante o direito internacional.

No quarto processo – aquele relacionado às discussões em torno das negociações de um FMCT efetivamente verificável –, o *win-set* russo incluía o *acceptability-set* dos membros do Executivo do país, que, mais uma vez, refletia o interesse dos principais grupos domésticos. Tal *win-set* era composto pelo apoio ao início das conversações sobre um FMCT que fosse efetivamente verificável, mas que excluísse a inspeção para certas atividades militares nucleares não-proscritas, como a produção de combustível para propulsão naval, e para os sistemas já existentes (Rybachenkov, 1999). O *win-set* russo apresentava pontos de sobreposição em relação ao norte-americano, mas tal posição era amplamente criticada por Estados do Movimento Não-Alinhado e da Coalizão da Nova Agenda, que defendiam a consideração da produção passada (Preez, 2005). De acordo com tais posições mais críticas, um FMCT sem a consideração sobre os estoques existentes seria fraco e inútil, além de que, mesmo se o escopo fosse limitado, ainda haveria a possibilidade de se declarar material produzido no futuro falsamente como produção previamente existente. Isso exigiria mecanismos ainda mais criteriosos para inspeção. Já Estados como o Paquistão, por exemplo, argumentavam que, se o FMCT não incluísse os estoques existentes ou a verificação mais efetiva, ele congelaria ou acentuaria as assimetrias entre os Estados detentores de armas nucleares – como entre o próprio Paquistão e a Índia – e assim minaria o equilíbrio estratégico

regional (Reaching Critical Will, s.d.). Os pontos de sobreposição entre os *win-sets* russo e norte-americano terminavam no que dizia respeito à relação entre as negociações sobre a proibição de produção de material fissil e o desenvolvimento das conversações sobre a prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico. O *win-set* russo apresentava nesses temas mais pontos de sobreposição com o chinês: os representantes de ambos os países defendiam inicialmente a ligação entre tais barganhas na Conferência para o Desarmamento em face da preocupação com o desenvolvimento da defesa antimísseis norte-americana.

Diante do impasse, havia o risco de que, ao invés de se tornar mais consistente o compromisso da Conferência anterior quanto ao início das negociações do FMCT, houvesse até mesmo retrocesso. Os representantes da França mobilizaram-se a fim de evitar que esse dilema compromettesse uma declaração das cinco potências atômicas e, assim, um resultado bem-sucedido. Cedendo às pressões francesas e de outros países ocidentais, os chineses acataram um parágrafo relativamente fraco sobre o FMCT, preservando o compromisso internacional com o início das negociações de tal tratado no futuro. O documento final assinado pelas potências atômicas – dentre elas, a Rússia – destacava a necessidade de criação de um corpo na Conferência para o Desarmamento com mandato para lidar com o desarmamento nuclear, além de reforçar a pressão sobre a Índia e o Paquistão para que se engajassem nas negociações sobre a proibição da produção de material fissil. O resultado mais flexível com relação ao início das negociações do FMCT afastava-se do ponto ideal de muitos Estados não-detentores de armas nucleares na OTAN e do Movimento Não-Alinhado, que almejavam um compromisso mais substantivo quanto ao tema. Entretanto, o teor mais flexível era fundamental se não quisessem comprometer o resultado final da Conferência em face das divergências entre as potências nucleares (Johnson, 2000a, 2000b).

Ao concluir a análise do processo de formação das posturas estratégicas e da posição negociadora inicial russas e a interação entre os níveis doméstico e internacional durante a sexta Conferência de Revisão do TNP, foi possível examinar por que, em 2000, a Rússia decidiu cumprir total e efetivamente o plano de ação por meio da preservação do START II, da assinatura de acordos densos e precisos voltados para um efetivo desarmamento nuclear, da redução do papel das armas atômicas na política de segurança, da defesa do compromisso de proibição total de testes e do consentimento quanto ao banimento da produção de materiais físséis de forma efetivamente verificável e não-discriminatória, cujo progresso estava ligado às barganhas relacionadas à prevenção de uma corrida armamentista no

espaço cósmico. Tal decisão resultou, em parte, das preferências da maioria dos membros da administração de Vladimir Putin – contando principalmente com o apoio dos membros do Unidade e a aliança tática desses atores com os membros do Partido Comunista no Legislativo – pela preservação de instrumentos jurídicos densos e precisos como o START II e o ABM na manutenção da estabilidade no relacionamento estratégico das duas grandes potências atômicas, pela “desnuclearização” da política militar em face dos altos custos de preservação do arsenal atômico no contexto da crise econômica do país e da necessidade de desenvolvimento de armas convencionais para lidar com ameaças regionais e pela preservação de uma postura cautelosa diante do possível desenvolvimento da defesa antimísseis norte-americana. Putin era dotado do poder de formulação de agenda pelas instituições domésticas. Embora os legisladores russos fossem dotados de poderes de ratificação, veto e emenda sobre a agenda internacional, Putin definiu essas instituições de forma a concentrar em suas mãos gradativamente o processo de formulação das decisões relacionadas às políticas externa e de segurança. Para tal, procurou centralizar a autoridade e oferecer aos críticos compensações paralelas a fim de minimizar sua oposição e garantir seu apoio às decisões internacionais tomadas pelo Executivo. Tais opositores eram em grande parte orientados por crenças mais assertivas e conservadoras que as do Executivo em relação à cooperação com os EUA na área de controle de armas e desarmamento, vendo que acordos favoráveis aos EUA poderiam ser entendidos como “traições ao interesse nacional russo”. Seguirei à análise da decisão da administração Putin de não-cumprimento total e efetivo do plano de ação nos anos que seguiram a sexta Conferência.

4.3.

A administração Putin 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 Putin decidiu não cumprir total e efetivamente os passos do plano de ação após a sexta Conferência de Revisão do TNP. Obedecendo aos parâmetros indicados no Capítulo 2, examinarei no próximo subitem o processo de definição da postura estratégica e das posições negociadoras iniciais nesse segundo momento com relação aos principais temas de controle de armas e desarmamento nucleares. No subitem seguinte, investigarei o processo de negociação que levou a Rússia a decidir não cumprir total e efetivamente os compromissos definidos em 2000.

4.3.1.

A definição da postura estratégica e das posições negociadoras iniciais da Rússia pós-2000

Decomporei os subjugos sobrepostos dentro do Executivo russo de forma semelhante à aplicada no item anterior. Porém, cabe destacar, antes de iniciar a análise das preferências dos principais atores envolvidos nesses subjugos e da barganha entre eles, que o processo de concentração de poder sobre as decisões das políticas externa e de segurança nas mãos do Executivo – particularmente do presidente – intensificou-se ainda mais por meio da manipulação e da reconfiguração das instituições políticas domésticas. Putin – que permaneceu na presidência no período em foco nesta parte da tese, aquele que se estende da sexta à sétima Conferência de Revisão do TNP – reduziu o ministério de Relações Exteriores à função de executor – em vez de iniciador – das políticas. Ao passo que tal ministério perdeu influência, o Conselho de Segurança ganhou mais espaço. Em 2004, Igor Ivanov deixou o cargo de ministro e assumiu como presidente do Conselho. Esse foi um dos principais meios pelos quais as informações sobre assuntos de segurança chegaram a Putin, de forma a fortalecer a verticalização do poder e a insular ainda mais as discussões sobre os princípios que orientam a política externa. Em troca das maiores oportunidades econômicas proporcionadas por Putin, a maior parte do Legislativo e grande parte dos grupos de interesse consentiram com a gradativa exclusão em relação às discussões acerca da inserção internacional do país, enquanto os partidos de oposição foram sistematicamente marginalizados (Mankoff, 2006, p.7-8; Trenin & Lo, 2005). Na área nuclear, Putin anunciou, pouco antes de vencer as eleições presidenciais de 2004, planos de reestruturação do Executivo que permitiriam conferir a ele mais poder sobre a burocracia federal. Uma das decisões seria a substituição do Ministério de Energia Atômica – responsável pela produção e pelo armazenamento de materiais nucleares civis e na área de defesa, pelo desenvolvimento e teste de armas atômicas e pela eliminação de munição e ogivas em excesso – pela Agência Federal de Energia Atômica. Ela seria encabeçada pelo ex-ministro de Energia Atômica Alexander Rumyantsev, mas agora estaria submetida ao Ministério de Indústria e Energia com um mandato reduzido e cobriria apenas as questões relacionadas aos aspectos civis da energia nuclear. Os militares seriam concentrados no Ministério de Defesa (Kohlmeier, 2004).

No nível internacional, cabe destacar as preocupações crescentes em torno da proliferação de armas de destruição

em massa, dos desenvolvimentos relacionados à defesa antimísseis norte-americana e das pesquisas nos EUA sobre sistemas nucleares para teatros de operações. No nível doméstico, existia a necessidade de assegurar a membros da Duma e do Conselho da Federação e aos setores políticos internos que, mesmo com o reforço da cooperação com os EUA e a Europa Ocidental, as contramedidas russas estavam em pleno funcionamento no caso da reversão dessa relação cooperativa e em face da presença militar ainda maior da OTAN nas proximidades das fronteiras do país. Diante disso, Putin – que defendera inicialmente que o START II era uma garantia quanto ao compromisso de redução de armas estratégicas de forma verificável e que o ABM era um elemento fundamental na estabilidade da relação estratégica com os EUA – estaria disposto a declarar nesse momento o primeiro tratado nulo e finalizar os esforços para a entrada do acordo em vigor se os EUA denunciassem o ABM. O START II tornar-se-ia, na visão de Putin, um obstáculo ao desenvolvimento de armas mais potentes a fim de lidar com os principais desafios à segurança. Em vez de aposentar seus mísseis estratégicos, Putin via que eles poderiam ser desdobrados por mais uma década. O presidente também se preocupava com as pesquisas dos norte-americanos sobre sistemas atômicos para teatros de operações e a sua modificação para a eliminação de *bunkers* (Gottemoeller, 2001, 2004; Jesus, 2008, p.425). Ele falava sobre a urgência da modernização nuclear estratégica de maneira mais intensa, buscando formas de preservar uma força atômica renovada e de promover melhorias nas convencionais (Jesus, 2008, p.425).

Ao mesmo tempo, Putin – um líder pragmático – enxergava a necessidade de vencer obstáculos políticos e jurídicos à sua flexibilidade estratégica e reforçar a liberdade de ação no planejamento militar (Jesus, 2008, p.425). Em face do interesse em evitar que acordos sobre questões nucleares prejudicassem o rumo da cooperação político-econômica mais abrangente com os EUA, ele continuava preferindo acordos com níveis mais elevados de obrigação e precisão quanto ao controle de armas e ao desarmamento nucleares, reduções irreversíveis e verificáveis de armas estratégicas e a exclusão de sistemas não-estratégicos de tais acordos, mas poderia aceitar atos internacionais com um conteúdo mais flexível, como, por exemplo, reduções ofensivas estratégicas reversíveis, sem novos procedimentos para verificação. Tal postura visaria a fortalecer a relação estratégica com os EUA e, ao mesmo tempo, preservar a liberdade para lidar com novos desafios do sistema internacional, particularmente no nível regional. Nesse momento, foi dada pelo presidente uma ênfase ainda maior às armas atômicas não-estratégicas na proteção da integridade

territorial da federação, além da defesa do desenvolvimento de capacidades nucleares estratégicas que nenhuma outra potência nuclear teria nos anos seguintes, como ogivas manobráveis de alta precisão e sistemas de lançamento avançados. Assim, cada vez mais se ampliava a idéia de que as armas atômicas poderiam ser utilizadas não apenas para a dissuasão ou para uma guerra de grande escala envolvendo potências nucleares, mas em conflitos menores na periferia (Jesus, 2008, p.426-427).

A partir de março de 2001, Sergei Ivanov ocupou o cargo de ministro da Defesa, enquanto Sergei Lavrov assumiu as Relações Exteriores em março de 2004. Sendo o primeiro civil a exercer aquela função na Rússia, Sergei Ivanov fora conselheiro de Yeltsin e, depois, de Putin para questões de segurança nacional. Ele era considerado um dos principais membros do círculo de formuladores de decisão mais próximos a Putin e um dos mais fortes *siloviki* no Kremlin. A própria indicação ao cargo de ministro da Defesa – responsável pela administração da reforma militar – era classificada por Putin como um passo rumo à desmilitarização da vida pública. Já Lavrov tinha servido como vice-ministro das Relações Exteriores no início da década de 1990 e, antes de assumir o cargo de ministro, fora representante permanente da Rússia nas Nações Unidas desde 1994. O estilo de Lavrov era marcado por grande continuidade em relação ao seu antecessor, Igor Ivanov. Embora não fosse um membro do círculo mais próximo do presidente, Lavrov colocava-se como um diplomata habilidoso e um negociador sofisticado, mas mais um servo leal de Putin do que um político que adotava posições distintas daquelas do presidente (Lo, 2003, 2006).

Sergei Ivanov adotava uma direção semelhante à de Putin ao ressaltar que, respeitando-se os limites estabelecidos pelos acordos de controle e redução de armamentos assinados pela Rússia, as armas nucleares estratégicas mais antigas poderiam ser substituídas pelos mísseis SS-19 armazenados, o que ofereceria ao país tempo suficiente para desenvolver “novas armas para o século XXI”. Sergei Ivanov manifestava sua preocupação com o poder nuclear de membros da OTAN, que poderia conduzir a uma reconstrução substancial do planejamento militar russo com uma ênfase maior nos sistemas atômicos. Isso se justificava pela expansão da organização, que pretendia inserir países do Leste Europeu, e do seu auxílio às operações de manutenção da paz no Afeganistão, preservando sua presença militar nas proximidades da Rússia. Sergei Ivanov temia que, com a entrada das repúblicas bálticas na OTAN, novos sistemas atômicos pudessem ser desdobrados nos territórios desses países. Essas preocupações tomaram forma no relatório de outubro de 2003 emitido pelo Ministério da Defesa sobre a

modernização das forças estratégicas, que sugeria o desenvolvimento de um arsenal renovado para os 30 anos seguintes e ressaltava que a doutrina militar poderia ser alterada caso os EUA continuassem apoiando ações preemptivas e incentivassem o desenvolvimento de sistemas atômicos modernizados (Jesus, 2008, p.426-427). Sergei Ivanov sinalizava que, caso os EUA denunciassem o ABM, o abandono do START II pela Rússia daria ao seu país mais flexibilidade na construção e no planejamento de suas forças estratégicas. Mesmo tendo se oposto inicialmente aos planos norte-americanos relacionados à defesa antimísseis, o ministro da Defesa chegou a afirmar em 2003 que a Rússia também estaria interessada em tais sistemas e que não descartaria até mesmo a possibilidade de cooperação com os EUA nessa área no futuro. Todavia, os esforços russos seriam governados, na sua visão, por “senso comum, possibilidades técnicas e situação econômica” (Kucia, 2003).

Embora reconhecesse os méritos de acordos com elevados níveis de obrigação e precisão e desejasse mais discussões relacionadas aos parâmetros militares e técnicos do programa de defesa antimísseis norte-americano e às reduções ofensivas, Sergei Ivanov sabia que um tratado nesse perfil ideal poderia não ser possível. Nas palavras do ministro, as relações entre os dois ex-rivais da época da Guerra Fria poderiam ser caracterizadas não como as de inimigos, mas provavelmente ainda não como as de aliados (Mankoff, 2006, p.15). Quanto ao papel da dissuasão, ele afirmava que a tríade nuclear da Rússia de armas baseadas na terra, no mar e no ar continuaria sendo central – com uma atenção prioritária conferida aos sistemas terrestres –, ao passo que notava “tentativas de se transformarem as armas nucleares de instrumentos de dissuasão em armamentos para teatro de operações”, em referência aos esforços norte-americanos de pesquisa de sistemas atômicos de baixa potência. Porém, cumpre lembrar que o relatório de outubro de 2003 emitido pelo ministério da Defesa e apresentado por Sergei Ivanov sobre as tarefas imediatas das forças militares russas detalhava a Doutrina Militar de 2000 e propunha que o uso preventivo da força não fosse completamente descartado se os interesses russos e seus compromissos em alianças assim exigissem. Embora ele não se referisse especificamente às armas nucleares, trazia implícita a ameaça de seu uso (Kucia, 2003; Sokov, 2003).

Já Lavrov apontava que o desenvolvimento da defesa antimísseis na Europa Oriental era evidência da permanência dos esforços dos EUA na contenção da Rússia. O ministro argumentava que muitos países europeus estavam corretamente preocupados com o fato de que o desdobramento de uma defesa antimísseis poderia minar os processos de desarmamento, o que implicitamente

pressupunha a possibilidade de uma maior ênfase nos sistemas nucleares ofensivos na política russa de segurança. Em face disso, a Rússia considerava tal iniciativa norte-americana um desafio que requereria uma “resposta estratégica”, mas já era hora de se enterrar o legado da Guerra Fria e de se estabelecerem estruturas que lidassem com os imperativos da nova era. A Rússia e o Ocidente não eram mais adversários na visão do ministro de Relações Exteriores e não desejavam criar a impressão de que a guerra ainda era uma possibilidade, sendo os caminhos para a construção de um novo relacionamento o diálogo, o debate e a análise conjunta de ameaças. Contudo, até então, a Rússia era vista por Lavrov como excluída de tal análise, enquanto era levada a acreditar nas habilidades analíticas e nas boas intenções de seus parceiros (Lavrov, 2007).

Com relação à forma e ao conteúdo dos instrumentos legais voltados para a administração dos recursos de violência, Lavrov defendia o papel desses mecanismos e vislumbrava até mesmo a cobertura de novas áreas, como a prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico. Junto à China, a Rússia buscava um acordo amplo para esse fim e convidava os demais Estados com capacidades espaciais a se juntarem à iniciativa. Porém, não desejava que divergências sobre a forma e o conteúdo de acordos nesse perfil prejudicassem a dinâmica positiva alcançada no relacionamento com os EUA nos últimos anos, estando consciente de que tal país era a principal liderança nos assuntos de segurança. Em relação ao papel da dissuasão, Lavrov (2007) defendia num artigo inicialmente apresentado para publicação na *Foreign Affairs* – mas que não foi publicado em face da edição proposta, que alteraria o conteúdo inicial do texto – que o mundo hoje deveria ser baseado na cooperação em vez de na dissuasão nuclear e que um retorno às teorias da época da Guerra Fria como a contenção apenas levaria à confrontação. Lavrov via que muitas tentativas eram feitas para conter a Rússia, particularmente a expansão da OTAN para o leste, em violação às garantias prévias dadas a Moscou. O ministro questionava a forma como a democracia poderia ser fortalecida por uma aliança que produzia cenários para o uso da força (Lavrov, 2007).

É possível perceber diferenças – mesmo que muitas vezes sutis – entre Sergei Ivanov e Lavrov quanto ao nível de moderação, à própria visão acerca do papel do Ocidente e às perspectivas de cooperação entre russos e norte-americanos, mas elas não implicavam conflitos maiores quanto ao conteúdo da política russa de segurança estratégica, particularmente quanto à necessidade de ainda mais flexibilidade para lidar com os principais desafios contemporâneos, fossem o terrorismo e os Estados-pária ou

mesmo as potências atômicas mais tradicionais como os EUA. Tais divergências eram, pelo menos em parte, causadas pelas preferências definidas de acordo com as responsabilidades dos cargos: como o ministro da Defesa cuidava da liderança operacional das Forças Armadas russas, ele desejava ampliar as opções para lidar com novas ameaças. Além disso, ele demonstrava mais desconfiança com relação a decisões tomadas pelos EUA e pelos demais países do Ocidente em face dos avanços militares, ao passo que Lavrov, visando a garantir uma linha política coerente na relação da Rússia com outros Estados, adotava um tom mais moderado e procurava ressaltar a dimensão estratégica da cooperação a fim de garantir uma inserção internacional qualitativamente melhor. A influência de Sergei Ivanov – um dos mais fortes *siloviki* e homem de confiança do presidente – era grande sobre o resultado final, tendo em vista a posse de recursos, informação e apoio presidencial para implementar suas decisões, enquanto Lavrov tornava-se cada vez mais somente um executor das decisões tomadas por Putin.

Cumprir destacar que as crenças de grande parte dos membros do Executivo russo tornaram-se mais assertivas e conservadoras em relação às assumidas durante a sexta Conferência de Revisão do TNP. Putin e os membros de sua equipe ressaltaram aos demais líderes mundiais que a Rússia não poderia ser ignorada diante das principais questões políticas mundiais. Mais do que garantir a segurança estratégica, as armas nucleares permitiam a ampliação de vantagens diplomáticas ao preservarem a imagem do Estado como “grande potência” e maximizarem seu capital político nas negociações com o Ocidente. Consolidava-se a crença no “orgulho nacional”, essencial para preservar as noções de segurança, coesão e integridade de um país que se deparou com desafios como a crise financeira na década de 1990 e o terrorismo na sua periferia. Para Putin – desejoso por reintegrar as experiências das eras czarista e soviética à consciência histórica russa –, o conceito de autonomia estratégica parecia um poderoso meio de consolidar o *status* internacional do país. Ao evitar esforços quixotescos que não teriam vitória, Putin ampliava a probabilidade de que seu projeto de consolidação de poder doméstico não fosse interrompido. Um padrão estável de relacionamento com os EUA podia surgir, apesar de desacordos específicos que não minavam a cooperação abrangente (Gottemoeller, 2004; Mankoff, 2006, p.41; 2007, p.127).

Com base no instrumental analítico apresentado no Capítulo 2, levarei em conta agora não apenas as preferências dos principais membros do Executivo, mas dos membros do Legislativo, dos grupos de interesse e de Executivos estrangeiros no processo de definição da postura estratégica e das posições negociadoras iniciais da Rússia para a sétima

Conferência de Revisão do TNP, em cada um dos subjugos decompostos de acordo com os parâmetros previamente definidos. Considerarei também as crenças de tais atores. Cabe lembrar que ocorreu durante esse período uma reconfiguração institucional, que tornou a situação política doméstica ainda mais favorável a Putin. Foi criado em abril de 2001 o partido Rússia Unida a partir da fusão do Unidade com o Pátria. Rapidamente, o partido obteve vitórias nas eleições locais e federais em face da popularidade crescente do presidente, que se manteve independente no período em questão, mas era amplamente apoiado pelo partido. O líder, Boris Gryzlov, era um grande aliado de Putin e ocupou o cargo de presidente da Duma a partir de 2003. O Rússia Unida seguia as políticas delineadas por Putin, e sua plataforma era definida como conservadora e pragmática. Nas eleições de 2003 para a Duma, o partido conquistou o maior número de assentos. Também detinha a maioria no Conselho da Federação. Na eleição presidencial de 2004, apoiou Putin e contribuiu para que fosse vitorioso mais uma vez. Após as eleições parlamentares de 2003, o Partido Comunista teve sua participação bastante reduzida na Duma, pois perdeu cerca de 60% de sua base eleitoral entre 1999 e 2003 e foi limitado a um papel pouco expressivo⁷⁸. Muitos oponentes de Putin decidiram não participar da disputa presidencial em 2004, tornando a vitória dele previsível no início da campanha (Kunov et al., 2005, p.8-17).

O primeiro subjogo – relacionado à defesa antimísseis, às reduções nucleares e à forma e ao conteúdo de possíveis acordos nas conversações sobre tais reduções – será considerado no momento em que Sergei Ivanov já havia assumido o cargo de ministro de Defesa, Igor Ivanov ainda era o ministro de Relações Exteriores, e a configuração do Parlamento russo vinha se tornando cada vez mais favorável a Putin. É possível constatar a formação de uma coalizão entre os membros do Executivo em torno da idéia de que, se o ABM não fosse preservado, os esforços voltados para a entrada do START II em vigor deveriam ser interrompidos. Se tal tratado entrasse em vigor, ele tolheria o desenvolvimento de armas mais potentes a fim de lidar com os principais desafios à segurança russa no nível

⁷⁸ O Partido Comunista e os partidos liberais que não obtiveram a margem necessária para representação parlamentar como a União das Forças de Direita e o Yabloko alegaram que Putin e o Rússia Unida teriam fraudado as eleições a fim de garantirem um resultado favorável. Uma das marcas visíveis disso foi a criação do partido Rodina por consultores políticos do Kremlin. Embora fosse inicialmente destinado a minar a base do Partido Comunista e a reduzir a oposição adotando uma plataforma pré-eleição com questões nacionalistas e orientadas para a dimensão social, o partido acabou também retirando eleitores do Yabloko e da União das Forças de Direita nas eleições parlamentares (Kunov et al., 2005, p.8-17).

internacional, inclusive um fortalecimento dos EUA diante do desdobramento da defesa antimísseis. No caso de possíveis negociações acerca de reduções ofensivas futuras, o *win-set* dos membros da administração Putin apontava para acordos com níveis elevados de obrigação que permitissem a condução de reduções irreversíveis de armas nucleares estratégicas a 1.500 ogivas ou até menos, enquanto os sistemas atômicos não-estratégicos permaneceriam de fora (Kartchner & Pitman, 2002; Jesus, 2008, p.433).

O consenso era fortalecido conforme os desenvolvimentos no nível internacional reforçavam as possibilidades de maior insegurança para a Rússia no médio e no longo prazos. Chamavam a atenção a defesa da destruição de barreiras trazidas pelo ABM à flexibilidade estratégica dos EUA – que não descartavam a possibilidade de denúncia unilateral do tratado em face da resistência russa a uma conjunta – e a busca de instrumentos flexíveis para a realização de reduções ofensivas estratégicas. As crenças dos atores no Executivo russo tornavam-se mais assertivas e conservadoras – compatíveis com as dos parlamentares e de parte dos grupos de interesse –, reforçando a certeza sobre a opção estratégica a ser adotada: a necessidade de garantir a própria flexibilidade russa diante dos acontecimentos externos adversos. Porém, sabiam que era preciso preservar a cooperação mais abrangente com os EUA em face dos seus benefícios político-econômicos (Goldgeier & McFaul, 2002).

Putin alertou que, embora não pudesse conter a decisão dos membros do Executivo norte-americano de desdobrar a defesa antimísseis, a Rússia tinha capacidade de “agir sozinha”. O potencial de retorno de ambos os lados era tão alto, que, na visão do presidente russo, a estrutura completa dos acordos sobre controle e redução de armamentos atômicos poderia ser extinta. Putin declarou que não pretendia fazer ameaças e que apenas oferecia a cooperação (Jesus, 2005, p.90). Embora membros do Executivo russo tivessem afirmado nesse momento que se poderia emendar o ABM em troca de reduções ofensivas estratégicas a um nível que fossem economicamente capazes de sustentar, Putin ressaltou que os EUA deveriam perceber que a defesa antimísseis era “desnecessária” e que não conteria ataques como os de 11 de setembro. O presidente destacou que, se os norte-americanos deixassem unilateralmente o ABM, eles deveriam comunicar a Rússia com antecedência com o objetivo de evitar “qualquer histeria”, mas sublinhou que essa decisão seria um “passo errado” (Jesus, 2005, p.101). Igor Ivanov elogiou a prudência de Bush ao não adotar “medidas unilaterais sobre questões de estabilidade estratégica”, pelo menos inicialmente. Ele também destacou que a Rússia desejava ouvir as posições dos EUA, mas que os russos indicariam suas próprias propostas. Segundo Igor Ivanov,

Putin estava elaborando um programa abrangente relacionando reduções ofensivas estratégicas e o ABM, que não poderia ser separado da arquitetura geral de acordos sobre controle e redução de armas (Jesus, 2005, p.87-88).

Como Putin, Sergei Ivanov destacou que gostaria de ter ouvido mais dos norte-americanos sobre os parâmetros militares e técnicos da defesa antimísseis e a dimensão, o cronograma e as medidas de verificação das reduções ofensivas. Ele destacou que o sistema multifacetado de segurança estratégica atendia às necessidades da Rússia, e os membros do Executivo não sentiam o desejo de abandonar acordos (Jesus, 2005, p.95). Embora concordasse “parcialmente” com a idéia de que o ABM era um resquício da Guerra Fria, o ministro da Defesa argumentava que, antes de se abandonar um ato internacional tão relevante, era necessário que um instrumento melhor fosse desenvolvido. Isso sinalizava que Sergei Ivanov via a relação entre os dois países num contexto em que as obrigações e as responsabilidades sobre o controle e a redução de armas ainda fossem juridicamente estipuladas em acordos robustos e densos (Jesus, 2005, p.105).

Quando os EUA efetuaram a denúncia do ABM, os membros da administração Putin – principalmente o próprio presidente – não expressaram apoio à ação norte-americana. Contudo, baseados no raciocínio de que questões na área de controle de armas e desarmamento nucleares não deveriam comprometer o rumo geral da cooperação com os EUA, consentiram com a decisão. Ao mesmo tempo, tentando lidar com os críticos domesticamente, apontaram que ela não ameaçava a Rússia. Disseram que considerariam o START II definitivamente morto quando a denúncia do ABM fosse efetivada, por mais que tal medida tivesse mais um efeito simbólico, já que o START II nunca entrara em vigor. Putin tinha recusado propostas para a denúncia conjunta do tratado devido a razões internacionais – a necessidade de garantia de maior previsibilidade acerca do comportamento norte-americano – e domésticas, tendo em vista que legisladores e grupos de interesse entendiam que a busca de maior flexibilidade pelos EUA poria em risco a segurança (Boese, 2002; Jesus, 2005, p.108-109; Woolf, 2002).

A denúncia do ABM afetou a posição dos membros do Executivo russo quanto à condução de negociações sobre novas reduções ofensivas estratégicas com os norte-americanos, que, segundo Sergei Ivanov, começariam em janeiro de 2002. Elas tratariam da dimensão das reduções, da sua duração e das questões referentes à verificação. No passado, o principal meio utilizado pelos negociadores russos para obter números menores e outras concessões era a habilidade de conter emendas ao ABM para o desdobramento de defesas antimísseis, mas esse recurso deixou de existir

com a denúncia do acordo (Holum, 2002; Lodgaard, 2003; Quintella, 2002). Caso aceitassem o conteúdo proposto pelos norte-americanos, estes não só poderiam se comprometer a realizar reduções a um nível que os russos fossem economicamente capazes de sustentar (Holum, 2002), mas fortaleceriam a cooperação político-militar e econômica, iniciativa prevista posteriormente na Declaração Conjunta sobre a Nova Relação Estratégica que veio a complementar o SORT (Kuchins, 2002; Jesus, 2008, p.434).

Embora Putin e sua equipe quisessem provisões que refletissem o equilíbrio entre reduções ofensivas estratégicas e limites sobre defesas antimísseis, o máximo que conseguiram 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 ajudar Putin a lidar com a oposição a políticas consideradas “pró-ocidentais” (Jesus, 2005, p.129, 172). O SORT – tratado que resulta desse processo de negociação entre russos e norte-americanos – sintetiza, em termos do conteúdo, a maior parte do *win-set* norte-americano; quanto à forma, ele reflete o *win-set* russo e as preferências dos senadores norte-americanos por um acordo formal e juridicamente vinculante (Woolf, 2002). Bush cedeu às pressões de Putin por um ato internacional nesse perfil, num momento em que o SORT preservava a liberdade para a definição do tamanho e da estrutura das forças ofensivas estratégicas. Ao assinar o tratado, Putin sinalizava que as questões sobre armas ofensivas e defensivas não deveriam interferir de forma negativa na consolidação da nova relação estratégica (Kuchins, 2002; Jesus, 2008, p.436). Durante as negociações, uma das questões-chave acerca do conteúdo do acordo foi o destino das ogivas não-desdobradas. Os negociadores russos inicialmente desejavam que o novo acordo estipulasse a destruição tanto de veículos de lançamento como de ogivas retiradas de serviço e defenderam que ele promovesse cortes radicais, reais e irreversíveis. Já os negociadores norte-americanos indicaram que ambos os lados poderiam manter veículos de lançamento e ogivas armazenadas para teste, substituição ou possível desdobramento. Sergei Ivanov atenuou as objeções em torno desse ponto, afirmando que, por algum tempo, as ogivas poderiam ser armazenadas, mesmo que tivessem que ser eliminadas futuramente. Além disso, na Comissão Bilateral de Implementação do SORT, seria possível debater o que fazer com elas. Embora Sergei Ivanov tivesse insistido para que as ogivas removidas do desdobramento fossem eliminadas, ele apontava que os russos estavam flexibilizando sua posição por saberem que os norte-americanos aceitariam

um acordo juridicamente vinculante (Woolf, 2002; Jesus, 2005, p.127, 150).

Alguns especialistas afirmavam que os russos chegaram a um ponto em que desejavam apenas uma garantia de que as reduções seriam conduzidas como Bush prometeu. Segundo Gottemoeller et al. (2002), a perspectiva “minimalista” dos negociadores russos admitia um acordo juridicamente vinculante simples e direto, que incluísse três pontos: uma confirmação dos anúncios de redução unilateral; uma declaração de que os sistemas de defesa antimísseis não seriam destinados a destruir a capacidade de dissuasão do outro lado e uma de que ambos os Estados desenvolveriam medidas de transparência para as reduções (Gottemoeller et al., 2002). Os norte-americanos procuraram, ao longo da negociação, convencer os russos de que seu compromisso com um acordo juridicamente vinculante era compatível com a flexibilidade estratégica. Enquanto os russos desejavam um ato internacional mais denso e defendiam a irreversibilidade das reduções, os norte-americanos afirmavam que poderiam assinar um acordo cobrindo as reduções, mas tornaram clara sua falta de vontade em formalizá-las em tratados no perfil tradicional, com tetos rigorosamente estabelecidos (Ivanov & Yakovenko, 2002; Jesus, 2005, p.146).

No Legislativo russo, o processo de ratificação foi inicialmente complicado, mas mais pelos desenvolvimentos relacionados a uma então possível ação dos EUA no Iraque. O Comitê de Defesa da câmara baixa do Parlamento russo rejeitou o documento de ratificação submetido por Putin, argumentando que não havia procedimentos amplos para verificação. Em fevereiro de 2003, a Duma enviou o documento de volta ao presidente com condições. Ela estipulou que o desdobramento de uma defesa antimísseis pelos EUA, que ameaçasse a capacidade de dissuasão russa, poderia levar à denúncia do tratado e requereu verbas para garantir que as forças nucleares estratégicas fossem mantidas em níveis compatíveis com as necessidades de segurança; um relatório presidencial sobre o desdobramento de tais forças e a participação parlamentar em planos de desenvolvimento, modernização e desmantelamento de armamentos (Kucia, 2003). Em março de 2003, uma semana antes do início da Operação “Liberdade para o Iraque”, o Comitê recomendou a aceitação do tratado até o fim do mês. Porém, pouco depois, diante 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. Em maio, a Duma retomou a questão e votou a favor de uma lei federal sobre a ratificação, que apontava 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 a eficiência do arsenal atômico do país (Jesus, 2005, p.174; 2008, p.437-440).

Putin disse aos parlamentares na Duma que as provisões do tratado permitiriam a manutenção das forças estratégicas num nível adequado, de acordo com as capacidades econômicas. Depois da votação, os comunistas estavam decepcionados e imaginavam um “declínio catastrófico da segurança russa”, afirmando que o tratado era “um presente para Bush”. Tal posição era reforçada pelas suas crenças ainda mais assertivas e conservadoras. O Conselho da Federação aprovou o SORT em maio de 2003. Segundo o presidente do Comitê de Relações Exteriores, Mikhail Margelov, a entrada do acordo em vigor cobriria um “vácuo legal na esfera da estabilidade estratégica”. Nem a Duma nem o Conselho da Federação desafiaram Putin ao ameaçar a rejeição do SORT, o que revela a habilidade política do presidente na construção de coalizões e na limitação do efeito político da atuação de seus opositores. Apesar de as lideranças do Partido Comunista terem classificado o SORT como “uma traição aos interesses russos”, a maior parte dos membros das duas casas parabenizou o presidente por ter persuadido Bush a firmar um acordo juridicamente vinculante (Podvig, 2002; Powell & Ivanov, 2003; Woolf, 2002; Jesus, 2005, p.175). Os russos não estavam preparados para colocar novas cartas diplomáticas, como as armas nucleares não-estratégicas, numa mesa de negociação (Pikayev, 2002; Sokov, 2002a, 2003). Ademais, militares russos declararam que quaisquer reduções estratégicas abaixo dos níveis do SORT exigiriam a participação de outros Estados, de forma que os líderes do país não poderiam ficar tão indiferentes aos arsenais do Reino Unido, da França e da China (Sokov, 2003).

A busca de maior flexibilidade para enfrentar desafios internacionais também foi visível no segundo subjogo, no qual uma série de preocupações começou a apontar para o reforço do papel das armas nucleares na política russa de segurança. A proliferação de armas de destruição em massa poderia ameaçar o equilíbrio regional, enquanto, nos EUA, pesquisas acerca da defesa antimísseis eram ainda mais desenvolvidas. Os russos destacaram que esse programa de pesquisa e desenvolvimento apontava para sistemas antimísseis ambiciosos, que poderiam ameaçar suas capacidades ofensivas estratégicas no futuro. As preocupações em torno das pesquisas sobre sistemas atômicos para teatros de operações e a modificação de armas nucleares reforçavam o consenso entre os membros do Executivo russo acerca da busca de maior flexibilidade (Gottemoeller, 2001, 2004; Kucia, 2003).

Esses atores compartilhavam com as Forças Armadas e grande parte dos membros do Parlamento – em particular do Rússia Unida – a suspeita quanto ao uso de armas nucleares não-estratégicas dos EUA na Europa. Embora os norte-americanos destacassem que esse número chegava a apenas algumas centenas, tais armas eram vistas por membros do Executivo russo como instrumentos que poderiam ser usados contra a Rússia, já que nenhuma outra missão clara e precisa tinha sido atribuída a elas. Além disso, formuladores de decisão no Kremlin e membros do Parlamento e das Forças Armadas acreditavam nesse período que elas poderiam ser facilmente redobradas nos territórios de novos membros da OTAN mais próximos à fronteira russa. A declaração unilateral da organização em 1997 de que não tinha o objetivo de redobrar as armas não era completamente convincente para grande parte dos militares e para os principais formuladores de decisão no Executivo russo, num momento em que não era juridicamente vinculante nem verificável. A adesão de novos Estados à OTAN significava maior dependência de países vizinhos da Rússia em relação ao sistema de formulação da decisão da organização nas esferas política e militar (Sokov, 2003). Os receios acirrados diante da realocação de tropas norte-americanas para mais perto das fronteiras russas poderiam ampliar, para Sokov (2003), a relevância das armas nucleares não-estratégicas.

As preocupações dos membros do Executivo russo no contexto da configuração de suas forças nucleares remetiam não apenas ao alargamento da OTAN e às ações militares dos EUA na Europa, mas às decisões de desenvolvimento de novas armas nucleares não-estratégicas e à possível retomada dos testes por tal país. Embora a Rússia já tivesse ratificado o CTBT, os membros do Executivo cogitaram rever seu compromisso com o tratado para primeiramente manter seu arsenal corrente e então desenvolver novas ogivas a fim de fazer frente a possíveis armas inovadoras desenvolvidas pelos EUA. Além de terem o interesse em preservar todas as opções e assim não se comprometerem com negociações acerca do controle de armas nucleares não-estratégicas, os formuladores de decisão russos preservavam a incerteza sobre os números e os usos potenciais desses sistemas, num momento em que, se os EUA tivessem informação completa sobre tais pontos, o Pentágono poderia não mais temer esses armamentos. Diante das informações oferecidas pelos militares de que a revelação das localizações exatas das instalações de armazenamento e dos números e dos tipos de ogivas atômicas presentes nelas poderia tornar tais locais vulneráveis a um ataque preemptivo nuclear ou convencional, os membros do Executivo viam na preservação da incerteza um meio de ampliar sua margem de manobra nas interações com os EUA (Sokov, 2003). Como ressalta Moravcsik

(1993), os líderes podiam explorar a informação assimétrica, pois, em condições de incerteza, tinham a chance de ganhar vantagens de barganha ao preservar a imprevisibilidade sobre o potencial da ameaça que ofereciam ou dificultar as ações do outro lado em resposta às suas. Ademais, de acordo com Halperin (1972, p.310-311), as Forças Armadas poderiam ver na oferta de informação e na avaliação de opções uma forma de ampliar sua participação sobre a definição da política de segurança.

Os formuladores de decisão no Executivo russo também se mostravam preocupados com relação às ameaças potenciais que vinham do “Sul”, uma região que abrangia a Ásia Central, o Cáucaso, o Oriente Médio e a Ásia Meridional. A instabilidade política na região e a probabilidade de que a proliferação de armas de destruição em massa transcendesse o Paquistão mantinham-se como causas de preocupação e reforçavam as incertezas sobre a quantidade e os tipos de armas nucleares não-estratégicas de que a Rússia poderia vir a precisar no futuro. Embora o arsenal atômico não-estratégico ainda fosse bem amplo, os rumos da eliminação seriam determinados não somente pelas novas ameaças no nível internacional, mas pela capacidade de desmantelamento de ogivas. O tamanho de tal arsenal não era a única preocupação. Questões importantes relacionadas ao escopo e às propriedades desses armamentos e de seus veículos de lançamento eram cada vez mais levantadas. De acordo com as iniciativas presidenciais de Bush e de Gorbachev de 1991, os sistemas nucleares não-estratégicos russos estavam concentrados na Força Aérea, que gradualmente retirou a ênfase das missões estratégicas em favor de ações no nível de teatros de operações. Diante das novas pressões, membros da administração Putin cogitavam a revisão da posição acerca dos compromissos do início da década de 1990. Membros da Marinha vinham fazendo *lobby* para o retorno das armas nucleares não-estratégicas para os barcos de superfície num redesdobramento rápido e barato (Sokov, 2003).

No nível internacional, as pressões para que a Rússia limitasse o papel das armas atômicas – em particular as não-estratégicas – na sua política de segurança ampliavam-se. Os países da Coalizão da Nova Agenda introduziram no Primeiro Comitê da Assembléia Geral da ONU em 2002 uma resolução destinada a lidar com os sistemas nucleares não-estratégicos. Alguns Estados detentores dessas armas opuseram-se à resolução, ao passo que ela foi amplamente apoiada por alguns membros da OTAN, bem como candidatos do Leste Europeu à adesão à organização. As grandes potências atômicas reclamavam que a resolução não reconhecia as ações relacionadas às reduções de armas e não eram receptivas à criação de instrumentos formais e legais

para conduzir tais reduções. Uma segunda resolução da Coalizão da Nova Agenda buscava apontar uma nova perspectiva para o desarmamento nuclear, mas ela se sobrepunha à resolução usual do Japão sobre a eliminação de armas atômicas. Mais uma vez, o desacordo sobre o real sentido do legado da Conferência de Revisão de 2000 impediu que os proponentes de uma resolução apoiassem o outro. Quanto aos armamentos nucleares estratégicos, a Coalizão da Nova Agenda considerava que, embora o desescalamento e a redução do nível de alerta fossem passos positivos, eles não deveriam ser considerados substitutos do desarmamento. Em face de tais pressões, os representantes da Rússia – bem como os dos EUA – procuraram enfatizar que levavam a sério suas obrigações ao propor a resolução intitulada “Redução de armas nucleares estratégicas bilaterais e a nova estrutura estratégica”, com o objetivo de apoiar o SORT. Contudo, muitos Estados criticavam esse tratado, porque ele não lidava especificamente com o desarmamento genuíno, irreversível e verificável (Simpson, 2003).

A noção de dano pré-determinado – introduzida em 2000 pelo Conceito de Segurança Nacional e referente ao dano subjetivamente inaceitável para o inimigo, que excede os benefícios que o agressor espera obter como resultado do uso da força – sinalizava que a Rússia estava considerando o uso limitado de armas nucleares, particularmente num contexto em que observava a expansão da OTAN de forma ainda “calmamente negativa”, nas palavras dos seus formuladores de decisão (Sokov, 2003). Porém, os membros do Executivo russo – particularmente Putin – sabiam que, mesmo que diversas áreas de divergência com os EUA permanecessem, elas não deveriam escalonar para o rompimento ou o prejuízo das relações mais abrangentes. O embaixador norte-americano na Rússia, Alexander Vershbow (2003), destacou que a motivação principal de tais atores era econômica. Eles sabiam que a Rússia precisava do capital estrangeiro e da integração no sistema econômico global para a promoção do desenvolvimento internamente. Isso pressupunha um ambiente internacional estável e a remoção de possíveis pontos excessivamente problemáticos dessa relação. Dentre os principais obstáculos, caberia indicar a oposição russa à ação norte-americana no Iraque. Porém, a Rússia demonstrava que compartilhava o interesse de fazer com que o governo de Saddam Hussein cumprisse suas obrigações relacionadas ao desarmamento e que levaria em conta seus interesses econômicos ao pensar no Iraque pós-conflito. Com relação ao Irã, a Rússia preservava sua assistência nuclear a tal país, vendo que ele não era um perigo iminente para a região, mas buscando a diplomacia para resolver os impasses com os EUA (Vershbow, 2003).

Quanto ao terceiro subjogo, relacionado aos testes nucleares, cumpre lembrar que Putin preservava o compromisso da Rússia com o CTBT, mas alertava que, conforme os norte-americanos ampliassem a qualidade de suas armas e seu potencial militar, o Estado poderia precisar de uma nova geração de sistemas (Boese, 2005b). Assim, poderia ser necessário rever seu compromisso com o tratado. Além disso, no Ministério de Relações Exteriores, Igor Ivanov criticou o governo dos EUA por tentar desviar a atenção da opinião pública mundial em relação à não-ratificação do CTBT em tal país, bem como aos planos de desenvolvimento de novos tipos de armas nucleares, ao alegar que a Rússia estaria realizando testes atômicos secretos. A administração Bush não só se opunha ao acordo, como decidira não financiar as atividades relacionadas ao tratado, como inspeções locais, apesar de preservar a moratória dos testes (Jasinski et al., 2002a). Igor Ivanov reafirmava o apoio ao acordo, visto como um dos elementos fundamentais do regime de não-proliferação e um instrumento efetivo na limitação do desenvolvimento de armas nucleares. Tal posição continuou sendo defendida pelo seu sucessor. Lavrov reforçava a necessidade de mobilizar esforços da comunidade internacional na garantia da entrada do CTBT em vigor o mais rápido possível (Lavrov, 2007). Já Sergei Ivanov negava que preparações para a realização de testes estivessem ocorrendo e afirmava, no início da década de 2000, que as únicas atividades planejadas eram uma série de experimentos subcríticos, que não envolviam uma reação nuclear em cadeia auto-sustentada, a fim de verificar a confiabilidade das ogivas russas (Jasinski et al., 2002a).

No Ministério da Defesa e na sociedade russa, havia indivíduos e grupos que defendiam o abandono do CTBT, num momento em que o país não seria capaz de conduzir seu programa de armas nucleares sem realizar explosões no futuro⁷⁹ e o tratado previa a possibilidade de denúncia se o presidente considerasse sua observância como contrária aos interesses nacionais de segurança (Jasinski et al., 2002a). Alguns atores no Parlamento russo defendiam a retomada dos testes, usando o argumento de que eles eram necessários na garantia da confiabilidade do arsenal. Esses congressistas argumentavam que, embora a Rússia fosse capaz de manter

⁷⁹ Como ressaltam Jasinski et al. (2002a), as preocupações quanto à inabilidade de conduzir testes vinham também do fato de que as ogivas nucleares do país não usavam explosivos convencionais “insensíveis”, que são bem mais difíceis de serem detonados diante de fogo, choque ou bombardeio do que os explosivos comuns. A moratória na realização de experimentos de 1992 impediu que a Rússia os testasse completamente como componentes das ogivas. A moratória de testes e a crise econômica reduziram a habilidade da Rússia de realizar experimentos atômicos, ainda que muitas tentativas para a preservação da infra-estrutura tivessem sido feitas.

seu programa sem realizar explosões adicionais no presente, isso poderia não ser possível no futuro, e experimentos subcríticos poderiam ser insuficientes em face das necessidades de segurança nos anos seguintes. Contudo, críticos acreditavam que muitas declarações desses atores em favor da retomada dos testes e da ampliação da discussão pública eram menos uma indicação do desejo de efetivamente retomar testes do que uma declaração política destinada a responder às indicações dos EUA de que seus testes poderiam ser retomados. Essa orientação era reforçada por crenças mais assertivas e conservadoras com relação à cooperação com os norte-americanos. Em abril de 2001, a Duma formalmente requereu que Putin garantisse prioridade ao financiamento de programas de sistemas nucleares, incluindo o desenvolvimento de um voltado para manter e modernizar as instalações de teste de Novaya Zemlya. Grande parte dos congressistas russos via que o fracasso dos EUA na obtenção da ratificação do CTBT era um passo na direção de um compromisso renovado dessa grande potência atômica com os testes (Jasinski et al., 2002b).

No nível internacional, ONGs apontavam que, em face da deterioração da infra-estrutura de testes russa, poderia haver atividades destinadas a manter algum nível de prontidão para a retomada de experimentos. Porém, a decisão não apenas requeria que a Rússia alocasse verba significativa para a reconstrução de sua capacidade para a realização de tais atividades, mas apontaria para o abandono do CTBT. Diante dos custos políticos de uma retomada unilateral dos testes, seria estrategicamente pouco interessante e provável para tais atores que a Rússia o fizesse (Jasinski et al., 2002b). Enquanto os EUA continuavam acusando a Rússia de conduzir testes hidronucleares que liberavam uma quantidade reduzida de energia que poderia ser usada no desenvolvimento de novos tipos de armas (Jasinski et al., 2002b), o diretor-geral da AIEA, Mohamed ElBaradei, e lideranças de Estados como Canadá e de membros da União Européia e do Movimento Não-Alinhado criticavam o fato de alguns países continuarem confiando nesses sistemas para a garantia da segurança, refinando suas capacidades (Kimball, 2005b). Embora formalmente Putin tivesse decidido continuar apoiando o CTBT em face das pressões no nível internacional e dos custos político-econômicos domésticos de retomada dos testes, ele também enfatizara a possibilidade de abandono efetivo desse apoio ao cogitar o desenvolvimento de uma nova geração de armas e tecnologia por meio de possíveis experimentos, atendendo às demandas domésticas por mais flexibilidade estratégica.

Com relação ao quarto subjogo – relacionado à produção de material físsil –, os membros do Executivo russo defendiam inicialmente que avanços nas negociações

dependiam do desenvolvimento das conversações sobre a prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico na Conferência para o Desarmamento. O consenso em torno desse ponto era fortalecido por dois fatores pós-sexta Conferência de Revisão do TNP em 2000. Primeiramente, os EUA denunciaram o ABM e agora tinham menos impedimentos ao desenvolvimento da defesa antimísseis (Jesus, 2008, p.442-443). Além disso, o armamento do espaço cósmico era cada vez mais citado como preocupação por um grupo maior de Estados⁸⁰. No Primeiro Comitê das Nações Unidas em 2002, a questão apareceu pela primeira vez numa resolução da Coalizão da Nova Agenda. Porém, seria prematuro dizer que ela havia se tornado uma prioridade diplomática que requeresse mais atenção multilateral do que a resolução pelo estabelecimento de um comitê *ad hoc* na Conferência para o Desarmamento sobre a prevenção da corrida armamentista no espaço (Simpson, 2003).

Em agosto de 2003, tanto os membros do Executivo da China como os da Rússia romperam sua posição anterior e concordaram em conduzir as negociações do FMCT com base no Mandato Shannon. A flexibilidade demonstrada pela China foi motivada pelo desejo de eliminar o impasse na Conferência para o Desarmamento nos anos anteriores. Além disso, os chineses aceitaram a emenda na proposta relacionada à prevenção da corrida armamentista no espaço cósmico, embora o novo mandato do comitê *ad hoc* sobre o tema ainda estivesse longe da posição ideal chinesa de criação de um instrumento legal. Com tal decisão, ganhavam apoio de grande parte da comunidade internacional e esperavam que outras partes interessadas – em particular os EUA – respondessem positivamente a fim de dar início ao trabalho substantivo o mais rápido possível. Os representantes russos demonstraram o objetivo de trabalhar

⁸⁰ O armamento do espaço cósmico era visto por países como a China e a Rússia como uma questão importante, pois muitos elementos dos sistemas de defesa antimísseis que os EUA vinham desenvolvendo ou planejando poderiam também incluir armas espaciais. Muitas tinham características de duplo uso. Isso permitia que elas destruíssem não só mísseis balísticos, mas outros dispositivos espaciais. Nesse sentido, a militarização do espaço cósmico poderia conduzir a uma nova corrida armamentista, de forma que membros das Nações Unidas desejavam um tratado multilateral a fim de impedir que isso acontecesse. Na visão de vários Estados, os EUA estavam desejando dominar o espaço cósmico militarmente e por isso rejeitavam constrangimentos legais às suas ações nessa área. Em face de tais ameaças, a Rússia e a China chegaram a redigir um relatório em 2002, que serviu de base para que, em 2008, ambos submetessem um rascunho de um tratado para o banimento de armas no espaço cósmico à Conferência para o Desarmamento. Os EUA recusaram a proposta desde o momento em que foi cogitada, caracterizando a oferta de conservação do espaço para fins pacíficos como um golpe diplomático da Rússia e da China para o ganho de vantagens militares sobre os norte-americanos (Reaching Critical Will, s.d.).

em consenso em torno da proposta, embora preferissem um mandato de negociação em vez de uma perspectiva mais flexível como a obtida. A flexibilidade seria necessária em face da dificuldade de harmonizar as posições de todos os negociadores e do objetivo de lançar mais pressões sobre os EUA acerca dos próximos passos tanto nas discussões sobre o espaço cósmico como naquelas sobre as negociações do FMCT (Reaching Critical Will, s.d.).

Em face do compromisso da China e da Rússia com as conversações sobre esse último tratado, a administração Bush foi estimulada a conduzir a revisão interagências dos elementos e das políticas relacionadas a material físsil, particularmente com relação à verificação e aos interesses nacionais dos EUA. A Conferência para o Desarmamento esperou uma resposta até 2004, quando os membros do Executivo dos EUA afirmaram que continuavam a apoiar as negociações do FMCT, mas que, após a revisão, concluíram que uma verificação efetiva e realista não seria alcançável. Nesse sentido, buscariam a continuação das conversações, mas sob novos termos que evidenciarium o abandono do Mandato Shannon e a busca de um mandato “limpo”, que não estivesse ligado a outras propostas para os comitês *ad hoc* da Conferência para o Desarmamento. Como a maior parte dos membros não-nucleares da OTAN e do Movimento Não-Alinhado apoiava o Mandato Shannon, a posição norte-americana foi amplamente atacada. Os russos indicaram a relevância de um FMCT verificável que poderia ampliar os esforços existentes para detectar e deter a produção e a aquisição de bombas atômicas clandestinas (Kimball, 2004). Porém, não desejando que tal questão prejudicasse o relacionamento mais amplo com os EUA – embora dotados de crenças cada vez mais conservadoras e assertivas quanto à cooperação com tal Estado –, os representantes da Rússia decidiram estrategicamente continuar cooperando e buscando conversações mais substantivas com as demais partes da Conferência para o Desarmamento sobre o mandato.

Em suma, os resultados desses subjogos na configuração da postura estratégica e / ou da posição negociadora inicial da Rússia acerca dos temas relacionados ao controle de armas e ao desarmamento nucleares foram a defesa do abandono do START II, a aceitação de um acordo altamente flexível como o SORT, o apoio ao reforço do papel das armas nucleares não-estratégicas na política de segurança e a possibilidade de abandono efetivo da defesa da proibição total de testes nucleares para o desenvolvimento de uma nova geração de armas e tecnologia. Examinarei agora as posições russas na sétima Conferência de Revisão do TNP.

4.3.2.

A Rússia na sétima Conferência de Revisão do TNP

As negociações internacionais durante a sétima Conferência de Revisão do TNP serão decompostas como no capítulo anterior. Na primeira dimensão, cumpre lembrar que, durante a Conferência, a denúncia do ABM já tinha sido efetivada, o START II já tinha sido abandonado, e o SORT já estava em vigor. Mesmo tendo sido definido por atores cujas crenças tornavam-se cada vez mais conservadoras e assertivas e que sinalizavam para uma relação mais cautelosa com os EUA, o *win-set* da delegação russa – encabeçada pelo vice-ministro de Relações Exteriores, Sergey Kislyak, e pelo diretor do Departamento para Assuntos de Segurança e Desarmamento do Ministério de Relações Exteriores, Anatoly Antonov – era composto pela preservação da nova relação estratégica com os EUA – o que pressupunha a manutenção do consentimento sem a efetiva aceitação da denúncia do ABM – e pela continuação de reduções ofensivas estratégicas reversíveis sob o SORT. A postura flexível quanto à denúncia do ABM ampliava a influência russa na definição de restrições diplomáticas mais amplas sobre qualquer sistema de defesa antimísseis que os EUA eventualmente desdobrassem. Além disso, não era interessante aos membros da equipe de Putin a negociação de mais reduções ofensivas estratégicas e não-estratégicas, tendo em vista a importância dessas últimas na proteção da integridade territorial. Os negociadores russos buscavam, assim, que os membros do Executivo norte-americano reiterassem que as defesas antimísseis desenvolvidas não afetariam a postura de dissuasão da Rússia. O *win-set* russo nesta negociação incluía o *acceptability-set* dos membros do Executivo russo e refletia o interesse de grande parte dos congressistas na Duma, embora muitos demonstrassem gradativamente crenças cada vez mais conservadoras e uma maior resistência a uma cooperação intensa com os EUA. O fato de haver maior relutância a tal interação não significava, contudo, que ela não ocorreria ou que deixaria de ser estrategicamente interessante por completo.

Em face de tantos pontos de sobreposição com o *win-set* norte-americano apresentado no capítulo anterior, os dois lados na mesa internacional acreditavam ser difícil conceber alguma crise geopolítica em que um deles considerasse recorrer às armas atômicas a fim de afetar o resultado (Kartchner, 2002, p.271-282). Era previsível que os negociadores russos enfrentariam críticas de grande parte da comunidade internacional pelo abandono do START II e pela assinatura de um acordo tão flexível como o SORT. Contudo, buscavam enfatizar seu progresso em relação à garantia da segurança do material físsil da era soviética e ao

desmantelamento das armas proibidas pelo START I, embora esses esforços refletissem compromissos assumidos havia uma década (Kimball, 2005a).

Os russos procuravam ressaltar os méritos do SORT, em particular o caminho aberto pelo tratado para uma cooperação mais intensa na área de controle de armas e desarmamento. Entretanto, os países da Coalizão da Nova Agenda sinalizavam que as reduções previstas neste tratado – vistas como uma contribuição importante em termos da redução dos desdobramentos de armas atômicas – não poderiam substituir cortes irreversíveis e a eliminação definitiva dos sistemas nucleares. Embora vissem o tratado como um importante passo, os representantes de tais Estados apontavam que ele não requeria a destruição das armas nucleares estratégicas, não incluía as não-estratégicas e não tinha medidas de verificação para a realização de reduções irreversíveis e transparentes. Já os membros do Movimento Não-Alinhado destacavam que as reduções previstas no SORT não cumpriam o empreendimento inequívoco de realizar a eliminação total de arsenais rumo ao desarmamento nuclear, previsto no Artigo VI do TNP. Os russos ressaltavam que suas obrigações estavam sendo implementadas, mas que seria necessário lidar com as novas ameaças do sistema (Scheinman, 2005). Assim, procuravam reestruturar o jogo internacional redefinindo as visões negativas desses atores quanto às suas ações (Putnam, 1988, p.452-457) e argumentavam que tomavam medidas voltadas para a realização de cortes em seu arsenal. Reconheciam que suas ações na área de desarmamento poderiam dar exemplos positivos e influenciar outros países nas suas declarações voltadas para a não-proliferação (Arbatov, 2005).

A busca de tal flexibilidade também pôde ser observada na segunda dimensão, relacionada ao papel das armas nucleares na política de segurança. O *win-set* russo – que novamente refletia o *acceptability-set* do Executivo e sintetizava também as preferências de alguns dos principais grupos domésticos, como grande parte dos parlamentares na Duma – era composto pela rejeição de compromissos multilaterais densos que limitassem excessivamente o desdobramento e a operação de sistemas nucleares. Isso se explicava pelo fato de que os sistemas atômicos e seus veículos de lançamento vinham ganhando cada vez mais espaço na política russa de segurança. Em 2004, foram conduzidos cerca de 15 testes de mísseis balísticos, o que representava um aumento substancial em relação aos anos anteriores. Os membros do Executivo russo sugeriram um plano para as forças estratégicas futuras baseadas em decisões unilaterais e na implementação do SORT. Eles pretendiam realizar mudanças significativas no tamanho e na composição das forças de ICBMs, alterações mais limitadas

nas de submarinos e poucas transformações nas de bombardeiros estratégicos. Embora o novo plano indicasse uma redução da ênfase nos ICBMs, Putin reafirmou que o país continuaria a alimentar o componente nuclear das forças de segurança, construindo armas que nenhum outro país teria nos próximos anos. Quanto aos sistemas atômicos não-estratégicos, a Rússia tinha cerca de 3.400 ogivas operacionais, sendo que cerca de 10.000-12.000 poderiam estar na reserva ou retiradas de serviço. Diante de acusações de que não estaria honrando as iniciativas presidenciais de 1991, as lideranças do país afirmavam que mais de 50% de toda a munição nuclear para mísseis táticos baseados no mar e aviação naval, mísseis antiaéreos e bombas nucleares de aviação tinham sido liquidados (Norris & Kristensen, 2005).

Sergei Ivanov ressaltava que a Rússia buscava gradualmente um novo tipo de dissuasão nuclear. A manutenção da habilidade de combate e a prontidão das forças nucleares estratégicas e não-estratégicas eram concebidas como tarefas prioritárias, de forma a garantirem a proteção da soberania, a integridade territorial e os outros interesses nacionais vitais da Rússia e de seus aliados (Norris & Kristensen, 2005). Como ressaltava Boese (2004), os membros da administração Bush buscavam naquele momento desdobrar os elementos iniciais de um sistema rudimentar de defesa antimísseis e estavam explorando modelos inovadores de armas nucleares para novas missões, como a destruição de *bunkers* inimigos profundos. A posição dos negociadores russos – cuja certeza acerca do curso de ação a ser tomado era reforçada por crenças cada vez mais assertivas e conservadoras – atendia às reivindicações domésticas – particularmente de congressistas e das Forças Armadas – quanto à garantia de que as contramedidas do país diante de tais desenvolvimentos estavam em pleno funcionamento. Um exemplo das ações tomadas foi o anúncio de um novo sistema estratégico, em fevereiro de 2004, que era uma recuperação de um projeto soviético de ogivas manobráveis, originalmente destinado à contenção do programa Guerra nas Estrelas (Gottemoeller, 2004).

Os receios com relação ao alargamento da OTAN um ano antes da sétima Conferência ampliavam as preocupações dos líderes russos. Sergei Ivanov argumentava que a visão de Moscou sobre a adesão de Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia à OTAN em 2004 era “calma, mas negativa”. No centro dessa entrada na organização, estava a garantia de que um ataque contra um membro seria considerado um ataque a todos os demais, além de que a OTAN vinha aumentando seu papel tradicional de defesa dos territórios de seus membros nos últimos anos com ações militares e desdobramentos fora das fronteiras de seus integrantes. A Rússia destacava que a nova onda de

alargamento permitiria que a aliança desdobrasse uma quantidade ilimitada de armas perto da fronteira russa com os três Estados bálticos. Sergei Ivanov destacava que o Kremlin não tinha ilusão sobre os motivos pelos quais os Estados bálticos aderiram à organização e caças da aliança estavam sendo desdobrados na área. Tanto Sergei Ivanov como Putin avisaram que o fortalecimento da infra-estrutura militar da OTAN perto das fronteiras com a Rússia influenciaria pesadamente a política de segurança (Boese, 2004).

Nesse contexto, a ênfase no papel das armas nucleares pela Rússia a fim de enfrentar todos os desafios mencionados foi amplamente criticada na sétima Conferência pelos representantes dos Estados membros do Movimento Não-Alinhado e pelos da Coalizão da Nova Agenda. Apesar de não terem *win-sets* completamente congruentes, tais negociadores acusavam a Rússia de instrumentalizar a idéia de defesa da estabilidade estratégica a fim de preservar seu *status* de poder nuclear e defendiam não só a criação de mecanismos de controle e de redução de armas atômicas não-estratégicas, mas a desativação e a diminuição do *status* operacional desses sistemas. Contudo, os negociadores russos na sétima Conferência procuraram destacar as conquistas que o país vinha obtendo no campo de desarmamento nuclear a fim de atenuar as críticas. Os membros da equipe de Putin enfatizavam que a Rússia e os EUA tinham se tornado parceiros e fariam o possível para preservar tal cooperação e ampliar o nível de confiança, mas que os russos preservariam o direito de modernizar suas forças armadas a fim de garantir a segurança. Embora não deixassem de manifestar suas posições contrárias à expansão da OTAN para o leste, tais atores mostravam satisfação com a renovação da cooperação com os aliados da região norte-atlântica por meio do Conselho OTAN-Rússia (Boese, 2004). O país garantiria sua segurança com o uso dos meios militarmente eficientes e das soluções econômicas ótimas, de forma a demonstrar que continuava a ser, nas palavras do presidente, “uma das grandes potências nucleares no mundo” (Boese, 2004).

Na terceira dimensão na qual as negociações da sétima Conferência foram decompostas – as conversações acerca da entrada do CTBT em vigor –, a delegação russa ressaltou, como praticamente todas as demais, a importância do tratado como um dos objetivos fundamentais do regime do TNP, mas alertava que, caso os norte-americanos ampliassem a qualidade de suas armas e seu potencial militar, a Rússia poderia rever seu compromisso. O *win-set* russo era composto pelo endosso à entrada do CTBT em vigor, tendo em vista tais condições. Porém, neste caso, o *acceptability-set* estava pelo menos parcialmente fora do *win-set* russo e mais próximo do *win-set* de grande parte da comunidade internacional, de forma que os membros do Executivo russo

poderiam ser vistos como líderes como *doves* (Moravcsik, 1993, p.30-31). Isso se explica, porque, ao verificarmos as escolhas políticas dos principais grupos domésticos russos no processo de determinação do conteúdo e do tamanho desse *win-set* (Putnam, 1988, p.441-452), a oposição ao CTBT crescia por parte de atores no Parlamento e nas Forças Armadas russas, que, dotados de crenças cada vez mais assertivas e conservadoras, defendiam a retomada dos testes para a garantia da confiabilidade e da segurança do arsenal russo e viam o fracasso dos EUA na obtenção da ratificação do CTBT como um passo na direção de um compromisso renovado desse país com os testes atômicos, em relação ao qual a Rússia precisaria se defender. A posição de tais grupos foi reforçada quando, já nas primeiras discussões da sétima Conferência, os EUA fortaleceram sua oposição ao CTBT (Johnson, 2005).

O *win-set* russo apresentava pontos de sobreposição com os *win-sets* de grande parte dos demais Estados, que viam que a ratificação do CTBT pelos EUA seria um dos desenvolvimentos mais substanciais na área de desarmamento nuclear. Muitas lideranças reiteravam o valor desse tratado na limitação do desenvolvimento de novos tipos de armas nucleares e no fortalecimento do TNP, elogiavam o trabalho da Comissão Preparatória do CTBT na construção do sistema global de monitoramento e de verificação e enumeravam os esforços de seus próprios governos no apoio ao acordo. No Movimento Não-Alinhado, vários negociadores demonstraram preocupação quanto às pesquisas relacionadas a novas armas nucleares e às políticas sobre o uso de sistemas atômicos que poderiam ameaçar a moratória global de testes. Os representantes da Malásia, falando em nome do grupo, ressaltavam que o Movimento Não-Alinhado acreditava que o desenvolvimento de novos tipos de armas nucleares era uma infração não somente em relação aos empreendimentos assumidos na conclusão do CTBT, mas ao Artigo VI do TNP (Kimball, 2005b).

Críticos apontavam que os chineses – que disseram que ainda trabalhavam pela ratificação doméstica do tratado – estariam ligando a decisão de ratificar o CTBT às ações dos EUA, mesmo que não explicitamente, e atrasando a ação sobre o acordo, porque ele limitaria sua habilidade de modernizar o estoque com ogivas nucleares menores, interessantes para conter possíveis capacidades futuras dos EUA ou da Índia. Já algumas delegações apoiavam posições semelhantes àsquelas que ONGs como o Acronym Institute for Disarmament Diplomacy, a Arms Control Association, o Center for Arms Control and Non-Proliferation e o Council for a Livable World vinham defendendo no nível internacional havia algum tempo quanto à necessidade de maior atenção a ações positivas a serem tomadas pelos

Estados detentores de sistemas nucleares. Os representantes da Alemanha, por exemplo, destacavam que era necessário reagir apropriadamente ao desafio duplo dos riscos da proliferação nuclear e do não-comprometimento dos Estados detentores de armas atômicas quanto à promoção do desarmamento. Os alemães mostravam-se preocupados com a falta de progresso nos esforços para o fortalecimento do regime de não-proliferação e o “risco inegável” de erosão do TNP, enquanto os suecos destacavam que os EUA e a China tinham uma responsabilidade especial como signatários do CTBT quanto à sua ratificação. Muitas ONGs insistiam que mesmo os Estados mais comprometidos com o CTBT ainda tinham poucos sucessos na pressão de algumas de suas contrapartes. Contudo, a permanência da oposição ao acordo pelos negociadores dos EUA levou à dificuldade na construção de consenso e, finalmente, à não-elaboração de uma declaração conjunta das cinco potências nucleares na sétima Conferência (Kimball, 2005b). Embora favoráveis à entrada do acordo em vigor, os russos poderiam ter, sem um compromisso mais sólido, mais flexibilidade para alterar sua posição com relação ao tratado se fosse necessário, manter o arsenal corrente e desenvolver novas ogivas a fim de fazer frente a possíveis novas armas norte-americanas. Tal decisão poderia ser reforçada em face das crenças de atores políticos russos de que as armas nucleares fortaleceriam o *status* de seu país nos principais fóruns globais.

Na quarta dimensão das discussões – aquela relacionada às negociações de um FMCT efetivamente verificável –, o *win-set* russo era composto pela defesa das negociações e da ampliação de esforços para detectar e deter a produção e a aquisição de bombas nucleares clandestinas, bem como pela preservação do diálogo com os EUA e as demais potências sobre esse tema (Kimball, 2004). Novamente, o *acceptability-set* estava pelo menos parcialmente fora do *win-set* russo e mais próximo do *win-set* de grande parte da comunidade internacional (Moravcsik, 1993, p.30-31) em face da oposição doméstica crescente ao início de negociações do FMCT por parlamentares. Na sétima Conferência, Estados do Movimento Não-Alinhado continuavam a pressionar por um tratado não-discriminatório, multilateral e efetivamente verificável e se mostravam desapontados com a decisão unilateral dos EUA de apoiar a negociação do acordo sem amplos mecanismos de verificação. Diante da polêmica em torno do fracasso da Conferência para o Desarmamento na iniciação de tais negociações e do debate em torno da preservação do Mandato Shannon, os representantes de muitos Estados ocidentais – particularmente membros não-nucleares da OTAN – deixaram de tocar na questão da verificação e optaram por concluir um tratado universal e não-discriminatório (Johnson,

2005). Os russos propuseram a manutenção do diálogo com os EUA sobre tal tema após a sétima Conferência.

Ao concluir a análise do processo de formação das posturas estratégicas e da posição negociadora inicial da Rússia pós-2000 e a interação entre os níveis doméstico e internacional durante a sétima Conferência de Revisão do TNP, foi possível examinar por que houve uma mudança da posição do país quanto a uma série de pontos do plano de ação de 2000 até 2005, visível no abandono do START II, na assinatura de um acordo altamente flexível como o SORT, no reforço do papel das armas atômicas não-estratégicas na política de segurança e na possibilidade de abandono efetivo da defesa da proibição total de testes nucleares para o desenvolvimento de uma nova geração de armas e tecnologia. Essa alteração foi resultado da mudança das preferências do Executivo diante das preocupações em torno da proliferação de armas de destruição em massa, do desenvolvimento da defesa antimísseis norte-americana e das pesquisas nos EUA sobre armas nucleares para teatros de operações, que estimularam o acordo entre as lideranças da Rússia em torno da preferência pelo reforço do papel dos sistemas atômicos na política de segurança e da sua flexibilidade estratégica.

Putin e os membros de sua equipe buscaram evitar os obstáculos políticos e jurídicos e valorizaram a autonomia no planejamento militar, dando ênfase ao papel das armas nucleares nos anos seguintes devido a uma interação de dois fatores: 1) necessidade militar e estratégica internacional, dada a fraqueza das forças convencionais para lidar com as novas ameaças externas; 2) benefícios políticos domésticos, assegurando a membros da Duma e do Conselho da Federação e aos setores militares internos que, mesmo com o reforço da cooperação com EUA e Europa Ocidental, as contramedidas russas estavam em pleno funcionamento no caso da reversão dessa relação cooperativa e em face da presença militar da OTAN nas proximidades das fronteiras do país. Em relação às mudanças na ocupação de cargos cujas competências eram distribuídas pelas instituições domésticas, a maioria do Parlamento russo era composta pelo Partido Rússia Unida, que apoiava Putin, e tal partido facilitava ainda mais a aprovação da agenda negociada internacionalmente pelo governo. As crenças mais assertivas e conservadoras do Legislativo quanto à necessidade de preservação da autonomia de ação na área de controle de armas e desarmamento nucleares para fazer frente aos EUA e às novas ameaças reforçavam sua certeza sobre o caminho a ser seguido, sendo compatíveis com as crenças cada vez mais assertivas e conservadoras do Executivo. Embora a resistência à cooperação – particularmente com os EUA – fosse maior por conta desse fator, isso não significava que ela seria totalmente interrompida ou que tivesse deixado de ser

interessante em termos político-estratégicos. A idéia de que as armas atômicas fortaleciam o *status* da Rússia nos fóruns políticos globais ampliou a segurança dos membros do Executivo acerca da opção estratégica a ser adotada.

4.4.

Treze passos para o Juízo Final: a nova era do desarmamento nuclear russo

O não-cumprimento efetivo do plano de ação de 2000 pela Rússia em nome da busca de maior autonomia – em especial para lidar com antigas e novas ameaças no âmbito internacional – contribuiu para que mecanismos robustos tradicionais para o controle e a redução de armas atômicas fossem gradativamente erodidos em uma nova era marcada pela garantia de maiores liberdade de ação e flexibilidade para o planejamento militar. Essa “nova era de desarmamento nuclear” (Larsen, 2005) poderia, contudo, ter efeitos como a redução da previsibilidade na relação estratégica entre as duas maiores potências atômicas e a oferta de estímulos para o desenvolvimento de armas nucleares por outros Estados (Jesus, 2008, p.400-401, 444-445). Neste capítulo, explorei a dinâmica política dentro do Executivo da Rússia na explicação das decisões deste país quanto ao plano de ação de 2000, bem como a relação dos membros desse Executivo com os do Legislativo e os grupos de interesse e sua interação com os negociadores no nível internacional.

Em cada subgrupo e processo de negociação considerados neste capítulo e no anterior, investiguei predominantemente as variações nos conjuntos de escolhas políticas e crenças dos principais atores considerados na tese. Embora algumas variações institucionais *dentro de* cada grande potência já tenham sido indicadas e examinadas mais pontualmente, os efeitos da variação da distribuição de poderes *entre* as duas grandes potências atômicas ainda não foram totalmente explorados. Seguindo o programa delineado no Capítulo 2 desta tese, mantereí agora o conjunto de escolhas políticas dos atores e o de crenças constantes para cada país. Uma vez que a análise de suas preferências e crenças já foi concluída neste capítulo e no anterior, examinarei finalmente a variação do contexto institucional doméstico entre cada grande potência em perspectiva comparada. Além disso, sintetizarei no último capítulo desta tese os seus pontos principais, indicarei os principais desenvolvimentos posteriores ao período considerado nesta investigação e oferecerei sugestões para novos estudos.