

3

A nova postura estratégica e a posição negociadora inicial

Mesmo após as consideráveis reduções estipuladas pelo START I, o inventário de armas ofensivas estratégicas remanescentes da Guerra Fria ainda era grande, maior que o necessário para garantir a segurança dos EUA e da Rússia em face da falta de uma ameaça imediata de “conflito sistêmico” nos primeiros anos do século XXI (Sokov, 2003). Em 2001-2002, o arsenal nuclear dos EUA tinha em torno de 11.000 ogivas, e cerca de 7.000 eram estratégicas desdobradas. Já o russo incluía cerca de 5.000 ogivas estratégicas desdobradas, num total de 19.500 ogivas nucleares (Arms Control Association, 2002b). Abaixo segue um gráfico com o número total de ogivas nucleares dos arsenais norte-americano e soviético / russo, de 1945 a 2002, construído com base em dados de Norris & Kristensen⁶ (2002):

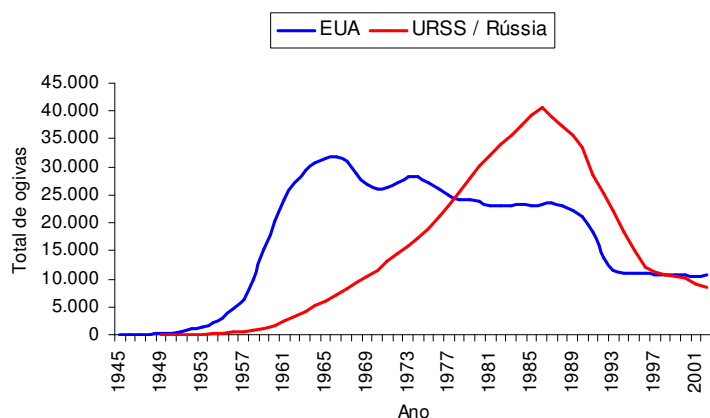


Figura 1 – Ogivas nucleares – EUA e URSS / Rússia

Numa perspectiva mais ampla, a combinação de restrições congressuais e de dificuldade de acompanhar a dinâmica do mundo político deixou cada lado com inventários de armas nucleares incompatíveis com as reais necessidades de tais países (Davis, 2002). Nos EUA, tanto o Partido Republicano como o Democrata carregaram a

⁶ Na construção do gráfico, não foi considerado o número de ogivas nucleares russas intactas de status indeterminado – possivelmente algo em torno de 10.000 em 2002 (Norris & Kristensen, 2002).

responsabilidade pelo que se configurou como uma década de oportunidades perdidas para reduções ofensivas estratégicas ainda mais abrangentes do que aquelas estipuladas pelo START I, que poderiam, por exemplo, ter incluído a destruição de ogivas. A administração Clinton mostrou-se tímida na reavaliação das necessidades de dissuasão, e sua perspectiva lenta e morosa quanto às reduções foi exacerbada pelas ações dos republicanos no Capitol Hill, que se juntaram a um número considerável de democratas a fim de impedir o presidente de reduzir unilateralmente forças estratégicas abaixo do nível do START I. Em Moscou, duras batalhas políticas entre Yeltsin e os partidos de oposição atrasaram a votação do START II. Apenas com Putin a Duma considerou favoravelmente o acordo e o Tratado sobre Proibição Completa de Testes Nucleares (*Comprehensive Test Ban Treaty*, CTBT). As repercussões negativas do veto do Senado norte-americano ao CTBT em outubro de 1999 tornaram o quadro ainda pior (Kerrey & Hartung, 2001).

Em 2001, além de reafirmar a intenção de desenvolver defesas antimísseis balísticos, o presidente George W. Bush destacou o objetivo de efetuar reduções ofensivas estratégicas. Bush anunciou que os EUA reduziriam unilateralmente ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas a 1.700-2.200 ao longo da década, sem necessidade de assinar um acordo formal legalmente vinculante com a Rússia, nos moldes dos tratados anteriores sobre controle e redução de armas estratégicas. Putin desejava reduzir forças a 1.500 ogivas nucleares estratégicas e formalizar as reduções num acordo com Bush. Os presidentes concordaram em registrar os planos num acordo legalmente vinculante e, cerca de seis meses depois, assinaram o SORT (Davis, 2002; Woolf, 2002).

Busco, neste capítulo, explicar a nova postura estratégica e a posição inicial norte-americana para as conversações com os russos como o resultado do jogo de negociação entre membros do Executivo e do Senado dos EUA, os quais têm escolhas políticas específicas e compartilham poder sobre a formulação da decisão (Allison, 1969, p.236). Serão também consideradas as posições de membros do Executivo russo, como se verá adiante. No item 3.1, apresentarei mais detalhadamente o modelo burocrático de Graham Allison, perspectiva aplicada para investigar o processo de formulação da nova postura e da posição inicial para as conversações que culminaram na assinatura do SORT. À luz dessa perspectiva, examinarei no item 3.2 o processo em questão. No item 3.3, farei as considerações finais deste capítulo.

3.1.

O modelo burocrático de Graham Allison

O modelo burocrático desenvolvido por Graham Allison explica o comportamento do Estado pelo jogo de negociação, por meio de circuitos regularizados, entre indivíduos situados na política burocrática. Nessa perspectiva, o Estado não é entendido como um ator unitário ou uma soma de organizações, mas como uma diversidade de indivíduos que se concentram não somente numa única questão estratégica, mas nos múltiplos assuntos e nos diversos problemas intranacionais e internacionais, de acordo com as barganhas que constituem a política (Allison, 1969, p.236-242; 1971, p.144-184).

A unidade básica do modelo é definida como a “linha de conduta como consequência política”: “consequência”, porque as posições dos Estados resultam do compromisso e da coligação entre elementos inseridos na política burocrática; “política”, pois a atividade de que as consequências são resultado é a negociação (Allison, 1969, p.239). O comportamento nacional não é visto como escolha política de um ator monolítico, mas como resultado de jogos de barganha simultâneos, que se sobrepõem (Allison, 1969, 1971; Schelling, 1960). As ações do Estado são explicadas em termos de negociação entre jogadores com poder distinto sobre questões particulares e com objetivos separáveis em subjogos diversos (Allison, 1971, p.144-146).

O aparato do governo constitui a arena complexa para o jogo, em que são relevantes as preferências de indivíduos inseridos no processo político e a distribuição de poder entre eles. O caráter das questões e o ritmo do jogo convergem nas decisões e nas ações governamentais, vistas como “colagens”: as escolhas de jogadores, as resultantes de jogos maiores e menores, as opções abandonadas e os mal-entendidos são peças que, unidas, constituem o comportamento do Estado (Allison, 1971, p.144-146, 163-164).

As posições de cada jogador nos principais canais de produção de ação política definem o que ele pode e deve fazer, além das suas vantagens e desvantagens e das obrigações quanto à realização de determinadas tarefas. As diversas responsabilidades e questões estratégicas aparecem simultaneamente para os indivíduos, de forma que a sua performance em relação a uma determinada questão pode afetar seu crédito e seu poder nas demais. Nesse contexto, o poder – entendido por Allison como a influência sobre as decisões e as ações governamentais – é uma combinação de três elementos: as vantagens de barganha, a habilidade e a vontade de usá-las e as visões que outros jogadores têm sobre esses elementos. As fontes das vantagens de barganha

incluem a autoridade e a responsabilidade formais; o controle sobre recursos necessários à efetuação da ação; a informação que permite definir o problema, identificar opções e estimar possibilidades; a habilidade de afetar os objetivos de outros jogadores e a capacidade de persuasão (Allison, 1971, p.164-169).

As regras também definem o jogo e, em geral, vêm da Constituição, dos estatutos, das ordens executivas ou das convenções sociais. Elas podem ser explícitas ou implícitas, claras ou confusas, estáveis ou em constante mudança. Estabelecem posições, as formas como os indivíduos podem ter acesso a tais postos, o poder de cada um e seus canais de ação. Tais regras determinam as decisões governamentais aceitáveis, impedem certas jogadas – como alguns tipos de barganha, coalizões, persuasão, blefe e chantagem – e tornam outras ilegais, imorais ou inapropriadas. O andamento do jogo – várias questões, numerosos subjogos e circuitos múltiplos – compele os indivíduos a batalhar para ter atenção dos demais, e as recompensas – o impacto sobre resultados – encorajam jogadas pesadas e arriscadas. Cada indivíduo deve olhar *para baixo*, identificando opções que tem para preservar a margem de manobra; *para o lado*, a fim de manter o compromisso dos outros indivíduos e os atrair para sua coalizão; e *para cima*, a fim de dar certeza aos superiores de que sua posição é a melhor para a questão (Allison, 1969, p.242; 1971, p.170-177).

Neste capítulo, serão considerados atores pertencentes a três grupos na arena doméstica norte-americana (Allison, 1971, p.164-165):

1. Os “líderes”, como o presidente, os secretários de Estado e de Defesa e a conselheira de Segurança Nacional;
2. As nomeações políticas dos “líderes” e os demais funcionários nas agências e nos departamentos, como vice-secretários, subsecretários e secretários-adjuntos;
3. Os “jogadores *ad hoc*”, que atuam no jogo governamental mais abrangente. Serão considerados membros dos Partidos Republicano e Democrata no Senado norte-americano. Segundo Allison (1971, p.165), eles formam, em torno da arena central, círculos concêntricos que demarcam os limites do jogo.

Como os membros do Executivo norte-americano são os principais responsáveis pela formulação da agenda de política externa e de segurança nacional nos EUA de acordo com a própria legislação, darei maior destaque neste capítulo às posições de indivíduos do primeiro e do segundo grupos. O período em foco abrange justamente a formação da nova

postura estratégica dos EUA e da posição inicial norte-americana para as conversações com os russos. Mas serão também examinadas as posições dos senadores norte-americanos sobre a política de segurança estratégica da administração Bush, as quais amadureceram no período em questão e se tornaram ainda mais decisivas durante as conversações russo-americanas e as ações legislativas em relação ao SORT, analisadas no próximo capítulo. Além disso, os senadores têm influência na área de controle e de redução de armas, pois aprovam o orçamento militar da nação e podem autorizar ou vetar ações específicas de política externa (Barton & Weiler, 1976, p.158).

Além das posições desses indivíduos, serão consideradas as de membros do Executivo russo, com destaque para o presidente e os ministros da Defesa e das Relações Exteriores. Embora eles não estivessem presentes no jogo político intra-estatal norte-americano, suas ações e posições tiveram influência indubitável nas escolhas e nas decisões de membros do Executivo e do Senado dos EUA. Segundo Allison (1971, p.178):

The actions of one nation affect those of another to the degree that they result in advantages and disadvantages for players in the second nation. Thus players in one nation who aim to achieve some international objective must attempt to achieve outcomes in their intra-national game that add to the advantages of players in the second country who advocate an analogous objective.

É importante destacar que a utilização do modelo burocrático não implica o desprezo por análises que consideram os Estados como atores unitários e monolíticos. Essas perspectivas não têm a precisão e o detalhamento trazidos por tal modelo, mas permitem a explicação dos princípios gerais da ação estatal e das práticas dos governos. Elas podem representar uma síntese produtiva de tendências, requerendo o mínimo de informação e identificando o peso de custos e benefícios estratégicos para os Estados (Allison, 1971, p.254-255). Tampouco a análise deste capítulo ignora perspectivas que consideram organizações específicas – como os partidos políticos, por exemplo – ou os próprios poderes Executivo e Legislativo como atores unitários. Neste capítulo, será realizado um diálogo intenso com algumas delas, mas sem perder de vista que o objetivo central da análise em tal parte da dissertação é explorar os detalhes, identificando primordialmente a posição dos indivíduos envolvidos e o seu papel na definição das ações e das decisões governamentais.

Em geral, o modelo burocrático é usado para se explorarem a divergência de posições e a competição entre atores com escolhas distintas. Porém, como veremos a seguir,

limitar tal perspectiva à análise do dissenso e do conflito é reduzir sua complexidade e restringir seu potencial explicativo, num momento em que esse modelo permite examinar a formação das decisões e das ações governamentais observando atores que podem ter escolhas políticas tanto competitivas como homogêneas. Ele capta a riqueza de detalhes desse processo e oferece maiores consistência e precisão à análise, mesmo que os atores tenham escolhas semelhantes, e os resultados da interação entre eles lembrem o comportamento do Estado, dos poderes da nação ou dos partidos políticos como atores unitários.

3.2.

A formação da nova postura e da posição inicial

À luz do modelo burocrático, buscarei analisar neste item a formação da nova postura estratégica e da posição negociadora inicial norte-americana. O período examinado, organizado de forma cronológica, vai de dezembro de 2000 / janeiro de 2001 – fim do governo de Bill Clinton e início da administração de George W. Bush – a dezembro de 2001 / janeiro de 2002 – início das conversações russo-americanas sobre reduções ofensivas estratégicas, que culminaram na assinatura do SORT.

3.2.1.

O ‘realismo duro’

Durante a campanha presidencial de 2000, o governador do Texas George W. Bush e seus conselheiros de campanha defenderam a adoção de uma linha de política externa mais rígida em relação à Rússia e expressaram as intenções de “ir além” das limitações estipuladas pelo ABM e de realizar reduções ofensivas estratégicas.

Os conselheiros de Bush para política externa – liderados pela doutora Condoleezza Rice e chamados “os vulcanos”, em referência ao deus romano do fogo e do metal, a fim de transmitir as idéias de poder, firmeza e resistência – indicavam durante a campanha que a perspectiva de Clinton para a Rússia fora uma “falha total”, pois tinha dedicado muito tempo e recursos à tentativa de estimular as mudanças domésticas nesse país. Além de recomendarem que os EUA não intervissem nos assuntos internos russos, os “vulcanos” expressaram indiferença quanto à integração da Rússia às instituições internacionais e enfatizaram a cooperação com os aliados dos norte-americanos na Europa Ocidental e na Ásia (Goldgeier & McFaul, 2002).

Em referências à Rússia e à China, Bush e os membros de sua equipe prometiam aderir a um “realismo duro”⁷. Comprometeram-se a eliminar o “romantismo” com que a equipe de Clinton tratava a Rússia, vista pelos “vulcanos” como um grande poder, mas em declínio, o que a tornava “errática e perigosa”. Os conselheiros de Bush disseram que iriam acabar com a “conversa mole” e dariam um fim à perspectiva “hiperpersonalizada” de Clinton em relação a Yeltsin, a qual fez com que a política para a Rússia se tornasse “sinônimo da agenda do presidente russo” (Goldgeier & McFaul, 2002). Como apontou a futura conselheira de Segurança Nacional da administração Bush:

Moscow is determined to assert itself in the world and often does so in ways that are at once haphazard and threatening to American interests. (...) The problem for U.S. policy is that the Clinton administration's embrace of Yeltsin and those who were thought to be reformers around him has failed (Rice, 2000).

Bush ameaçou aplicar sanções se a Rússia continuasse a prover ao Irã tecnologia nuclear, e alguns de seus conselheiros chegaram a sugerir que não considerariam os interesses de membros do Executivo russo ao lidar com assuntos de segurança europeus (Goldgeier & McFaul, 2002).

O então candidato à Presidência da República também deixou claro que tentaria modificar o ABM a fim de desdobrar um sistema nacional de defesa antimísseis. Se os membros do Executivo russo se recusassem a emendar o tratado, Bush sugeriu que poderia denunciar o acordo. Como visto no capítulo anterior, o ABM tinha como objetivo evitar a ampliação da corrida armamentista ao impedir o desenvolvimento de defesas que dariam início à escalada ofensiva. Sem defesas nacionais antimísseis, norteamericanos e soviéticos asseguravam que o outro lado não arriscaria um ataque nuclear, pois estaria vulnerável à retaliação. Porém, para atender às necessidades de segurança do mundo pós-Guerra Fria, Bush pretendia explorar todas as opções disponíveis, como defesas com base no mar e a *laser* (Boese, 2001a,b,d; Goldgeier & McFaul, 2002).

Além disso, Bush planejava conduzir reduções ofensivas estratégicas compatíveis “com as necessidades de segurança nacional”, sem obrigatoriamente assinar tratados detalhados, complexos e robustos com a Rússia. Ele indicou que armas baseadas num cenário estratégico ultrapassado eram “caros resquícios de conflitos mortos” (Gottemoeller, 2001; Goldgeier & McFaul, 2002; Jishe, 2001; Kerrey &

⁷ “Realismo duro” é uma expressão utilizada por Goldgeier & McFaul (2002), sem relação direta com a teoria realista das Relações Internacionais.

Hartung, 2001). Abaixo segue o perfil das forças nucleares estratégicas norte-americanas em 2000-2001 (Norris et al., 2001a):

Tipo	Nome	Lançadores	Ano de desdobramento	Ogivas X energia (Kt)	Ogivas
ICBMs					
LGM-30G	Minuteman III				
	Mk-12	200	1970	3 W62 X 170 (MIRV)	600
	Mk-12 ^a	300	1979	3 W78 X 335 (MIRV)	900
LGM-118A	MX / Peacekeeper	50	1986	10 W87 X 300 (MIRV)	500
Total		550			2.000
SLBMs					
UGM-96A	Trident I C-4	192/8	1979	8 W76 X 100 (MIRV)	1.536
UGM-133A	Trident II D-5	240/10			
	Mk-4		1992	8 W76 X 100 (MIRV)	1.536
	Mk-5		1990	8 W88 X 475 (MIRV)	384
Total		432/18			3.456
Bombardeiros pesados*					
B-2	Spirit	21/16	1994	ALCM / W80-1 X 5-150	400
				Bombas B61-7/-11, B83	950
B-52H	Stratofortress	94/56	1961	ACM / W80-1 X 5-150	400
Total		115/72			1.750
Total de ogivas					7.206

* O primeiro número é o inventário total. O segundo é um número de "missão primária", que exclui treinadores e reservas. Os bombardeiros são carregados de várias formas, dependendo da missão. Os B-2s não carregam ALCMs ou ACMs.

Tabela 8 – Forças estratégicas norte-americanas (2000-2001)

O argumento favorável à aplicação de medidas unilaterais para reduções ofensivas ganhava força na posição de membros da equipe de Bush. Tais medidas permitiriam maior flexibilidade que acordos robustos assinados no passado com a URSS / Rússia, num momento em que os EUA poderiam, com os novos arranjos, ajustar sua postura nuclear em resposta às ameaças futuras e tirar vantagem das mudanças tecnológicas que não seriam permitidas por um tratado como o START I. As medidas unilaterais eram menos limitantes ao planejamento das forças estratégicas. Essas medidas também o seriam em relação à Rússia, mas os

proponentes dessa visão defendiam que os problemas econômicos impediriam um crescimento rápido e imprevisível de seu arsenal. Os radicais enfatizavam que a tecnologia era de maior serviço à segurança nacional norte-americana que o direito internacional (Gottemoeller, 2001).

Bush sugeriu que, apesar de congressistas terem obstruído esforços para reduzir forças estratégicas desdobradas a menos de 6.000 ogivas, seria possível chegar a um nível inferior ao do START II “sem comprometer a segurança”. Ele também afirmou que o CTBT não seria novamente considerado, já que tal tratado não era “a resposta para conter a proliferação” (Goldgeier & McFaul, 2002; Jishe, 2001; Kerrey & Hartung, 2001).

3.2.2.

A equipe de política externa e segurança nacional

Definindo grande parte dos membros de gabinete e da equipe da Casa Branca em dezembro de 2000, depois de um processo eleitoral conturbado, o presidente George W. Bush reuniu uma equipe de política externa e segurança nacional determinada a atingir dois objetivos inter-relacionados: reduções ofensivas estratégicas e o desenvolvimento do NMD para proteção contra lançamentos acidentais e ataques de “Estados párias”. Bush nomeou Colin Powell secretário de Estado e Donald Rumsfeld secretário de Defesa e designou Condoleezza Rice conselheira de Segurança Nacional (Boese, 2001a).

Os indivíduos que ocupam tais postos compõem, junto ao presidente, o núcleo responsável pela formulação das principais decisões da política de segurança estratégica norte-americana. Eles têm autoridade e responsabilidade formais sobre assuntos de política externa e de segurança nacional, controlam instituições e recursos necessários à implementação das ações do governo sobre tais questões e detêm informação para configurar problemas, apontar escolhas políticas e realizar estimativas sobre ações factíveis. Esses indivíduos, que exercem influência sobre escolhas dos outros, compartilham poder sobre a definição da política de segurança. Eles compõem, junto ao vice-presidente e ao secretário de Tesouro, o quadro de participantes regulares – tanto estatutários como não-estatutários – dos encontros do Conselho de Segurança Nacional, que auxilia o presidente na integração das políticas doméstica, externa e militar em questões relacionadas à segurança nacional. O Conselho visa à coordenação das agências e dos departamentos executivos no desenvolvimento e na implementação de tais políticas. Ele é o principal fórum para a consideração presidencial sobre assuntos de segurança nacional e de política externa, para a

coordenação política sobre essas questões entre agências governamentais e para a conciliação entre compromissos diplomáticos e militares (Bush, 2001a; Estados Unidos da América, Casa Branca, 1997). Abaixo segue a composição do Conselho de Segurança Nacional em 2001 (Estados Unidos da América, Administração dos Arquivos e dos Registros Nacionais, 2001):

Conselho de Segurança Nacional	Membros estatutários	Presidente <i>George W. Bush</i>
		Vice-presidente <i>Dick Cheney</i>
		Secretário de Estado <i>Colin Powell</i>
		Secretário de Defesa <i>Donald Rumsfeld</i>
	Conselheiros estatutários	Conselheiro sobre Inteligência Diretor da Inteligência Central <i>George Tenet</i>
		Conselheiro militar Chefe do Estado-maior conjunto <i>Henry Shelton</i>
	Participantes permanentes	Secretário de Tesouro <i>Paul O'Neill</i>
		Representante dos EUA na ONU <i>John Negroponte</i>
		Conselheira do Presidente sobre Segurança Nacional <i>Condoleezza Rice</i>
		Conselheiro do Presidente sobre Política Econômica <i>Larry Lindsay</i>
		Chefe do Estado-maior para a Presidência <i>Andrew Card, Jr.</i>
	Funcionários	Conselheira do Presidente sobre Segurança Nacional <i>Condoleezza Rice</i>
		Vice-conselheiro do Presidente sobre Segurança Nacional <i>Steven Hadley</i>
		Secretário Executivo <i>Robert Bradtke</i>

Quadro 2 – Conselho de Segurança Nacional (2001)

Segundo a Constituição, o presidente é o comandante-chefe do Exército e da Marinha e pode requerer a opinião dos principais funcionários de cada departamento executivo sobre qualquer questão relacionada aos deveres deles. Ele tem o poder de responder a ataques aos EUA, exceto em casos de *impeachment*; pode assinar tratados, que devem ter o consentimento de pelo menos dois terços dos senadores presentes para a ratificação, e nomear membros da sua equipe com o consentimento do Senado (Estados Unidos da América, s.d.). De acordo com a legislação norte-americana, o secretário de Estado é o principal conselheiro para assuntos de política externa no Gabinete presidencial e conduz

negociações relacionadas aos principais assuntos de política externa; participa pessoalmente ou lidera grupos de representantes a conferências, organizações e agências internacionais; negocia e interpreta tratados e acordos com governos estrangeiros (Estados Unidos da América, Departamento de Estado, 2001a). Já o secretário de Defesa é o principal conselheiro do presidente para a política de defesa norte-americana, é responsável pela formulação e pela execução da política geral de defesa da nação e é, como o secretário de Estado, membro do Gabinete presidencial (Estados Unidos da América, Casa Branca, 1997; Estados Unidos da América, Departamento de Defesa, 2004). O conselheiro de Segurança Nacional assessoria diretamente o presidente em questões sobre a segurança norte-americana (Estados Unidos da América, Casa Branca, 1997).

O Conselho de Segurança Nacional é dirigido pelo presidente e cabe ao conselheiro de Segurança Nacional, em consulta com outros participantes regulares, a determinação da agenda e a preparação dos documentos necessários aos encontros. O Comitê dos Dirigentes do Conselho é o fórum interagências sênior para a consideração das questões políticas relativas à segurança nacional desde 1989 e tem como seus participantes regulares os secretários de Estado, de Defesa e de Tesouro, o chefe do Estado-maior para a Presidência e o conselheiro de Segurança Nacional, que preside o comitê. O Comitê dos Vices do Conselho é o fórum interagências sênior subgabinete para a consideração das questões políticas relacionadas à segurança nacional, podendo prescrever e analisar o trabalho dos grupos interagências. O grupo de membros regulares inclui os vice-secretários de Estado e de Defesa, o vice-advogado geral da União, o vice-diretor do Escritório de Gestão e Orçamento, o vice-diretor da Inteligência Central, o vice-chefe do Estado-maior conjunto, o vice-chefe do Estado-maior para a Presidência, o chefe do Estado-maior para a Vice-Presidência, o conselheiro de Segurança Nacional para o vice-presidente e o vice-conselheiro de Segurança Nacional, que lidera o comitê. A administração do desenvolvimento e da implementação das políticas de segurança nacional pelas múltiplas agências é acompanhada pelos Comitês de Coordenação Política do Conselho. Em relação a tópicos funcionais, tais comitês devem ser encabeçados por um subsecretário ou secretário-adjunto designado por determinadas autoridades. O conselheiro de Segurança Nacional designa os presidentes dos comitês de redução e controle de armas; de proliferação, contraproliferação e defesa interna; de contraterrorismo e preparação nacional; de inteligência e contra-inteligência e de segurança da informação. Ao secretário de Defesa, cabe a designação do

presidente do comitê de estratégia de defesa, estrutura de forças e planejamento (Bush, 2001a).

Colin Powell excluiu os conservadores das posições centrais em sua equipe e preencheu cargos de subsecretários com funcionários de carreira no serviço de relações exteriores, para quem delegou autoridade “como um general dá a seus comandantes de divisão”, conforme destacara o New York Times. De acordo com críticos da administração Bush, essa era uma forma de evitar que tais cargos fossem ocupados por indicados pela Casa Branca, cujas visões eram bastante opostas às do secretário de Estado (Waller, 2001). Powell era adepto de uma postura mais moderada e cautelosa com respeito à segurança estratégica. Por exemplo, embora destacasse a importância do NMD para a segurança norte-americana, o secretário de Estado mostrava-se prudente em relação ao avanço da defesa antimísseis, enfatizando constantemente a necessidade de consultar os aliados dos norte-americanos, a Rússia e a China antes de conduzir o teste e o desdobramento de tal sistema (Kupchan, 2002, p.25-26), como veremos mais detalhadamente adiante. Oponentes de Bush depositaram esperanças em Powell, acreditando que ele poderia moderar o entusiasmo do presidente quanto à adoção de uma linha de política externa mais dura em relação à Rússia e à intenção de “ir além” das limitações colocadas pelo ABM, que poderiam comprometer a estabilidade na interação entre os dois países.

Embora aos poucos os EUA viessem flexibilizando sua postura dura em relação à Rússia e mostrassem mais interesse em consultar seus aliados, as posições do presidente Bush e do seu vice, Dick Cheney, identificavam-se mais com as de Rumsfeld e de Rice do que com o perfil mais moderado de Powell no que dizia respeito à defesa antimísseis e às reduções ofensivas estratégicas. Rumsfeld e Rice desejavam os rápidos desenvolvimento e desdobramento da defesa antimísseis e consideravam os tratados sobre controle e redução de armas assinados durante a Guerra Fria como resquícios de um ambiente estratégico ultrapassado. Eles observavam que novos acordos sobre reduções ofensivas estratégicas nos moldes daqueles antigos tratados poderiam limitar a flexibilidade norte-americana para lidar com as ameaças do novo ambiente estratégico internacional, cujas características serão analisadas mais detalhadamente nos próximos itens. Rumsfeld escolheu uma equipe com alguns dos conservadores e neoconservadores mais reconhecidos de Washington, D.C., a fim de modificar o “perfil moribundo do Pentágono”, que parecia “estar à deriva” durante a administração Clinton. Tal equipe incluía o vice-secretário de Defesa Paul Wolfowitz, o subsecretário de Defesa para Política Douglas Feith e, para a Política de Segurança Internacional, o secretário-adjunto J. D. Crouch. De acordo

com alguns membros do Departamento de Defesa, enquanto Powell se propunha a construir frágeis coalizões ao redor do mundo, Rumsfeld encarregava-se de fortalecer as relações entre a Casa Branca e o povo norte-americano, em geral com pronunciamentos e entrevistas nos quais adotava um discurso duro e fazia referências aos “novos inimigos” que a América precisava combater (Waller, 2001).

Tais indivíduos – preocupados não apenas com uma questão estratégica específica, mas com a diversidade de assuntos relativos à segurança norte-americana – tinham diferenças claras de posição, especialmente com respeito à forma como se desenvolveria o NMD. Porém, concordavam nos pontos mais relevantes da política de segurança estratégica, em especial em dois temas inter-relacionados: a realização de reduções ofensivas estratégicas e o desdobramento da defesa antimísseis.

3.2.3.

As reduções ofensivas estratégicas e a defesa antimísseis

Nos primeiros meses da administração Bush, começaram a ser realizadas análises estratégicas, incluindo revisões das prioridades de modernização militar. Bush e os membros de sua equipe pretendiam basear nessas análises sua política de segurança estratégica, especialmente com respeito ao NMD e às reduções ofensivas. Os “Estados párias” e os grupos terroristas, especialmente aqueles em busca de WMD, já eram vistos como as principais ameaças no novo contexto estratégico, embora muitos especialistas e membros do Senado norte-americano duvidassem da gravidade de tais ameaças e questionassem os meios que Bush e sua equipe começavam a sugerir para a resposta a elas (Jishe, 2001).

Membros da nova administração dedicaram tempo e energia consideráveis às questões relacionadas às armas nucleares ofensivas e ao NMD. No fim de janeiro de 2001, o presidente repetiu que desejava desdobrar a defesa antimísseis e implementar reduções ofensivas. Em fevereiro, ordenou que Rumsfeld conduzisse uma revisão “de cima para baixo” das forças militares norte-americanas, incluindo um estudo sobre possíveis reduções do número de armas nucleares desdobradas. Na visão de Bush, esse era um passo rumo à implantação de uma “nova doutrina estratégica”, que envolveria uma defesa forte e um número menor de armas nucleares ofensivas desdobradas. Nesse mundo imaginado pelos membros da nova administração, as forças defensivas teriam papel primordial na manutenção da paz, e as ofensivas deveriam ser propriamente ajustadas e configuradas a fim de

lidar com as novas tarefas relacionadas à dissuasão (The Acronym Institute, 2001a; Kerrey & Hartung, 2001).

A Revisão da Postura Nuclear (*Nuclear Posture Review*, NPR), requerida pelo Congresso, começaria a ser elaborada na primavera de 2001. Ela indicaria as opções disponíveis para reduções ofensivas estratégicas no ambiente de segurança do século XXI e levaria em consideração, conforme apontou Rumsfeld, que tais reduções deveriam ser implementadas no contexto de fatores inter-relacionados, como as decisões sobre o ABM e o NMD, as armas táticas e a evolução da postura estratégica da Rússia (The Acronym Institute, 2000b). De acordo com Powell, a configuração final dependeria da elaboração de uma estrutura estratégica completa, que envolveria esforços para a não-proliferação, armas nucleares ofensivas e defesas antimísseis nacional e para teatro de operações (The Acronym Institute, 2001a; Kerrey & Hartung, 2001).

Bush mostrava-se determinado a realizar reduções ofensivas estratégicas mais amplas, mas, como apontavam especialistas, ele deveria estar atento para as consequências do que julgava ser a decisão adequada. Segundo tais especialistas, a nova NPR provavelmente se basearia nas conclusões de um relatório de janeiro de 2001 do Instituto Nacional para Política Pública (*National Institute for Public Policy*, NIPP), assinado por Keith Payne, co-autor de um ensaio infamante na década de 1980 sobre a política nuclear norte-americana, cujo título era “A vitória é possível”. Entre os participantes de tal estudo, estava Steven Hadley, participante do Conselho de Segurança Nacional. A idéia central do relatório era a de que, numa era de incerteza estratégica, os EUA precisariam de “flexibilidade” para reduzir ou reconstituir suas forças nucleares de acordo com as circunstâncias, idealmente sem os limites impostos por acordos tradicionais sobre o controle e a redução de armas. Parte dessa “flexibilidade” incluía o desenvolvimento de “papéis futuros” para armas nucleares. Elas seriam empregadas para deter nações cujos líderes desejassem conduzir um ataque contra os EUA com armas químicas e biológicas; para limitar baixas norte-americanas num conflito convencional de grandes proporções e para atender a “necessidades especiais de ataque”, como atingir instalações de comando subterrâneas. Na opinião dos críticos, os benefícios derivados da redução de forças poderiam ser anulados pelos novos perigos inerentes a uma política que legitima o uso de armas nucleares em certos cenários de conflito regional. Isso poderia, por exemplo, incitar a proliferação e contradizer o compromisso norte-americano, sob o Artigo VI do NPT, de tomar medidas concretas com o objetivo de eliminar seu arsenal nuclear, reafirmado na

conferência de revisão do tratado em 2000 (Kerrey & Hartung, 2001).

Bush e sua equipe desejavam não apenas a realização de reduções ofensivas estratégicas. Eles atentaram também para a questão inter-relacionada dos sistemas defensivos estratégicos e destacaram o compromisso com o desenvolvimento, o teste e o desdobramento de um sistema de defesa nacional antimísseis, que poderia levar tanto a uma renegociação substancial do ABM como ao colapso do tratado. Bush e os principais membros de sua administração apontavam que as proibições estipuladas pelo acordo entravam em conflito imediato com seus planos para a defesa antimísseis e indicavam que tal tratado impedia a exploração completa de todas as defesas possíveis (Boese, 2001e). No seu discurso de posse, Bush destacou que:

We will build our defenses beyond challenge, lest weakness invite challenge. We will confront weapons of mass destruction, so that a new century is spared new horrors. The enemies of liberty and our country should make no mistake: America remains engaged in the world by history and by choice, shaping a balance of power that favors freedom (The Acronym Institute, 2000b).

Diante de tais objetivos, especialistas apontaram que, se Bush realmente desejava complementar seu programa de reduções ofensivas estratégicas desenvolvendo um sistema de defesa antimísseis, ele deveria atentar para os limites das tecnologias existentes, os custos do sistema proposto e os impactos no processo de controle e de redução de armas nucleares e no comportamento de adversários. Grande parte dos especialistas concordava que apenas entre cinco e dez anos o país desenvolveria uma capacidade modesta. Propunha, assim, que, em vez de se esperar todo esse tempo, fossem empregados outros meios disponíveis para a redução do perigo nuclear, como os diplomáticos, os legais e os econômicos. Os membros da administração Bush até cogitaram utilizar muitos desses meios, mas sem abrir mão da defesa antimísseis, que, segundo o presidente, era essencial para a proteção quanto às ameaças representadas por Estados como a Coreia do Norte, o Irã e o Iraque (Kerrey & Hartung, 2001).

Essa determinação em relação ao desenvolvimento da defesa antimísseis era um ponto comum nas posições dos principais membros do Executivo norte-americano, embora houvesse posturas mais moderadas e cautelosas que outras. O mais notório entre os moderados era Colin Powell, que já tinha sido chefe do Estado-maior conjunto e foi a primeira nomeação de Bush para seu Gabinete. Powell disse que o NMD era parte essencial da postura estratégica norte-americana. Porém, demonstrando cautela, avisou que os

membros do Executivo dos EUA discutiriam seus planos de defesa com os aliados, receosos de que o desdobramento de um NMD pudesse dar início a uma corrida armamentista renovada e disseminar a proliferação. Powell afirmou que seriam mantidas conversações com Moscou e Pequim e que buscaria demonstrar aos líderes de outras nações que os membros da administração Bush viam o NMD como “um dos maiores interesses da população norte-americana”. Tentaria persuadir os russos acerca da necessidade de “ir além” da estrutura estabelecida pelo ABM (Boese, 2001a; The Acronym Institute, 2000a,b). Nas palavras do secretário:

While we design this complete strategic framework and decide these important issues on missile defense, there will be time to consult with our allies and friends to solicit their views and to ensure their understanding of what we are doing and, in some cases, their participation. We will also discuss this issue with the Russians and the Chinese, as we continue to operate on the arms control front as well. In that context, the ABM Treaty in its current form is no longer relevant to our new strategic framework. We hope to persuade the Russians of the need to move beyond it (The Acronym Institute, 2000a).

Em fevereiro de 2001, Powell indicou que, no desenvolvimento da defesa antimísseis, os EUA iriam, em algum momento, “ferir os limites do ABM”. Ele avisou que o país asseguraria a possibilidade de deixar o tratado se ele não mais servisse aos seus propósitos nem representasse algo que a administração Bush pudesse acomodar aos seus programas. Mas disse que esse cenário não aconteceria “da noite para o dia” e que haveria consulta aos aliados europeus, à Rússia, ao Japão, à Coreia do Sul e à China (Boese, 2001b).

Powell também destacou a necessidade de redução de sistemas nucleares excedentes dos EUA e da Rússia e apontou as condições precárias de segurança de grande parte dessas armas em território russo:

There are still too many [nuclear weapons] in ours and in Russia's stockpiles. And in Russia there are still thousands of nuclear weapons that may not be secure. (...) We need an accurate inventory of all this material. And we need to increase and reinforce our efforts to dismantle as many of Russia's weapons as possible, as quickly as possible (The Acronym Institute, 2000a).

Em relação a outros membros da administração Bush na posição de “líderes” (Allison, 1971, p.164), o secretário de Estado era certamente mais cauteloso e prudente com respeito às questões de segurança estratégica. No passado, Powell fora contra o uso de armas nucleares na Guerra do Golfo, além de já ter apoiado o CTBT e apontado a

necessidade de continuar o diálogo com a Coreia do Norte sobre a limitação de programas de mísseis balísticos (Kerrey & Hartung, 2001).

Rice, bem menos moderada que Powell, manteve a ênfase na importância do NMD e caracterizou o ABM como um acordo ultrapassado. Para a conselheira:

Washington must begin a comprehensive discussion on the changing nuclear threat. (...) The Russian deterrent is more than adequate against the US nuclear arsenal, and vice versa. But that fact need no longer be enshrined in a treaty that is almost 30 years old and is a relic of a profoundly adversarial relationship between the United States and the Soviet Union. (...) Today, the principal concerns are nuclear threats from the Iraqs and North Korea of the world and the possibility of unauthorized releases as nuclear weapons spread. Moscow, in fact, lives closer to those threats than Washington does. It ought to be possible to engage the Russians in a discussion of the changed threat environment, their possible responses, and the relationship of strategic offensive-force reductions to the deployment of defenses. In addition, Moscow should understand that any possibilities for sharing technology or information in these areas would depend heavily on its record – problematic to date – on the proliferation of ballistic-missile and other technologies related to weapons of mass destruction. It would be foolish in the extreme to share defenses with Moscow if it either leaks or deliberately transfers weapons technologies to the very states against which America is defending (The Acronym Institute, 2000b).

Segundo especialistas, a escolha de Rumsfeld – simpatizante de longa data da defesa antimísseis – para o cargo de secretário de Defesa revelava o comprometimento de Bush com o NMD (Kerrey & Hartung, 2001). O secretário reforçou três metas para a adaptação das forças militares norte-americanas ao contexto estratégico do século XXI, as quais já haviam sido levantadas por Bush:

1. O fortalecimento das Forças Armadas;
2. O desenvolvimento de capacidades para a defesa do país, de suas forças no exterior e de seus aliados contra mísseis balísticos e o terrorismo, bem como para o combate a ameaças aos equipamentos espaciais e aos sistemas de informação;
3. A aplicação das novas possibilidades oferecidas pela “revolução tecnológica” ao desenvolvimento das forças militares (The Acronym Institute, 2000a).

Rumsfeld fora secretário de Defesa do presidente Gerald Ford e presidira a Comissão para a Avaliação da Ameaça de Mísseis Balísticos aos EUA. Tal comissão

publicou um relatório em 1998 alertando que as ameaças de mísseis balísticos de longo alcance contra os EUA estavam “mais maduras” e se desenvolviam mais rapidamente do que a Inteligência estimava. O secretário de Defesa classificou a proliferação de WMD e dos sistemas de lançamento como um sério problema, mas enfatizou que essa ameaça seria vencida e garantiu que a defesa antimísseis teria prioridade nos orçamentos futuros do Pentágono (Boese, 2001a).

O secretário descreveu o ABM como “história antiga” e apontou que os EUA não deveriam continuar a se manter “vulneráveis” por não desdobrarem uma defesa antimísseis. No segundo mês da administração Bush, Rumsfeld disse que havia “pouca dúvida” de que a defesa menos custosa e mais avançada tecnologicamente não poderia ser desenvolvida dentro das limitações estabelecidas pelo ABM (Boese, 2001b). Ele tentou criar um “ar de inevitabilidade” acerca do desdobramento do NMD, sugerindo não *se* os EUA deveriam desdobrar tal sistema, mas sim *quando* (Kerrey & Hartung, 2001). Diante do Comitê de Forças Armadas do Senado, afirmou que:

In a world of smaller, but in some respects more deadly threats, the ability to defend ourselves and our friends against attacks by missiles and other terror weapons can strengthen deterrence and provide an important complement purely to retaliatory capabilities. Moreover, the ability to protect our forces is essential to preserving our freedom to act in a crisis. To this end, effective missile defense (...) must be achieved in the most cost-effective manner that modern technology offers (The Acronym Institute, 2000a).

Para o secretário de Defesa, os EUA deveriam garantir a capacidade de desenvolver, desdobrar e operar uma força altamente capaz de deter novas ameaças (The Acronym Institute, 2000a). Isso requeria uma reconfiguração das capacidades de dissuasão e de defesa, já que a antiga estratégia da Guerra Fria e da década que a seguiu era imperfeita e insuficiente para lidar com as ameaças do século XXI. As armas ofensivas estratégicas não tinham deixado de ser importantes para a garantia da segurança norte-americana, mas, no planejamento para o novo contexto internacional, o arsenal não precisava mais ter os mesmos tamanho e composição, que refletiam as necessidades de uma situação estratégica de dez anos antes. Tais armas continuariam a ter um papel decisivo, embora estivessem em menor número e compusessem uma estratégia caracterizada por uma maior diversidade de opções militares para lidar com as novas ameaças. Rumsfeld disse ao Comitê de Forças Armadas do Senado que:

The President's advisers plan to undertake a review of how best to pursue (...) the goal of further reductions. (...) [A]n approach to any nuclear reductions would need to be developed in the context of a number of interrelated factors. These include decisions on the ABM Treaty and National Missile Defense as well as measures relating to tactical nuclear weapons, the evolution in Russia's unilateral strategic force posture, and the outcome of the planned Nuclear Posture Review (The Acronym Institute, 2000b).

De acordo com Rumsfeld, a dissuasão nuclear ainda era um elemento essencial da política de segurança norte-americana, mas uma estratégia caracterizada pela credibilidade precisava ser adaptada às circunstâncias do século XXI. Ela deveria estar baseada na combinação de capacidades ofensivas nucleares e não-nucleares e sistemas defensivos, que negariam a adversários a oportunidade e os benefícios do uso de WMD contra os EUA (The Acronym Institute, 2000a).

Diante de declarações desse tipo por parte de membros da administração Bush, Putin e sua equipe reforçaram a necessidade de preservar e de fortalecer o ABM para a manutenção da estabilidade estratégica (The Acronym Institute, 2001d). Segundo o presidente russo, o desdobramento de um NMD iria ferir consideravelmente o sistema de segurança estabelecido. Mas Putin acreditava que poderia manter “conversações positivas” com os membros da administração Bush sobre tais questões (Boese, 2001a):

If any individual countries or groups of countries have concerns over their individual security, all these problems can be resolved without upsetting the existing balance, on the basis of international consultations and agreed international solutions (The Acronym Institute, 2000b).

Os membros do Executivo russo propunham uma estrutura multilateral para lidar com a questão da proliferação de mísseis, o Sistema de Controle Global para a Não-Proliferação de Mísseis (*Global Control System for the Non-Proliferation of Missiles and Missile Technologies*, GCS) (The Acronym Institute, 2001a). Putin também destacou a necessidade de se ampliarem as reduções ofensivas e apontou que esperava “medidas recíprocas” por parte dos EUA quanto à redução dos riscos representados pelas armas nucleares (The Acronym Institute, 2001a). O ministro das Relações Exteriores Igor Ivanov disse que Moscou pretendia iniciar um diálogo sério com a nova administração sobre desarmamento e controle de armas, incluindo questões como a preservação do ABM e as reduções ofensivas (Boese, 2001a).

O desejo dos russos por reduções ofensivas advinha, em grande parte, da crise econômica que se abateu sobre seu

país desde os últimos anos da Guerra Fria. As armas estavam se tornando cada vez mais sucateadas, e o governo não tinha condições financeiras de repô-las ou de mantê-las nos níveis correntes. Elas também ficavam mais vulneráveis ao roubo e à dispersão (Blair & Gaddy, 1999). Abaixo segue o perfil das forças nucleares estratégicas russas em 2000-2001, baseado em dados de Norris et al. (2001b):

Tipo	Nome	Lançadores	Ano de desdobramento	Ogivas X energia (Kt)	Ogivas
ICBMs					
SS-18	Satan	180	1979	10 X 550/750 (MIRV)	1.800
SS-19	Stiletto	150	1980	6 X 750 (MIRV)	900
SS-24 M1 / M2	Scalpel	36/10	1987	10 X 550 (MIRV)	460
SS-25	Sickle	360	1985	1 X 550	360
SS-27	Sickle	24	1997	1 X 550	24
Total		760			3.544
SLBMs					
SS-N-18 M1	Stingray	176	1978	3 X 500 (MIRV)	528
SS-N-20	Sturgeon	60	1983	10 X 200 (MIRV)	600
SS-N-23	Skiff	112	1986	4 X 100 (MIRV)	448
Total		348			1.576
Bombardeiros pesados					
Tu-95 MS 6	Bear H6	29	1984	6 AS-15A ALCMs ou bombas	174
Tu-95 MS 16	Bear H16	34	1984	16 AS-15A ALCMs ou bombas	544
Tu-160	Blackjack	15	1987	12 AS-15B ALCMs, AS-16 SRAMs ou bombas	180
Total		78			898
Total de ogivas					~6.000

Tabela 9 – Forças estratégicas russas (2000-2001)

É evidente que Bush e Putin compartilhavam o interesse de efetuar reduções ofensivas estratégicas. Porém, enquanto Bush e alguns membros de seu governo sugeriam que fossem realizadas unilateralmente, podendo incluir anúncios coordenados de cada lado e o consentimento bilateral quanto ao uso de certas medidas de verificação, os russos preferiam um acordo legalmente vinculante, que formalizasse as intenções de ambas as partes de reduzir seus

arsenais estratégicos e que definisse medidas de monitoramento e de verificação específicas e detalhadas (Gottemoeller, 2001).

O caso dos sistemas defensivos estratégicos era mais complicado. Bush e sua equipe enfatizaram que a defesa antimísseis não era destinada a deter o arsenal ofensivo russo, mas a ameaça advinda de “Estados párias”. Os russos destacaram que o programa de pesquisa e de desenvolvimento da administração Bush apontava para sistemas antimísseis mais ambiciosos, que poderiam ameaçar capacidades ofensivas estratégicas russas num futuro incerto (Gottemoeller, 2001).

Além dessas diferenças, havia mais impasses no contexto geral da relação entre os dois países. Bush ordenou a expulsão de cinquenta diplomatas russos acusados de espionagem nos EUA. O presidente e outros membros do Executivo mantiveram uma postura rígida quanto à relação da Rússia com “Estados párias”. Rumsfeld chegou a classificar o país como um “proliferador ativo”, uma “parte do problema”. Segundo o secretário de Defesa, os russos estavam fornecendo a países como o Irã e a Coreia do Norte tecnologias que ameaçavam outros povos, incluindo os EUA, a Europa Ocidental e países do Oriente Médio. A lógica do raciocínio de Rumsfeld era bastante simples:

So why would they [os russos] be actively proliferating and then complaining when the United States wants to defend itself against the fruit of those proliferation activities? (The Acronym Institute, 2001b).

Também nesse período, Paul Wolfowitz descreveu os russos como “proliferadores imorais”, que topavam “qualquer coisa, com qualquer um, por dinheiro”. Como Wolfowitz explica:

My view is that they [os russos] have to be confronted with a choice. You can't have your cake and eat it too. You can't do billions' worth of business and aid and all that with the United States and its allies, and then turn around and do small quantities of obnoxious stuff that threatens our people and our pilots and our sailors (Goldgeier & McFaul, 2002).

Enquanto Rumsfeld e Wolfowitz imprimiram um tom mais incisivo às suas ações e declarações, levando a reações políticas do Executivo da Rússia, Powell adotou uma postura mais moderada e cooperativa a fim de obter resultados mais positivos com respeito à redução dos riscos globais à segurança norte-americana (Kerrey & Hartung, 2001).

Os membros do Executivo russo ressaltaram que seu país estava cumprindo as obrigações internacionais, incluindo o regime de não-proliferação de tecnologias de mísseis, e que

suas ações vigorosas em favor de um processo contínuo de desarmamento real – em particular em relação ao START II, ao CTBT e ao ABM – tinham ajudado a manter a estabilidade estratégica. Além disso, disseram que “valia pouco a pena” reduzir questões sérias à “simples propaganda”, numa referência às colocações de Rumsfeld. Nas palavras do então secretário do Conselho Presidencial de Segurança Sergei Ivanov, “nem mesmo os aliados da América acreditam nos contos de fadas sobre as ameaças das quais Rumsfeld fala” (The Acronym Institute, 2001b).

Bush e sua equipe buscavam simultaneamente conquistar, na arena doméstica, o apoio dos senadores norte-americanos à nova visão estratégica. Senadores do Partido Republicano deram suporte considerável à política estratégica do governo Bush, em especial no que dizia respeito à defesa antimísseis. Em fevereiro de 2001, o senador John McCain sintetizou, na Conferência de Segurança de Munique, a posição da maior parte dos membros de seu partido: o fenômeno de “ação-reação” que motivara a corrida armamentista e que justificara o ABM não poderia continuar a prover as bases da perspectiva norte-americana para lidar com as mais sérias ameaças ao seu território. Houve senadores do Partido Democrata que concordaram que o ABM era uma expressão do mundo bipolar e que não cobria mais os problemas do contexto estratégico contemporâneo, mas ressaltaram a necessidade de novos documentos que fossem mais adequados à situação atual (The Acronym Institute, 2001a).

3.2.4.

Os obstáculos à aproximação com a Rússia

Os membros da administração Bush buscavam enfatizar politicamente seu desejo de desdobrar o NMD e conquistar diplomaticamente o apoio a tal iniciativa. No fim de fevereiro de 2001, ocorreu o primeiro encontro de Powell com Igor Ivanov. Os dois concordaram que suas equipes se reunissem a fim de resolver as questões referentes à redução de armas ofensivas estratégicas, em especial sua relação ao ABM. Poucos dias antes do encontro, o então ministro da Defesa russo Igor Sergeyev entregou ao secretário-geral da OTAN, Lord Robertson, um documento confidencial intitulado “Fases da Defesa Antimísseis Européia”, que delineava opções para a elaboração de um sistema de defesa contra o ataque de mísseis balísticos em teatros de operações. Robertson destacou que a OTAN não pretendia se opor a princípio aos planos mais ambiciosos dos EUA para uma defesa antimísseis de alcance maior e, poucos dias depois,

mostrou-se satisfeito com as promessas norte-americanas de inclusão dos aliados no sistema de defesa antimísseis:

Bush administration's approach, which aims to include Allies and fielded forces in the net – (...) dropping the 'N' from 'NMD' – and to put missile defense into a larger strategy of nuclear and WMD security, has helped address our concerns (The Acronym Institute, 2001d).

A mudança da terminologia “defesa antimísseis nacional” para “defesa antimísseis” foi recebida mais cuidadosamente por Igor Ivanov. Ele indicou que, se tal postura refletisse uma revisão dos planos de desdobramento de um sistema antimísseis “territorial”, ela deveria ser bem vinda, abrindo a possibilidade de cooperação para uma defesa antimísseis européia e outros sistemas não-estratégicos regionais (The Acronym Institute, 2001d). Os membros da administração Bush viram o plano apresentado por Sergeyev como evidência de que o Executivo russo estava começando a reconhecer a gravidade da proliferação de mísseis, embora o plano não vislumbrasse a proteção do território norte-americano. Como apontou Condoleezza Rice:

What I think we're hearing is an admission that there is a threat that might be addressed by missile defense. I won't call it a change in tone, but I think it's a welcome recognition of the condition in which we and the rest of the responsible nations of the world find ourselves (The Acronym Institute, 2001d).

Igor Ivanov desejava conversações internacionais sobre as ameaças de mísseis e a proliferação, mas num contexto em que o ABM fosse preservado e não-emendado. O ministro ressaltou a importância da interligação entre as estruturas do START e do ABM para a estabilidade estratégica, bem como do diálogo entre os EUA e outros Estados envolvidos:

If we pull out one of the links of security structure, then it could fall apart (...) I think the whole issue of START and ABM, that we put together under the term strategic stability, requires very serious dialogue with the participation of the United States and other states concerned – European and China (...) Even the strongest world power cannot solve such problems alone. (...) We propose finding joint paths (The Acronym Institute, 2001d).

Porém, as dificuldades eram evidentes. Numa visita à Coreia do Sul, Putin reforçou, numa clara crítica a Bush, que o ABM era o pilar da estabilidade estratégica e deveria ser preservado e fortalecido. O presidente russo também expressou o desejo de que o START II entrasse em vigor o mais rápido possível. No mesmo dia, Paul Wolfowitz

apontou que, num contexto em que os principais desafios eram a proliferação de mísseis e de WMD, eram necessárias novas estratégias, baseadas tanto em elementos ofensivos como defensivos. Wolfowitz esperava que os russos concordassem em relaxar algumas das restrições do ABM, que impediam os EUA de utilizar essas opções (The Acronym Institute, 2001d).

No mesmo período, Bush divulgou as linhas gerais da solicitação de orçamento para o ano fiscal de 2002. Cerca de US\$ 3,2 bilhões seriam destinados à pesquisa e ao desenvolvimento de defesas antimísseis, um aumento de cerca de US\$ 1 bilhão em relação a 2001. Ao falar sobre tal orçamento, o presidente reafirmou suas posições:

Our nation (...) needs a clear strategy to confront the threats of the 21st century (...) To protect our own people, our allies and our friends, we must develop and we must deploy effective missile defenses. And, as we transform our military, we can discard Cold War relics, and reduce our own nuclear forces to reflect today's needs (The Acronym Institute, 2001d).

O Departamento de Energia anunciou em abril os detalhes do orçamento para o ano fiscal de 2002. Em termos gerais, ampliavam-se as verbas para os programas de armas nucleares do Departamento e se reduziam consideravelmente as para os de não-proliferação. Embora Bush tivesse afirmado em março que era do interesse nacional o auxílio à Rússia para o desmantelamento e o resguardo de seu arsenal nuclear, as verbas do programa de Materiais, Proteção, Controle e Contabilização, que ajuda a manter a segurança dos materiais nucleares excedentes, tiveram uma redução de 18%, e as das “cidades nucleares”, de 75%. Um grande número de republicanos, bem como muitos democratas, expressou desapontamento e desaprovação. Segundo o senador republicano Pete Domenici, a fraqueza e a incoerência da Rússia exigiam que houvesse atenção imediata às condições de segurança das suas forças nucleares. Para o senador democrata Joseph Biden, os cortes nesses programas eram uma forma de punir os russos por terem negligenciado as tarefas relacionadas à não-proliferação, mas, para o senador, tal ação era “absolutamente arriscada”. Os membros do Executivo russo disseram que tais reduções ameaçavam o funcionamento dos programas. Em meados de abril de 2001, eles declararam uma moratória de três meses nas relações EUA-Rússia envolvendo cientistas do setor de armas, ligada às tensões motivadas pelas acusações de espionagem (Korb & Tiersky, 2001; The Acronym Institute, 2001g).

Em março de 2001, Putin declarou que a Rússia continuaria a vender equipamento militar para o Irã e a auxiliar o programa nuclear pacífico de tal país, acusado

pelos membros do Executivo dos EUA de patrocinar o terrorismo e de desenvolver armas nucleares. Após um encontro com o presidente iraniano Mohammad Khatami no Kremlin, Putin destacou que seu governo estava interessado na cooperação militar com Teerã por razões econômicas e políticas. Desde que assumiu a presidência, Putin buscava revitalizar as vendas para antigos clientes soviéticos e conquistar novos mercados. Para o presidente russo, o Irã também deveria ser um Estado capaz de defender seus interesses. Antecipando-se a fortes críticas de membros do Executivo norte-americano, Putin insistiu que o Irã não desrespeitava as normas internacionais nem a Rússia pretendia violar suas obrigações. O presidente russo também disse que seu país estava interessado em completar a construção da usina nuclear iraniana de Bushehr. Embora não tivessem concluído qualquer contrato específico sobre armas durante a visita de Khatami à Rússia, os representantes assinaram uma série de acordos com o objetivo de ampliar o comércio bilateral (Boese, 2001c; Eisenstadt, 2001; The Acronym Institute, 2001e).

Membros do Executivo norte-americano expressaram sua insatisfação com o anúncio de Putin. Avisaram que a venda de tecnologias e de armas avançadas ao Irã poderia ameaçar a construção de melhores relações com os EUA (Boese, 2001c). Sergei Ivanov disse que tais armas eram “para defesa”, “legítimas e não ofensivas por natureza”. Porém, membros do Executivo norte-americano apontaram que os russos não tinham sido claros na definição de “armas para defesa”. Powell destacou que não era sábio “investir em regimes que não seguem os padrões internacionais de comportamento” (The Acronym Institute, 2001e).

Em abril de 2001, Powell e Igor Ivanov encontraram-se em Paris a fim de planejar conversações substantivas sobre uma série de questões relacionadas à segurança, como o controle e a redução de armas. Segundo Powell, ambos os lados tiveram somente uma discussão geral em que ele pôde expor como os EUA pretendiam avançar em relação a sistemas ofensivos e defensivos estratégicos. Quanto à venda de armas russas ao Irã, Ivanov garantiu a Powell que levava as preocupações norte-americanas em consideração (The Acronym Institute, 2001j).

Na arena política doméstica, John Bolton foi nomeado subsecretário de Estado para o Controle e a Redução de Armas e para Segurança Internacional, confirmado para o cargo em maio de 2001 numa votação apertada no Senado (Bleek, 2001a). Bolton, que posteriormente foi um dos principais representantes dos EUA nas conversações com os russos sobre reduções ofensivas estratégicas, já tinha trabalhado no Departamento de Estado durante as administrações Reagan e George H. W. Bush e era um crítico

da política do governo Clinton para controle e redução de armas e para não-proliferação, particularmente da defesa do CTBT pela administração democrata. Bolton identificou cinco grandes metas:

1. Reduzir o número de armas nucleares norte-americanas “de forma compatível com a segurança nacional”, reforçando a idéia de que a Rússia também deveria reduzir as suas;
2. Persuadir os membros dos Executivos de outros Estados – em especial da Rússia – a aceitar os planos relacionados à defesa antimísseis norte-americana;
3. Buscar acordos verificáveis com a Coreia do Norte;
4. Manter esforços para que a China e a Rússia honrassem seus compromissos de não apoiar nem encorajar a proliferação das tecnologias nuclear e de mísseis;
5. Verificar as dificuldades financeiras e administrativas que ameaçavam a integridade da Convenção sobre Armas Químicas (*Chemical Weapons Convention*, CWC) (The Acronym Institute, 2001k).

A escolha de Bolton para o posto mais importante da administração especificamente destinado à formulação da política sobre controle e redução de armas foi aprovada por todos os senadores republicanos, mas criticada pela maior parte dos democratas⁸. Segundo Biden, a “retórica inflamada” de Bolton fez com que o senador duvidasse da capacidade do subsecretário de exercer a função. O congressista também destacou que sempre votou contra indivíduos “que se opuseram ao propósito declarado da posição para qual foram nomeados”. O senador democrata John Kerry disse que as visões de Bolton sobre controle e redução de armas eram “incompatíveis com os interesses máximos dos EUA” (Bleek, 2001a; The Acronym Institute, 2001k,l).

3.2.5. As bases da nova estrutura estratégica

Num discurso na Universidade de Defesa Nacional, em maio de 2001, Bush apontou a intenção de desenvolver uma

⁸ A votação no plenário seguiu a aprovação apertada no Comitê de Relações Exteriores do Senado, no fim de abril de 2001, quando o senador democrata Russell Feingold juntou-se aos membros republicanos do comitê no apoio a Bolton. Todos os 50 senadores republicanos votaram pela confirmação de Bolton e foram acompanhados pelos seguintes democratas: o próprio Russell Feingold, Evan Bayh, John Breaux, Mary Landrieu, Joseph Lieberman, Zell Miller e Ben Nelson (Bleek, 2001a).

nova estrutura estratégica que envolveria o desdobramento de defesas antimísseis e as reduções ofensivas estratégicas. O presidente sustentou que o mundo era “amplamente diferente” de quando o ABM foi assinado e que mais países tinham ou buscavam adquirir armas nucleares, químicas e biológicas, deixando os EUA vulneráveis ao ataque e à chantagem. Uma característica do novo ambiente estratégico pós-Guerra Fria, de acordo com Bush, era o fato de que, de forma distinta à URSS, os “Estados párias” como a Coreia do Norte, o Iraque e o Irã não poderiam ser detidos apenas sob a ameaça de retaliação nuclear (Boese, 2001d). Nas palavras do presidente:

Unlike the Cold War, today's most urgent threat stems not from thousands of ballistic missiles in the Soviet hands, but from a small number of missiles in the hands of these (...) states for whom terror and blackmail are a way of life. They seek weapons of mass destruction to intimidate their neighbors, and to keep the United States and other responsible nations from helping allies and friends in strategic parts of the world (...) In such a world, Cold War deterrence is no longer enough (Bush, 2001b).

Bush defendeu que, no mundo atual, a estratégia que vigorara durante a Guerra Fria não era adequada nem suficiente. Assim, eram necessários novos conceitos que englobassem tanto forças ofensivas como defensivas a fim de lidar com as ameaças contemporâneas. Isso em parte pressupunha que os EUA teriam que “ir além” das restrições do ABM – o qual refletia, segundo o presidente, uma estrutura estratégica ultrapassada e arcaica.

(...) Deterrence can no longer be based solely on the threat of nuclear retaliation. Defenses can strengthen deterrence by reducing the incentive for proliferation.

We need a new framework that allows us to build missile defenses to counter the different threats of today's world. To do so, we must move beyond the constraints of the 30-year-old ABM Treaty. This treaty does not recognize the present or point us to the future. It enshrines the past. No treaty that prevents us from addressing today's threats, that prohibits us from pursuing promising technology to defend ourselves, our friends, and our allies is in our interests or in the interests of world peace (Bush, 2001b).

Bush destacou que Rumsfeld identificara opções mais imediatas para o desdobramento de defesas antimísseis limitadas. Em alguns casos, era possível confiar em tecnologias já existentes, como sistemas baseados na terra. Trabalhos preliminares também apontavam opções promissoras para sensores e para interceptores.

A estrutura prevista por Bush encorajaria reduções ofensivas estratégicas ainda mais amplas. Por meio de tal iniciativa, o presidente procurou demonstrar seu comprometimento com a busca de um dissuasor confiável com o menor número possível de armas nucleares.

Nuclear weapons still have a vital role to play in our security and that of our allies. We can and will change the size, the composition, the character of our nuclear forces in a way that reflects the reality that the Cold War is over.

(...) My goal is to move quickly to reduce nuclear forces. The United States will lead by example to achieve our interests and the interests for peace in the world (Bush, 2001b).

Bush destacou que seriam enviadas equipes a vários países a fim de discutir tais planos, em especial aos aliados europeus, à China e à Rússia. Tais delegações seriam lideradas por Paul Wolfowitz, pelo vice-secretário de Estado Richard Armitage e pelo vice-conselheiro de Segurança Nacional Steven Hadley. Esse seria um processo contínuo de consulta, que envolveria elementos de múltiplos níveis do governo, inclusive membros do Gabinete presidencial.

These will be real consultations. We are not presenting our friends and allies with unilateral decisions already made. We look forward to hearing their views, the views of our friends, and to take them into account.

We will seek their input on all the issues surrounding the new strategic environment. We'll also need to reach out to other interested states, including China and Russia (Bush, 2001b).

Especificamente em relação à Rússia, o “realismo duro” da época da campanha eleitoral parecia ter-se esvaído. Bush reconhecia a existência de “áreas de diferença” com os membros do Executivo russo, mas revelava uma inclinação mais cooperativa, no sentido da construção de uma nova relação estratégica que reconhecesse a necessidade de esforços de ambos os lados para lidar com as novas ameaças no sistema internacional. Tal relação, em vez de estar baseada nos efeitos deletérios de uma “balança de terror nuclear”, seria embasada nos interesses e nas responsabilidades comuns e pautada na abertura e na confiança. Embora não tivesse repetido a declaração de que os EUA poderiam denunciar o ABM se os russos se recusassem a negociar emendas, Bush destacou que o tratado representava um obstáculo às relações com a Rússia, pois conservava uma interação baseada na desconfiança e na vulnerabilidade

mútua (Boese, 2001d). O presidente levantou até a possibilidade de cooperarem numa defesa conjunta.

Russia and the United States should work together to develop a new foundation for world peace and security in the 21st century (...). This new cooperative relationship should look to the future, not to the past. It should be reassuring, rather than threatening. It should be premised on openness, mutual confidence, and real opportunities for cooperation, including the area of missile defense. It should allow us to share information so that each nation can improve its early warning capability and its capability to defend its people and territory. And perhaps one day, we can even cooperate in a joint defense.

I want to complete the work of changing our relationship from one based on a nuclear balance of terror to one based on common responsibilities and common interests. We may have areas of difference with Russia, but we are not and must not be strategic adversaries. Russia and America both face new threats to security. Together, we can address today's threats and pursue today's opportunities. We can explore technologies that have the potential to make us all safer (Bush, 2001b).

Outros membros do Executivo norte-americano corroboraram as visões do presidente. Segundo Rumsfeld, tais declarações refletiam que o objetivo era explorar uma variedade de formas a partir das quais as defesas antimísseis pudessem ser desenvolvidas, sem descartar aquelas que pareciam mais promissoras, como as espaciais. Já Rice indicou que a visão do presidente sobre a dissuasão e o papel das armas nucleares era “mais adequada ao mundo de 2001 do que ao de 1972” (The Acronym Institute, 2001h).

Na ocasião, os senadores republicanos reforçaram seu apoio às posições de Bush. Jesse Helms afirmou que a vulnerabilidade deliberada a um ataque de mísseis era uma “falta de juízo” e que os membros do Executivo russo deveriam conscientizar-se de que a Guerra Fria tinha acabado; logo, para Helms, “era hora de jogar fora o ABM”. Além disso, o senador via a necessidade de atualização do pensamento estratégico norte-americano, julgando apropriadas as propostas do presidente de considerar reduções significativas. Porém, Helms indicou que, a fim de lidar com novas ameaças e desafios, o país também precisava de novos modelos de armas capazes de atingir alvos subterrâneos. Jon Kyl apontou que já era hora de os EUA reconhecerem a vulnerabilidade conservada pelo ABM; logo, assim como a Cortina de Ferro ruíra, o tratado deveria ter o mesmo destino. Além de parabenizar Bush pela liderança na condução das questões relacionadas à defesa antimísseis, James Inhofe enfatizou o contraste da visão de Bush com a

perspectiva morosa de Clinton sobre questões de segurança estratégica (The Acronym Institute, 2001h).

Porém, grande parte dos senadores democratas questionou a urgência e a gravidade da ameaça de mísseis, a exequibilidade de uma defesa confiável e a idéia de que as armas nucleares não eram suficientes para deter “Estados párias”. Tais indivíduos também alertaram que o desdobramento de uma defesa antimísseis poderia levar a Rússia a cessar as reduções nucleares e fazer com que a China ampliasse capacidades ofensivas. Biden, por exemplo, duvidava que líderes de “Estados párias” atacassem os EUA “da noite para o dia”. Segundo Carl Levin, a defesa antimísseis seria desdobrada independentemente do resultado das negociações com os demais países envolvidos e faltava conhecimento sobre as conseqüências do desdobramento de tais sistemas. Jack Reed defendeu que a posição de Bush carecia de elementos que efetivamente apontassem para a preservação da estabilidade estratégica. Já Thomas Daschle não compreendia como se poderia apoiar um programa que não funcionava, em referência à defesa antimísseis. Ele ressaltou que violar ou modificar o ABM sem ter a certeza de que a defesa antimísseis funcionaria perfeitamente era “tolice absoluta”. Richard Durbin apontou que seria um “desatino” abandonar o ABM antes de se chegar perto de uma defesa antimísseis que funcionasse. Para Durbin, a posição de Bush era “um convite para uma nova corrida armamentista global”. O senador Kerry concluiu que, caso não se pudessem abater 100% de mísseis lançados, ainda não se tinha deixado de lado a destruição mutuamente assegurada. Mas, se a defesa antimísseis ideal fosse possível, dar-se-ia início a uma corrida armamentista para desenvolver capacidades que não pudessem ser eliminadas por tal sistema (The Acronym Institute, 2001h).

Embora muitos democratas tivessem feito previsões quase apocalípticas acerca das possíveis reações dos membros do Executivo russo, Putin e sua equipe receberam positivamente a proposta dos membros do Executivo norte-americano de consultar a comunidade internacional, inclusive a Rússia, sobre tais questões. O presidente russo acreditava que o diálogo seria “muito construtivo” e concordava que as novas ameaças deveriam ser combatidas. Porém, insistiu que, para isso, o sistema estabelecido de segurança internacional não deveria ser destruído e que ambas as partes deveriam trabalhar juntas a fim de aperfeiçoá-lo. Igor Ivanov ressaltou a prudência de Bush ao decidir consultar os membros dos Executivos dos outros países, em especial da Rússia, e não adotar “medidas unilaterais sobre questões de estabilidade estratégica” (The Acronym Institute, 2001h).

Ivanov disse que a Rússia estava pronta para ouvir as posições dos norte-americanos, mas que os russos também

indicariam suas próprias propostas. Segundo o ministro das Relações Exteriores, Putin estava elaborando um programa abrangente relacionando reduções ofensivas estratégicas e o ABM. Ele incorporava o desejo de reduções ofensivas estratégicas a 1.500 ogivas nucleares ou a até menos, mostrando, de acordo com Ivanov, consonância com as perspectivas apresentadas por Bush. Além disso, as propostas incluíam medidas que fortaleceriam o regime de não-proliferação de mísseis balísticos. Porém, Ivanov insistiu que o ABM não poderia ser separado da arquitetura geral de acordos sobre controle e redução de armas. O ministro apontou que era preciso discutir com os EUA os detalhes em relação à estabilidade estratégica, partindo das “declarações políticas” rumo ao exame dessas questões (The Acronym Institute, 2001h).

Em meados de maio de 2001, Steven Hadley disse que os representantes norte-americanos já tinham tido discussões “substantivas” com os russos. Powell destacou que o objetivo naquele momento era conversar com os russos sobre como levariam adiante uma nova estrutura estratégica. Ela poderia incluir novos tratados, mas que fossem em moldes bem distintos aos acordos extensos e detalhados da Guerra Fria, que limitavam excessivamente a liberdade de ação das partes (The Acronym Institute, 2001m).

Igor Ivanov afirmou que os argumentos apresentados pelos norte-americanos não foram suficientes para convencer os russos nem a maioria dos representantes de outros países. Ou, como caracterizou o ex-ministro da Defesa russo Igor Sergeyev, era como se os EUA quisessem destruir uma casa antiga antes de construir uma nova que fosse mais confortável e segura (The Acronym Institute, 2001m,q). Ivanov alertou:

Why [should the US] take unilateral measures which could worry other countries and (...) harm the interests of their national security? (...) If we make a mistake in our disarmament policy today then the serious consequences of this will be seen in 10 or 15 years and then it will be very difficult to undo those processes, to try and restore what we might destroy today (The Acronym Institute, 2001q).

Representantes de cada lado concordaram em manter o diálogo tanto no nível político como no técnico. Havia “certo nível de coincidência” entre as visões dos norte-americanos e dos russos, em particular no que dizia respeito a reduções ofensivas estratégicas densas. Os russos propuseram aos norte-americanos a criação de dois grupos de trabalho: um deles analisaria as ameaças potenciais e a interação entre os dois países quanto à defesa antimísseis de teatro de operações, e o outro lidaria com o conjunto de questões relativas às armas ofensivas estratégicas e ao ABM. Os norte-

americanos disseram que examinariam cuidadosamente a proposta (The Acronym Institute, 2001m). Após esse processo, Bush e Putin encontraram-se na etapa final da primeira viagem oficial do presidente norte-americano à Europa (Goldgeier & McFaul, 2002).

3.2.6. As Cúpulas de Liubliana e de Gênova

Durante o verão de 2001, representantes dos EUA e da Rússia tiveram uma série de encontros para discutir as questões relacionadas aos sistemas ofensivos e defensivos estratégicos. Membros do Executivo norte-americano tentaram convencer os russos acerca da necessidade de desenvolver uma nova estrutura estratégica bilateral, que envolveria a liberdade para o desenvolvimento de defesas antimísseis e as reduções ofensivas estratégicas. Embora tivessem sido feitos avanços consideráveis quanto às reduções, os membros da administração Putin não se convenceram dos argumentos dos norte-americanos sobre as defesas contra mísseis balísticos. Bush já havia apresentado a proposta norte-americana no seu discurso em maio e teve a chance de discuti-la no seu primeiro encontro com Putin. Os russos continuaram a apoiar o ABM. No segundo encontro, um avanço maior foi feito: os presidentes concordaram em iniciar consultas densas e substantivas sobre as questões *inter-relacionadas* de sistemas ofensivos e defensivos (Boese, 2001h).

A primeira reunião de cúpula entre os presidentes foi em junho, em Liubliana, na Eslovênia. Em tal ocasião, Bush tomou as decisões estratégicas de não confrontar Putin com uma lista de preocupações norte-americanas e de ressaltar a relevância do líder russo no desenvolvimento de uma parceria mais forte entre os dois países. Como apontam Goldgeier & McFaul (2002), “foi uma perspectiva de empresário aplicada à política externa”. Com essa decisão, Bush estava adotando uma estratégia similar à de Clinton, mas com uma outra finalidade: enquanto o democrata se aproximou de Yeltsin a fim de estimular as reformas internas russas, o republicano visava a garantir a anuência de Putin a uma modificação do ABM ou mesmo à denúncia do tratado.

Novamente, Bush destacou que, mais de uma década depois do fim da Guerra Fria, era “hora de abandonar a suspeita e seguir rumo a conversações abertas e francas”, de “ir além da destruição mutuamente assegurada, rumo ao respeito mutuamente conquistado”. O presidente reiterou que ambos os lados tinham concordado em realizar consultas regulares sobre segurança estratégica e falou a Putin sobre a necessidade de uma “nova perspectiva para uma nova era”,

que permitisse a proteção de suas populações por meio do desenvolvimento de “novas atitudes em relação à defesa antimísseis”. Bush enfatizou que os secretários de Estado e de Defesa estavam discutindo com suas contrapartes russas a nova estrutura de segurança e convidou Putin para uma reunião em Washington, D.C., no outono. Ambos os líderes demonstraram preocupação quanto a países na fronteira russa, os quais, de acordo com o presidente norte-americano, não suportavam as liberdades da América e, por isso, desenvolviam capacidades para manter os EUA como “reféns” (The Acronym Institute, 2001o).

Destacando que o principal tópico das discussões era o fortalecimento da estabilidade estratégica entre os dois países, Putin contava que aquele era o começo de uma “relação pragmática entre a Rússia e os EUA”, em que seus representantes tentariam resolver as principais diferenças. Apesar da confiança que disse ter num diálogo mais construtivo, o presidente russo destacou que, no curto prazo, seria impossível superá-las todas. Obviamente, a referência mais explícita de Putin era ao ABM. Ele apontou que o perfil das novas ameaças deveria ser melhor delineado, inclusive determinando quais elementos do ABM impunham obstáculos à sua eliminação (The Acronym Institute, 2001o).

Nos dias seguintes à Cúpula, Putin expressou cautela em face de declarações de Condoleezza Rice de que os EUA desdobrariam a defesa antimísseis independentemente da posição russa. O presidente alertou que, embora não pudesse impedir essa decisão dos membros do Executivo norte-americano, a Rússia seria capaz de “agir sozinha”. Além disso, salientou que, descartando-se o ABM, também poderiam ser extintas as estruturas dos STARTs I e II. Isso faria com que ambos os países não pudessem mais verificar quantos mísseis seriam retirados de serviço ou qual seria o destino de ogivas retiradas do desdobramento. O “potencial de retorno” de ambos os lados era tão alto, que, segundo o presidente russo, a estrutura completa dos acordos sobre controle e redução de armas nucleares poderia deixar de existir. Putin afirmou que não pretendia fazer ameaças e que simplesmente oferecia a cooperação. Caso ela não fosse aceita, a humanidade poderia sair extremamente prejudicada, já que havia a possibilidade de desestabilização da balança existente e de armamento descontrolado de outros países, muitos nas proximidades da Rússia. Em relação ao Irã, Putin disse que as teses políticas utilizadas a fim de expulsar seu país dos mercados de armas, incluindo o iraniano, eram apenas um instrumento de competição injusta (The Acronym Institute, 2001o).

Poucos dias depois do encontro entre Bush e Putin na Eslovênia, Rumsfeld disse ao Comitê de Forças Armadas do Senado que ele, o chefe do Estado-maior conjunto, o vice-

chefe e funcionários civis seniores do Departamento de Defesa estavam trabalhando na produção de um guia estratégico detalhado para a Revisão Quadrienal de Defesa (*Quadrennial Defense Review*, QDR), requerida pelo Congresso. O grupo testaria idéias em diferentes cenários e modelos e selecionaria as que comporiam a nova estratégia. Ela também estabeleceria um tamanho ideal da força militar dos EUA (The Acronym Institute, 2001p).

No novo contexto estratégico, era possível, segundo Rumsfeld, imaginar diferentes fontes de ameaça aos EUA e aos seus aliados: fronteiras e sociedades abertas facilitavam ataques terroristas; a dependência em relação a redes de informação computadorizadas tornava-as alvos atraentes para o ciberataque; a facilidade com que adversários podiam adquirir armas convencionais avançadas trazia desafios à projeção de forças em possíveis guerras. Porém, um dos principais cenários apontados por Rumsfeld era aquele em que a falta de defesas criava incentivos para a proliferação de mísseis, fato que, combinado ao desenvolvimento de armas químicas, nucleares e biológicas, poderia dar aos futuros adversários o incentivo para manter a população norte-americana e as de seus aliados como “reféns do terror e da chantagem”. Esses adversários, de acordo com Rumsfeld, viam as WMD não apenas como instrumentos a serem usados para autodefesa em guerras, mas como recursos de coação e de intimidação. Em vez de utilizarem verbas para prover assistência básica às suas populações, aplicavam-nas no desenvolvimento e no desdobramento de tais armas. Os “Estados párias” não se sentiam limitados por regimes de controle e de redução de armas nem contidos pela ameaça de retaliação nuclear sobre as populações, as quais eram, segundo Rumsfeld, reféns de seus próprios governantes (The Acronym Institute, 2001p).

Dentre as opções discutidas pelo grupo no Departamento de Defesa, estavam a cobertura espacial contínua de áreas críticas; a defesa antimísseis; as armas de precisão, capazes de atacar alvos rapidamente em dimensão global; e pesquisa e desenvolvimento. Tais capacidades poderiam auxiliar os EUA a atingir quatro objetivos:

1. Garantir aos aliados que o país responderia a perigos inesperados e que era possível encontrar formas de resistir à intimidação e à chantagem;
2. Dissuadir adversários de ameaçar os EUA por meio do desenvolvimento e do desdobramento de capacidades;
3. Impedir que adversários realizassem atos hostis contra os EUA, suas forças e aliados;
4. Se a dissuasão falhar, defender os EUA, suas forças no exterior e seus aliados contra qualquer adversário e

o derrotar decisivamente no tempo, no lugar e na forma escolhidos pelos membros do Executivo norte-americano (The Acronym Institute, 2001p).

Poucos dias depois de falar diante do comitê do Senado, Rumsfeld apontou ao Comitê de Forças Armadas da Câmara dos Representantes que estava tomando medidas a fim de reduzir “modestamente” as armas da tríade estratégica – ICBMs, SLBMs e bombardeiros estratégicos –, no que parecia ser o primeiro estágio das reduções ofensivas prometidas pelos membros da administração Bush. Rumsfeld disse que pretendia retirar de serviço, entre 2003 e 2005, todos os MX Peacekeepers, com as atividades finais de desmantelamento concluídas em 2007; reduzir o número dos bombardeiros B-1B Lancer desdobrados em um terço e das suas bases de cinco para duas; e estudar a conversão de dois submarinos da classe Ohio para missões convencionais. Cabe lembrar que, naquele momento, a administração era proibida de reduzir forças unilateralmente abaixo do nível do START I pela Lei de Autorização de Defesa Nacional para o ano fiscal de 1998, que impedira que o então presidente Bill Clinton reduzisse forças estratégicas sem autorização do Congresso. Mas, em face das declarações de Rumsfeld e de outros oficiais do Pentágono, a senadora democrata Mary Landrieu e os representantes democratas John Spratt e Ellen Tauscher introduziram a Lei de Redução da Ameaça Nuclear em ambas as casas do Congresso, visando a suspender tal restrição. Também solicitavam reduções no status de alerta das forças e a ampliação dos esforços para a redução da ameaça nuclear na Rússia (Bleek, 2001b).

Seguindo a decisão do republicano James Jeffords de ocupar seu assento como independente, os democratas assumiram a maioria do Senado e a presidência de comitês. O democrata Carl Levin, defensor de longa data da redução e do controle de armas e crítico da política sobre defesa antimísseis da administração Bush, substituiu o crítico da redução e do controle de armas e entusiasta da defesa antimísseis John Warner, do Partido Republicano, na presidência do Comitê de Forças Armadas. Num contraste ainda maior, o democrata Joseph Biden, um defensor proeminente de um papel mais ativo dos EUA no processo multilateral de controle e de redução de armas, sucedeu o republicano Jesse Helms – crítico do CTBT, do ABM e da CWC – na presidência do Comitê de Relações Exteriores. O novo líder da maioria do Senado, Thomas Daschle, que substituíra o simpatizante da defesa antimísseis Trent Lott, declarou-se muitas vezes contra a denúncia do ABM. Tal mudança abrupta colocava obstáculos significativos ao desenvolvimento da defesa antimísseis, já que os comitês, por

exemplo, tinham o poder de definir o andamento e a ênfase do debate político (The Acronym Institute, 2001q).

Levin não se mostrava tão preocupado com uma tentativa russa de desenvolver novos mísseis em face do desdobramento da defesa antimísseis norte-americana, já que os membros do Executivo russo não teriam condições financeiras para isso. O problema, segundo o senador, estava no fato de a Rússia cessar o desmantelamento de mísseis e de ogivas e, com isso, trazer um risco maior de proliferação nuclear. A oposição de grande parte dos democratas à política de segurança estratégica da administração Bush já se havia manifestado anteriormente, como, por exemplo, nas discussões na Assembléia Parlamentar da OTAN, no fim de maio de 2001. Naquela ocasião, o senador Durbin questionou a confiabilidade da defesa antimísseis e enfatizou seus altos custos, enquanto a senadora Barbara Mikulski notou que, depois de se gastarem mais de US\$ 185 bilhões em tal sistema, ele poderia estar obsoleto quando fosse desdobrado (The Acronym Institute, 2001q).

Apesar das críticas, Bush e sua equipe pareciam cada vez mais determinados a desenvolver e a desdobrar a defesa antimísseis. Ao longo de julho de 2001, eles apresentaram detalhes do programa de testes, cujas cifras chegavam a US\$ 8,3 bilhões. Wolfowitz disse que a administração Bush conduziria um programa robusto de pesquisa e desenvolvimento com o objetivo de desdobrar uma defesa formada por sistemas com base na terra, no mar, no ar e no espaço. A primeira iniciativa seria o desdobramento de até cinco interceptores baseados na terra em Fort Greely, no Alasca, cuja construção seria iniciada em abril de 2002 e terminaria em 2004. Mas, para que tal plano recebesse verbas, era necessário o consentimento dos senadores democratas. Levin lamentou a falta de detalhes na solicitação de verbas feita pelo Pentágono quanto à forma como seriam alocadas em cada categoria do programa. Já Biden destacou que ficara “assombrado” com a “audácia” de se pedirem mais de US\$ 8 bilhões para conduzir a pesquisa e o desenvolvimento de programas que poderiam violar o ABM. Daschle destacou que a defesa antimísseis era “a resposta mais cara para a ameaça menos provável” (Boese, 2001g).

Embora membros da administração Bush não descartassem a possibilidade de emendar o ABM a fim de permitir a construção de defesas antimísseis, a maior parte das declarações feitas por Bush e por membros de sua equipe tornou claro que a administração não se mostrava muito interessada em preservar o tratado sob qualquer forma ou em formalizar restrições futuras sobre a defesa antimísseis. Bush chegou a afirmar, em meados de agosto de 2001, que a construção de defesas requeria que o país “se livrasse do ABM de uma vez por todas”. Membros de sua administração

repetiam as declarações de que desejavam “ir além do ABM” ou “pôr de lado” o tratado, mas ainda deixavam em aberto os termos exatos em que isso se daria. Alguns manifestavam a preferência por um “entendimento” sem amplas restrições legais. Defendendo que não queriam violar o acordo nem parar seu programa de testes, membros da administração Bush disseram que gostariam de alcançar um ajuste com os russos a fim de que as partes denunciassem o tratado ou emitissem uma declaração conjunta apontando que as defesas antimísseis eram permitidas. Se isso não fosse possível, desejavam que os EUA denunciassem o ABM unilateralmente (Boese, 2001f,h).

As consultas entre os presidentes e os demais representantes dos EUA e da Rússia eram um meio de eles começarem a buscar formas de conciliar o possível desdobramento da defesa antimísseis com a preservação do regime de controle e de redução de armas (Graham et al., 2001). Na segunda quinzena de julho de 2001, Bush e Putin tiveram uma reunião de cúpula do G-8 em Gênova, na Itália. Nessa ocasião, ambos os presidentes discutiram detalhadamente questões relacionadas à estabilidade estratégica e apontaram, numa declaração conjunta, que, tendo em vista pontos “fortes e tangíveis” de acordo, iniciariam discussões concretas e consultas substantivas sobre as questões *inter-relacionadas* de sistemas ofensivos e defensivos. As reduções ofensivas e os sistemas defensivos seriam discutidos em conjunto, a fim de estabelecer uma nova estrutura estratégica. Um dos mais importantes resultados da Cúpula foi o acerto de Bush e de Putin para reduções ofensivas estratégicas conjuntas. Os presidentes, contudo, ainda não falavam em números ou em limites específicos (The Acronym Institute, 2001r).

Alguns dias após o encontro dos dois presidentes, Rice foi a Moscou para definir um programa de discussões entre o ministro da Defesa russo e o secretário de Defesa norte-americano, bem como entre o ministro das Relações Exteriores e o secretário de Estado. Rice indicou que, além de estabelecer as datas e a logística, ouviria os russos a fim de ter uma idéia geral sobre como a agenda transcorreria. Ela também enfatizou que aquelas seriam apenas consultas no nível ministerial e não “um conjunto de discussões de 15 anos sobre o controle e a redução de armas”. Afirmou que os EUA não estavam interessados em replicar o antigo processo de negociação, que se arrastava por anos até que as partes pudessem chegar a algum acordo. Segundo a conselheira, negociações demoradas e complicadas eram próprias de um contexto de relações hostis (Boese, 2001f; Estados Unidos da América, Casa Branca, 2001b; The Acronym Institute, 2001r).

Por ocasião da visita de Rice a Moscou, foram feitas especulações de que os russos teriam concordado em começar a “ir além do ABM”, mudando sua posição sobre a defesa antimísseis em troca do consentimento norte-americano a reduções ofensivas estratégicas radicais. Porém, o porta-voz do Ministério das Relações Exteriores russo, Alexander Yakovenko, disse que tais alegações eram falsas e que, em Gênova, Putin havia reafirmado a posição russa de que o ABM era um componente inalienável da estabilidade estratégica. Yakovenko declarou que os russos não tinham ouvido qualquer novo argumento de Rice a ponto de mudarem sua posição fundamental sobre o ABM (Boese, 2001h; The Acronym Institute, 2001r).

Em meados de agosto de 2001, Rumsfeld foi a Moscou, onde encontrou Putin e o então ministro de Defesa Sergei Ivanov, mas ele também não foi capaz de convencer os russos a mudar de opinião sobre o ABM. Putin destacou que gostaria de ter ouvido de Rumsfeld mais sobre os parâmetros militares e técnicos do programa de defesa antimísseis e sobre aspectos das reduções ofensivas, como dimensão, cronograma e medidas de verificação, de transparência e de construção de confiança, cuja importância foi enfatizada pelo ministro da Defesa russo numa coletiva com Rumsfeld. O secretário de Defesa concordou com Ivanov quanto à importância da verificação e do monitoramento e disse que, nesse aspecto, pretendia “seguir em frente” nas negociações com os russos. Ele também afirmou que as armas ofensivas estratégicas dos EUA seriam reduzidas independentemente do que a Rússia fizesse. Sergei Ivanov destacou que o sistema multifacetado de segurança estratégica existente preenchia as necessidades da Rússia, e os membros do Executivo russo não sentiam “o ímpeto de abandonar qualquer tratado ou acordo assinado”. Rumsfeld disse que, no contexto das discussões associadas sobre sistemas ofensivos e defensivos, continuaria insistindo na necessidade de “ir além do ABM” (Boese, 2001h; The Acronym Institute, 2001s).

Nesse período, o subsecretário John Bolton apontou que o controle e a redução de armas continuariam a ter prioridade elevada para a administração Bush somente se servissem para a promoção dos interesses norte-americanos. Quando os acordos existentes fossem “contraproducentes ou obsoletos”, os membros da administração Bush reveriam tais compromissos e considerariam se valeria a pena a busca de novas obrigações. Segundo Bolton, a posição norte-americana sobre controle e redução de armas era fruto de um cálculo custo-benefício e tomava forma de acordo com a consideração dos diferentes instrumentos de política externa (Bolton, 2001). Em relação às reduções ofensivas estratégicas, Bolton indicava dois caminhos:

(...) whether it's through the sort of traditional arduous arms control negotiation, with weeks and months in Geneva, or whether we can do a kind of unilateral but parallel reduction along the lines of the presidential nuclear initiatives⁹, again in the first Bush administration – that's our preference (Bolton, 2001).

A opção de Bolton por “reduções unilaterais e paralelas” insere-se na lógica do cálculo custo-benefício. Elas eram mais flexíveis e poderiam ser mais “econômicas”. Na visão do subsecretário, ambos os lados não ficariam presos a números artificiais e poderiam decidir por eles mesmos como estruturar forças estratégicas (Bolton, 2001). A posição de Bolton revela traços de uma perspectiva presente também nas de outros membros da administração Bush, designada por Gottemoeller (2001) como “unilateralismo cooperativo”. Tais indivíduos sugeriam que as novas reduções ofensivas estratégicas fossem realizadas unilateralmente – em especial em face dos impasses envolvendo o START II –, mas de forma essencialmente cooperativa. Isso poderia incluir anúncios coordenados sobre reduções, medidas de transparência durante o processo de implementação ou o consentimento bilateral para o uso de mecanismos já existentes, como o regime de verificação do START I.

Numa perspectiva mais ampla, membros da administração Bush viam acordos detalhados e extensos, como os assinados durante a Guerra Fria com os membros do Executivo russo, como obstáculos à flexibilidade no uso da tecnologia e na aplicação de recursos econômicos necessários à garantia da segurança norte-americana (Keeny, Jr., 2001). Por isso, novos tratados dessa natureza com a Rússia não eram interessantes na sua visão. Já os russos preferiam acordos legalmente vinculantes que definissem medidas de monitoramento e de verificação (Gottemoeller, 2001).

Em suma, a interação entre Bush e Putin, bem como entre os demais membros dos Executivos dos EUA e da Rússia nesse período, encorajou a troca de informações, embora Putin e outros membros do Executivo russo ainda não tivessem tomado conhecimento de muitos detalhes acerca da

⁹ Em setembro de 1991, pouco antes da dissolução da URSS, o presidente George H. W. Bush anunciou que os EUA removeriam quase todas as suas forças nucleares táticas do desdobramento a fim de que a URSS tomasse ações semelhantes. Com isso, reduziria o risco de proliferação nuclear. Bush disse que os EUA eliminariam todas os seus projéteis de artilharia nucleares e ogivas nucleares de mísseis balísticos de curto alcance e removeriam do desdobramento todas as ogivas nucleares não-estratégicas de barcos de superfície, de submarinos de ataque e de aeronaves navais com base na terra. O líder soviético Mikhail Gorbachev respondeu em outubro, defendendo a eliminação de todas as munições de artilharia nucleares, ogivas nucleares de mísseis táticos e minas nucleares. Ele também destacou que retiraria do desdobramento todas as armas nucleares táticas navais (Arms Control Association, 2002b).

defesa antimísseis e dos níveis futuros de forças ofensivas estratégicas desejados pelo Executivo norte-americano. Na perspectiva dos membros da administração Bush, os objetivos dessas conversações com os russos eram basicamente tentar persuadi-los de que não precisavam temer os planos de defesa antimísseis dos EUA e incentivar as reduções ofensivas estratégicas. Nesse último ponto, houve sucesso, já que representantes de cada lado expressaram publicamente seu compromisso de realizar reduções profundas. Porém, em relação ao primeiro, enquanto o presidente norte-americano e sua equipe enfatizaram que a Rússia deveria aceitar que o ABM não atendia às circunstâncias estratégicas do mundo contemporâneo, Putin e os demais membros do Executivo russo apoiavam o tratado como uma fundação da estabilidade estratégica e se recusavam a assinar um “cheque em branco” para Bush (Keeny, Jr., 2001).

Powell e Rumsfeld tinham encontros marcados com suas contrapartes russas para setembro de 2001, a fim de dar continuidade às conversas. Bush e Putin ainda se encontrariam em outubro, em Xangai, e, em novembro, no rancho do presidente norte-americano no Texas (Boese, 2001h). Antes disso, os EUA ainda seriam atacados por alguns de seus maiores adversários na contemporaneidade.

3.2.7.

O 11 de setembro e as relações russo-americanas

Em 11 de setembro de 2001, os EUA sofreram o maior atentado terrorista da História, em que dois aviões seqüestrados por terroristas foram lançados contra as torres do World Trade Center, em Nova York; um terceiro sobre o Pentágono, em Washington, D.C., e um quarto caiu na Pensilvânia, depois que passageiros supostamente dominaram os seqüestradores. No total, morreram mais de 3.000 pessoas. Tais eventos deram início a uma ação mundial contra o terrorismo, liderada pelos membros do Executivo norte-americano. Conforme especialistas alertavam na época, os membros da administração Bush não poderiam perder de vista as ameaças trazidas pela proliferação de WMD em Estados patrocinadores do terrorismo e a possibilidade de atentados envolvendo tais armas. Como apontou Kimball (2001a), se a matança envolvendo aviões civis fora impressionante, o impacto de armas nucleares, químicas e biológicas poderia ser ainda maior.

Nesse contexto, insere-se a emissão da Revisão Quadrienal de Defesa (*Quadrennial Defense Review*, QDR) no fim de setembro de 2001, marcando a transição para uma nova era na definição da estrutura estratégica norte-

americana. Um dos objetivos da QDR era a mudança do planejamento de defesa de um “modelo baseado na ameaça” (*threat-based model*), que havia dominado o pensamento estratégico durante a Guerra Fria, para um “baseado nas capacidades” (*capabilities-based model*). Esse último enfoca mais a forma de ataque por um adversário do que especificamente quem ele seja ou onde uma guerra possa ocorrer. Tal perspectiva apontava que os EUA precisavam ampliar capacidades a fim de deter e de derrotar adversários que utilizassem a surpresa, a trapaça e “estratégias assimétricas de guerra” a fim de alcançar seus objetivos (The Acronym Institute, 2001v).

Segundo Rumsfeld, a QDR estava completa antes de 11 de setembro, e, de forma decisiva, os ataques confirmavam sua orientação estratégica e seus princípios de planejamento, particularmente a ênfase na defesa interna, no “elemento surpresa”, na preparação para lidar com “ameaças assimétricas”, na necessidade de desenvolver novos conceitos de defesa e numa estratégia baseada na ampliação de capacidades e na necessidade de contrabalançar deliberadamente as diferentes dimensões do risco (The Acronym Institute, 2001v).

Para o secretário de Defesa, era possível identificar tendências que facilitavam a emergência de ameaças, como a menor proteção oferecida pela distância geográfica e os desenvolvimentos regionais no setor bélico. Líderes de Estados buscavam adquirir armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares e altos explosivos, além de desenvolverem programas de mísseis balísticos, de apoiarem o terrorismo internacional e de ampliarem recursos para coagir Estados aliados dos EUA e negar o acesso das tropas norte-americanas às regiões em que estão localizados. Rumsfeld também alertava que, na era da globalização, ampliara-se o acesso ao conhecimento necessário à produção de equipamentos militares com o objetivo de desafiar os EUA e os seus aliados e que os avanços tecnológicos permitiram que novas arenas de competição pudessem ser exploradas, como o espaço e o ciberespaço (The Acronym Institute, 2001v).

Para deter as ameaças, a QDR sugeria uma perspectiva multifacetada para a segurança estratégica, provendo ao presidente um amplo leque de opções militares para desencorajar a agressão ou qualquer forma de coerção por parte de Estados ou de entidades não-estatais. Essa nova perspectiva requeria forças não-nucleares, a fim de atingir com precisão alvos fixos ou móveis no território inimigo; defesas ativas e passivas e forças rapidamente desdobráveis. A capacidade de resposta nuclear ofensiva não era um tema desenvolvido na QDR, mas na NPR, que seria concluída em dezembro de 2001 (The Acronym Institute, 2001v).

Enfatizando que adversários futuros teriam certamente um grande conjunto de métodos para ameaçar os EUA – como novas técnicas de terror, mísseis balísticos e de cruzeiro, WMD, ataques a redes de informação e outros “meios surpresa”, como os aviões seqüestrados em 11 de setembro –, Rumsfeld destacava a necessidade de se desenvolverem defesas contra ameaças conhecidas e emergentes. A QDR reiterava a importância do desenvolvimento de defesas antimísseis e previa sua integração a forças ofensivas e aos demais sistemas defensivos (Boese, 2001i; The Acronym Institute, 2001t,v).

O choque dos ataques de 11 de setembro exerceu influência imediata no debate sobre a defesa antimísseis no Congresso dos EUA. Os democratas na Câmara dos Representantes e no Senado – muitos dos quais haviam criticado o que consideravam como “a corrida politicamente desmedida da administração Bush pelo desdobramento de sistemas pouco confiáveis” – abandonaram as tentativas de cortar cerca de US\$ 1 bilhão das solicitações de gastos da administração Bush com defesa antimísseis para o ano fiscal de 2002 (Boese, 2001i; The Acronym Institute, 2001t,v). No dia anterior aos atentados, Biden apresentou uma das mais fortes críticas à administração Bush, em especial à sua posição acerca da defesa antimísseis:

Missile defense has to be weighed carefully against all other spending and all other military priorities. And in truth, our real security needs are much more earthbound and far less costly than national missile defense. (...) The United States should be a nation that doesn't abandon arms control treaties with the excuse that they are relics of the Cold War (...) I think many of those uttering that phrase are in fact themselves the relics of the Cold War. (...) Are we willing to end four decades of arms control agreements to go it alone, a kind of bully nation, sometimes a little wrongheaded, but ready to make unilateral decisions in what we perceive to be our self-interest, and the hell with our treaties, our commitments in the world? (...) I don't believe our national interests can be furthered, let alone achieved, in splendid indifference to the rest of the world's views of our policies (The Acronym Institute, 2001t).

Alguns democratas chegaram a argumentar que nem mesmo os melhores sistemas de defesa antimísseis teriam conseguido deter ataques como os de 11 de setembro, perpetrados com aviões civis e não com mísseis. Os atentados tornaram claro que aqueles que desejassem causar a destruição e a morte nos EUA poderiam fazê-lo sem o uso de caros mísseis balísticos. Em tom crítico à administração Bush, o senador democrata Patrick Leahy disse, no dia seguinte aos atentados, que infelizmente a ameaça não advinha de alguém lançando mísseis nucleares. Porém, a

maior parte dos democratas no Congresso atenuou sua retórica intensa e sua ofensiva política, especialmente com relação à defesa antimísseis. O senador Reed, por exemplo, destacou que aquele não era “o momento para se debater a linguagem do ABM”. Mas alertou que denunciar o tratado seria “contraproducente”, já que o governo norte-americano precisava de ajuda da comunidade internacional – incluindo os membros dos Executivos da Rússia e da China – no combate ao terrorismo, e tanto os governos de Moscou e de Pequim claramente se opunham aos planos de defesa antimísseis dos EUA (Boese, 2001i,j; Korb & Tiersky, 2001; The Acronym Institute, 2001t).

Levin reiterou o ponto de Reed e afirmou que o debate sobre defesa antimísseis fora adiado, pois aquele era um momento bastante difícil para se discutir um tema de segurança nacional tão controverso. O senador destacou que os críticos da administração Bush não tinham “desistido da luta” e que continuariam afirmando que uma denúncia unilateral do ABM poderia ter sérias implicações para a segurança dos EUA e para as relações com outras nações, como levar a Rússia a interromper o desmantelamento de armas nucleares e a manter um grande número de ogivas em mísseis de longo alcance. Levin disse que, a fim de evitar uma disputa contraproducente acerca dos US\$ 1,3 bilhões para a defesa antimísseis, os senadores optaram por não cortar tais verbas e permitiram que o presidente as utilizasse tanto para a defesa antimísseis como para a luta contra o terrorismo. Mas o congressista tinha a esperança de que, entre o gasto de mais de US\$ 1 bilhão em “sistemas de defesa antimísseis pouco confiáveis” e no combate à “ameaça terrorista contra a América”, a opção do presidente fosse a última (Boese, 2001j; Levin, 2001).

Vários críticos apontaram que os membros da administração Bush tinham uma perspectiva *à la carte* em relação aos acordos sobre desarmamento e não-proliferação. No caso do NPT, por exemplo, apoiavam as provisões que limitavam a capacidade de outros e ignoravam os compromissos determinados no tratado. Tal perspectiva, segundo os críticos, fazia com que esses acordos não funcionassem de forma adequada, já que não serviam aos interesses de todas as partes, mas apenas de algumas (Kimball, 2001a). Os membros do Executivo norte-americano continuaram a pressionar líderes de outros Estados – como os da Rússia – quanto às obrigações de não-proliferação e de desarmamento. O material nuclear russo estava armazenado em instalações com pouca segurança e era suscetível ao roubo ou ao desvio, além de que milhares de especialistas em tais armas na extinta URSS estavam passando por dificuldades financeiras e vendiam seus serviços a quem pagasse bem (Korb & Tiersky, 2001).

Embora membros da administração tivessem dito que fariam severos cortes em programas que visavam a ampliar a segurança das instalações russas de materiais nucleares, Bolton defendeu, poucos dias depois dos atentados, que a proliferação era assunto de “altíssima prioridade” e que os ataques ofereciam aos EUA e à Rússia uma “oportunidade crucial” para o progresso conjunto no *front* da proliferação (The Acronym Institute, 2001u). Como Rumsfeld apontara um mês antes dos atentados, a Rússia precisava se livrar de sua “postura inadequada” quanto à proliferação:

That position [a posição russa] (...) is basically: ‘Look, America, you establish a policy of remaining vulnerable to ballistic missiles while we are protected by a missile defense system in Moscow ... while we continue to work with other countries, like China and Iran and Iraq... with respect to proliferating some technologies that are not very helpful to the rest of the world’ (The Acronym Institute, 2001u).

Após os atentados, Bush – consciente de que o terrorismo era uma ameaça transnacional que não poderia ser endereçada por um único país – adotou uma visão de política externa em que o mundo aparece dividido entre aqueles que apóiam os EUA e aqueles que estão com os terroristas. Apesar das críticas dos membros do Executivo norte-americano a ações dos russos com respeito à não-proliferação, Putin e sua equipe foram aliados dos EUA na ação contra o terrorismo nesse “mundo em preto e branco”. A ligação fortaleceu-se após os atentados, tanto que Putin foi um dos primeiros líderes a expressar apoio total aos EUA. Poucos dias depois dos ataques, anunciou um plano de ajuda que previa a troca de informações, a abertura do espaço aéreo russo para vôos de assistência humanitária, a participação nos esforços internacionais de busca e resgate e a ampliação da assistência humanitária e militar à Aliança do Norte, grupo que se opunha ao regime talibã no Afeganistão (Goldgeier & McFaul, 2002; Korb & Tiersky, 2001).

Quanto ao controle e à redução de armas, 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 apontou que os norte-americanos perceberiam que a defesa antimísseis era “desnecessária” e que não impediria ataques da natureza dos de 11 de setembro. O presidente destacou que, se os EUA desejassem deixar unilateralmente o ABM, deveriam comunicar a Rússia com seis meses de antecedência, a fim de evitar “qualquer histeria”. Mas enfatizou que tal decisão seria um “passo errado” (Putin, 2001).

Apesar dos posicionamentos críticos de Putin e dos membros de sua equipe, os membros do Executivo norte-

americano mostravam-se esperançosos quanto a uma reação positiva dos membros do Executivo russo às questões relacionadas ao ABM e às reduções ofensivas. Acreditavam, conforme apontou Rumsfeld, que “tratados sobre controle e redução de armas não são para amigos” e destacavam, de forma ainda mais freqüente, que a nova perspectiva estratégica permitiria o desenvolvimento da defesa contra mísseis lançados por “Estados párias” e eliminaria de vez a balança de terror entre EUA e Rússia. Eles repetiam que o ABM conservava a rivalidade da época da Guerra Fria e que a plataforma do START – em especial os impasses relacionados ao START II – impedia reduções ofensivas estratégicas mais abrangentes. Assim, indicavam que preferiam realizar reduções com base em suas análises estratégicas e que as negociações nos moldes das da Guerra Fria não eram necessárias, já que, dentre outras razões, a Rússia rapidamente efetuariu reduções ofensivas estratégicas por razões financeiras (Cirincione & Wolfsthal, 2001).

Livres das limitações de novos tratados com termos precisos e complexos, Bush e sua equipe poderiam ajustar forças nucleares sem acusações de que romperiam os acordos estabelecidos. Essa flexibilidade poderia impedir que outros Estados, como a China, buscassem paridade estratégica. Alcançando entendimento com os membros do Executivo russo com respeito ao ABM e às “reduções unilaterais cooperativas”, os membros da administração Bush acreditavam que os EUA e a Rússia poderiam levar o processo de reduções ofensivas estratégicas além do que estava determinado na plataforma do START. Ademais, a construção e o desdobramento de sistemas defensivos, embora imperfeitos num primeiro momento, poderiam reduzir a atração de “Estados párias” por mísseis balísticos. A defesa fortaleceria – e não substituiria – a dissuasão nuclear. Eliminando o peso de acordos e de negociações contraproducentes na sua visão, os norte-americanos encontravam-se numa situação mais favorável à construção de um novo paradigma estratégico, que preservaria sua segurança e que permitiria que as relações russo-americanas fossem “além” da Guerra Fria (Cirincione & Wolfsthal, 2001).

3.2.8.

As Cúpulas de Xangai e de Washington / Crawford

Bush e Putin tiveram seu terceiro encontro na reunião de cúpula entre os líderes de Estado da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC) em Xangai, em outubro de 2001. Os dois apontaram que estavam alcançando progressos nas suas

conversações sobre defesas antimísseis e reduções ofensivas estratégicas. A tarefa naquele momento, segundo Putin, era desenvolver parâmetros para tais reduções e definir um método confiável para sua implementação. Bush insistiu que não tinha qualquer interesse em reduções negociadas nos moldes das da Guerra Fria. Ele mantinha a preferência por “reduções unilaterais mútuas” (Boese, 2001k).

Especulava-se, antes do encontro em Xangai, que Bush poderia já dizer a Putin o nível ao qual os EUA estariam desejando reduzir suas forças ofensivas estratégicas, com o objetivo de apontar mais detalhes acerca da estrutura vislumbrada e também de conquistar o consentimento russo aos seus planos sobre a defesa antimísseis. Porém, o presidente norte-americano não ofereceu números específicos na ocasião e declarou que os EUA ainda estavam desenvolvendo a revisão sobre o perfil de seu arsenal nuclear. Rice e Powell disseram que em breve poderiam indicar mais detalhes, presumivelmente antes da visita de Putin aos EUA em novembro (Boese, 2001k).

Em novembro de 2001, Rice disse que era preciso deixar de lado uma estrutura das relações EUA-Rússia que se traduzisse numa “nova versão das relações EUA-URSS”. Ela não via razão para a busca de uma estrita paridade “ogiva a ogiva”, como ambos os lados faziam “nos velhos tempos da URSS”. Segundo a conselheira de Segurança Nacional, o que os membros do Executivo norte-americano desejavam discutir com os russos era como cada lado via as necessidades de dissuasão em termos da quantidade e dos níveis de armas, do período em que as reduções seriam realizadas e da forma como seriam efetuadas. Para Rice, essa não era uma típica negociação complexa sobre redução e controle de armas, em que as partes buscavam “nivelar números” rigorosamente (The Acronym Institute, 2001x).

Foi esse desejo de superação dos resquícios da Guerra Fria que guiou a posição de Bush e dos demais membros do Executivo norte-americano presentes no encontro entre os dois presidentes em Washington, D.C., e em Crawford, no Texas, também em novembro. Nessa ocasião, os membros da administração Bush procuraram destacar que os EUA e a Rússia eram “amigos” e, por isso, deveriam ajustar e orientar seus arsenais ofensivos e defensivos estratégicos para enfrentar as ameaças do século XXI, não um ao outro. Bush e Putin reforçaram seu compromisso de realizar reduções ofensivas estratégicas, resolver as diferenças com respeito à defesa antimísseis e ao futuro do ABM e proceder com a “nova estrutura estratégica” das relações entre EUA e Rússia. Embora no encontro os presidentes não tivessem assinado acordos sobre uma revisão do ABM ou o substituído por um “novo entendimento”, Bush anunciou o plano para redução unilateral do número de ogivas nucleares estratégicas dos

EUA operacionalmente desdobradas¹⁰, do nível corrente de aproximadamente 7.000 para 1.700 – 2.200 até o fim da década. Putin declarou sua vontade de responder a tais reduções “à altura” (Bleek, 2001d; Kimball, 2001c; The Acronym Institute, 2001x).

Na Declaração Conjunta sobre a Nova Relação Russo-Americana, Bush e Putin diziam que seus países haviam embarcado num “novo relacionamento para o século XXI”, baseado num compromisso com “a democracia, o livre mercado e o domínio da lei”. Tal relação proveria bases para o combate ao terrorismo, à proliferação de WMD, ao nacionalismo militante, à intolerância étnico-religiosa e à instabilidade regional, vistos como as principais ameaças do século. Os líderes concordaram que os níveis correntes das forças nucleares não refletiam as realidades estratégicas do mundo contemporâneo e firmaram os compromissos de implementar reduções ofensivas estratégicas substanciais e de dar continuidade às consultas sobre defesas estratégicas. Eles reafirmaram o compromisso com a CWC e com a Convenção sobre Armas Biológicas (*Biological Weapons Convention*, BWC) e apoiaram os esforços para o fortalecimento do NPT¹¹ (Estados Unidos da América, Casa Branca, 2001c).

Membros da administração Bush confirmaram que preferiam a denúncia do ABM, ao passo que os do Executivo russo reafirmaram o desejo de preservar o acordo ou pelo menos de manter alguns limites sobre as defesas antimísseis futuras. Os norte-americanos subestimaram as diferenças entre os dois lados e defenderam que a relação EUA-Rússia não poderia ser minada por uma divergência numa questão específica. Bush destacou: “Nossas diferenças não nos dividirão”. Rice disse que a questão da defesa antimísseis era “um elemento menor na relação EUA-Rússia” e que não teria

¹⁰ Na análise artigo a artigo do SORT enviada ao Senado por ocasião da transmissão do tratado para o conselho e o consentimento dos senadores para sua ratificação, a expressão “ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas” é utilizada em referência aos veículos de reentrada nucleares em ICBMs e SLBMs nos seus lançadores e os armamentos nucleares carregados por bombardeiros pesados ou armazenados nas suas bases (Bush, 2002c).

¹¹ Nessa declaração, Bush e Putin também concordaram que eram necessárias a melhoria da proteção física e da verificação de materiais nucleares e a prevenção do tráfico nuclear. Além disso, declararam que seria fortalecida a relação entre OTAN e Rússia a fim de desenvolver novos mecanismos de consulta, de cooperação e de decisão conjuntas para o combate ao terrorismo, à instabilidade regional e a outras ameaças contemporâneas. Reconheceram a economia de mercado e uma sociedade democrática aberta como as formas mais efetivas de promoção do bem-estar dos cidadãos e viram a necessidade de ampliar o comércio e o investimento. Também reafirmaram o compromisso de promover valores comuns, continuando a trabalhar juntos a fim de proteger os direitos humanos, a tolerância, as liberdades religiosa e de expressão e a independência dos meios de comunicação (Estados Unidos da América, Casa Branca, 2001c).

efeito maior sobre a interação entre ambos os países. Porém, apontou que, embora Bush não tivesse definido uma data-limite para um acordo sobre tal questão, os russos entendiam que os membros do Executivo norte-americano em breve se livrariam de certas limitações do tratado (Boese, 2001l).

O ministro da Defesa russo Sergei Ivanov disse que concordava “parcialmente” com os norte-americanos quanto ao fato de o ABM ser um resquício da Guerra Fria. Mas apontou que, antes de abandonar um tratado, era necessário que algo melhor fosse criado. Isso apontava que membros do Executivo russo viam a nova relação entre os dois países num contexto em que as obrigações e as responsabilidades sobre controle e redução de armas fossem claramente determinadas e legalmente definidas em acordos mais robustos, enquanto membros da administração Bush frisavam que tais acordos eram desnecessários entre países que não eram mais rivais (Boese, 2001l).

Numa entrevista após a reunião em Crawford, Bush apontou que os EUA e a Rússia não concordavam em tudo, mas aquela cúpula havia aproximado ambos os lados. Finalmente, haviam chegado a algumas medidas concretas e específicas, que poderiam ser postas em prática em conjunto (The Acronym Institute, 2001w). Putin corroborou a visão de Bush em relação à maior aproximação entre ambos os lados:

Their quantitative level [the arsenals of nuclear and other mass destruction weapons] today is totally at odds with the current situation in the world and with the character of modern threats. I had no doubt that we would meet with understanding on the part of the United States on this issue and the statement by President Bush today confirms that fact. That is why Russia declares that it is ready to make deep cuts of strategic armaments. That is why we are proposing today a radical program of further strategic offensive arms cuts, at least by three times, to a minimum level required to maintain the strategic balance in the world (The Acronym Institute, 2001w).

Mas, logo depois, disse:

Yes, the world has still a long way to go before international relations are built solely on trust. (...) [T]his is why it is so important today to rely on the existing foundation of treaties and agreements in the sphere of disarmament and arms control (The Acronym Institute, 2001w).

Em relação a possíveis novos acordos legalmente vinculantes sobre reduções ofensivas estratégicas, o presidente norte-americano destacou que os EUA e a Rússia não precisariam de novas “horas intermináveis de discussões” nem de acordos que reduzissem sistemas “numa forma significativa”, já que os dois países tinham uma “relação

baseada na confiança”. Bush até ofereceu a assinatura de “um pedaço de papel”, mas indicou que, para ele, um aperto de mão era suficiente. Afirmando que o mundo tinha um longo caminho até que as relações internacionais fossem baseadas apenas na confiança, Putin gostaria de “formalizar” as reduções. Ele apontou que os dois países deveriam assinar “um acordo formal, confiável e verificável sobre reduções mais amplas das armas norte-americanas e russas” (Bleek, 2001d; Davis, 2002; Woolf, 2002).

Diversos especialistas afirmavam que Bush poderia até concordar em assinar um acordo legalmente vinculante sobre reduções ofensivas estratégicas com Putin, mas desde que os russos fizessem concessões em relação aos testes da defesa antimísseis e que esse novo acordo não impusesse limitações consideráveis à operação das forças ofensivas dos EUA. Rice apontou que a forma final ainda estava em aberto, mas enfatizou que os norte-americanos não acreditavam que ela precisasse parecer às “milhares e milhares de páginas presentes nos SALTs e nos STARTs”. Segundo Rice, um possível novo tratado sobre reduções ofensivas estratégicas não precisaria ser extenso, detalhado e complexo como os anteriores, além de que procedimentos para verificação já existentes talvez pudessem ser aproveitados (Bleek, 2001d; The Acronym Institute, 2001w).

A conselheira indicou que pelo menos parte das ogivas nucleares estratégicas poderia não ser realmente destruída e sim simplesmente removida dos veículos de lançamento e armazenada. As ogivas guardadas servem a vários propósitos, como a reposição das destruídas em testes rotineiros de segurança e a criação de salvaguardas contra a falha de armas operacionalmente desdobradas. Elas substituiriam as defeituosas ou compensariam a perda de um sistema de lançamento por meio da elevação da carga de outras plataformas. Mas a maioria das ogivas armazenadas tem como objetivo prover a capacidade de ampliar rapidamente o tamanho do arsenal operacional, no caso, por exemplo, de um poder nuclear hostil despontar. Os EUA interromperam a produção de ogivas em 1992 – embora uma produção em pequena escala tenha sido iniciada em 1999 – e determinaram que a vida útil de suas modernas ogivas deveria ser ampliada de forma segura, a fim de manter um arsenal confiável. As ogivas armazenadas eram vistas como uma precaução em relação a um futuro perigoso e incerto. As russas eram destinadas a ter uma vida útil menor, o que requeria uma maior capacidade de produção corrente (Bleek, 2001d; Kristensen, 2001).

A iniciativa de Bush de reduzir somente as ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas apontava para o fato de que milhares delas poderiam ser armazenadas. Com isso, ele estaria desrespeitando

compromissos previamente estabelecidos de irreversibilidade das reduções e ignorando completamente o número crescente de ogivas nucleares não-estratégicas (Kimball, 2001c; Kristensen, 2001). Além disso, críticos apontavam que, ao criar um amplo estoque de armas nucleares não-desdobradas, Bush poderia até conquistar uma maior flexibilidade estratégica, mas isso também poderia ampliar as inquietações dos russos acerca das capacidades e das intenções norte-americanas. Como argumenta Kimball (2002a), os russos poderiam reter uma força considerável de mísseis armados com MIRV e armazenar ogivas não-desdobradas. Isso ampliaria a dificuldade de manter a segurança do seu arsenal, que também inclui milhares de ogivas nucleares táticas.

A crítica também marcou as posições de uma série de senadores democratas. Biden, por exemplo, destacou que os problemas estavam “nos detalhes”: ao falar em reduções do número de “ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas”, Bush deixava de fora milhares de ogivas. Além disso, Biden apontou que as decisões sobre o destino de grandes países não poderiam estar baseadas apenas nas garantias pessoais de dois homens ilustres. O senador disse que, com “acordos escritos”, ambos os lados teriam “compromissos estabelecidos”. O democrata Robert Byrd reiterou o ponto de Biden e afirmou que “um simples aperto de mão deixava muitas questões sem resposta”, como, por exemplo, se as ogivas removidas dos mísseis seriam destruídas ou armazenadas (Boese, 2001l; The Acronym Institute, 2001x).

As críticas dos democratas foram também direcionadas aos planos de Bush quanto à defesa antimísseis: Biden alertou que a denúncia unilateral do ABM seria um “erro trágico”, enquanto Levin destacou que trabalhar com a Rússia a fim de modificar o ABM seria “muito melhor para a segurança dos EUA do que agir de forma unilateral”. Levin afirmou que a denúncia poderia levar a Rússia a interromper o desmantelamento de forças nucleares, além de compelir a China a ampliar seu arsenal e de afetar as relações com os aliados dos norte-americanos na Europa e na Ásia (Boese, 2001l).

Os republicanos adotaram uma postura bem distinta. Alguns dias antes da visita de Putin, nove senadores republicanos – Trent Lott, Jesse Helms, Jon Kyl, Don Nickles, Robert Smith, Larry Craig, James Inhofe, Richard Shelby e Rick Santorum – enviaram uma carta a Bush encorajando o presidente a denunciar o ABM. Eles defendiam que não seria “plausível” alcançar um entendimento com a Rússia para o teste “completo” da defesa antimísseis e que, ao mesmo tempo, mantivesse o tratado intacto. Tentar oferecer ao ABM “flexibilidade” daria “vida contínua a um acordo obsoleto”, “o obstáculo mais

significativo a melhores relações entre os EUA e a Rússia”, segundo os senadores (Boese, 2001).

3.2.9. A denúncia do ABM

Em dezembro de 2001, Powell afirmou que os EUA e a Rússia buscariam “formalizar” um acordo sobre reduções ofensivas estratégicas. Sergei Ivanov disse que ambos os lados haviam concordado em iniciar as discussões sobre reduções ofensivas estratégicas radicais em janeiro de 2002. De acordo com o russo, as discussões seriam sobre a dimensão das reduções, sua duração e as questões referentes à verificação. Bolton e o vice-ministro das Relações Exteriores da Rússia Georgy Mamedov conduziram a maior parte das conversações (Arms Control Association, 2002a).

Powell também se encontrou com Putin e Igor Ivanov no mesmo mês. Ivanov destacou que o primeiro passo deveria ser a “formalização legal” das intenções de realizar reduções ofensivas estratégicas, com os meios de verificação e de transparência adequados. Os representantes de cada lado buscariam elaborar um acordo até a visita de Bush à Rússia, prevista para meados de 2002. Segundo Powell, o acordo poderia ter a forma de um tratado ou algum outro perfil (Powell & Ivanov, 2001).

Poucos dias depois, alegando que o ABM impedia os EUA de se protegerem contra ataques de mísseis perpetrados por “Estados párias” ou por organizações terroristas, Bush disse que os EUA efetivariam a denúncia do tratado em seis meses. Os russos não expressaram apoio à ação norte-americana, mas consentiram: Putin considerou a decisão de Bush “equivocada”, mas declarou que ela não ameaçava a Rússia nem colocava em risco o futuro das relações russo-americanas (Boese, 2002a; Estados Unidos da América, Departamento de Estado, 2001b).

Bush destacou que os EUA precisavam de liberdade e de flexibilidade para desenvolver as defesas antimísseis e que a decisão de denunciar o ABM não deveria implicar a eliminação dos laços com a Rússia (Boese, 2002a; Bush, 2001c,d). Rumsfeld, um dos principais oponentes do ABM na administração Bush, sugeriu que, com o tratado fora do caminho, o desenvolvimento de uma melhor relação entre os dois países era mais provável, porque se removia um “ponto problemático presente por tanto tempo”. Já Powell, que foi o membro da administração Bush que menos ofereceu apoio à denúncia unilateral do tratado, descartou os receios de possíveis corridas armamentistas com a Rússia e com a China. Powell disse que as maiores indicações de que a Rússia não se sentia ameaçada eram os fatos de que Putin

propusera reduções ofensivas estratégicas a um nível inferior ao sugerido por Bush – a aproximadamente 1.500 ogivas nucleares ou até menos, reafirmando em dezembro de 2001 o que dissera em meses anteriores – e de que gostaria de formalizá-las num acordo. O secretário de Estado explicou que as defesas norte-americanas não eram destinadas à proteção em relação a um ataque dos governos russo ou chinês, mas de Estados “irresponsáveis” (Boese, 2002a; Powell, 2001; Woolf, 2002).

Putin, que havia recusado insistentes propostas norte-americanas para denúncia conjunta do tratado, garantiu que a decisão não ameaçava a Rússia, pois o país tinha armas capazes de vencer defesas antimísseis. O presidente russo deixou claro que a Rússia consideraria o START II, que ainda não tinha entrado em vigor, como definitivamente morto quando a denúncia do ABM fosse efetivada. Segundo Putin, a Rússia adquiriria “o direito aos MIRV” assim que o ABM e todas as restrições associadas tivessem sido abolidas. O presidente russo descreveu a lógica por trás da decisão norte-americana como “não-convvincente”, já que nem os terroristas nem os “Estados párias” “têm ou possivelmente teriam mísseis balísticos estratégicos”. Porém, afirmou que a decisão norte-americana não minaria as relações russas com os EUA ou com o Ocidente e enfatizou a importância da construção de uma maior interação entre a Rússia e a OTAN. Os representantes dos Estados-membros da aliança e os da Rússia comprometeram-se a criar um novo conselho que permitiria a eles identificar e buscar uma série de oportunidades para a ação conjunta (Boese, 2002a; The Acronym Institute, 2002z).

Na arena doméstica norte-americana, enquanto os senadores republicanos logo expressaram seu apoio à decisão de Bush, os democratas Levin e Biden disseram que levar adiante o plano da defesa antimísseis poderia dar início a novas corridas armamentistas, particularmente na Ásia. Isso geraria, segundo Levin, um “ciclo de ação-reação em termos de tecnologias ofensivas e defensivas”. Para eles, a defesa antimísseis viria às custas do combate a ameaças mais prováveis. Diversos críticos também indicavam que a denúncia do ABM não era necessária nem prudente, tendo em vista o status pouco avançado do programa de tal defesa e a possibilidade expressa por membros do Executivo russo de modificar o tratado a fim de permitir testes (Boese, 2002a; Cirincione et al., 2002; The Acronym Institute, 2001z).

3.3.

A linha de conduta como consequência política

No período em foco neste capítulo, é possível perceber que Bush e os membros de sua administração abandonaram a retórica do “realismo duro” que defenderam durante a campanha presidencial e viram que, em termos estratégicos, a Rússia inserida na comunidade de Estados ocidentais atendia mais a seus objetivos, especialmente pós-11 de setembro. Bush percebeu que sua agenda de segurança, incluindo a denúncia do ABM, poderia ser posta em prática mais facilmente com uma relação mais cooperativa com os membros do Executivo russo. Observam-se concessões feitas pelos representantes de cada lado em áreas distintas – porém interligadas – do seu interesse: Bush concordou em negociar reduções ofensivas estratégicas de forma mais densa, não descartando a possibilidade de assinatura de um novo acordo legalmente vinculante, em face do consentimento – sem, contudo, ter havido efetivo apoio – dos membros do Executivo russo à denúncia do ABM (Goldgeier & McFaul, 2002). Os norte-americanos conquistavam a liberdade para desdobrar a defesa antimísseis, e os russos viam a possibilidade de que os norte-americanos confirmassem, talvez num acordo legalmente vinculante, a intenção de realizar reduções ofensivas estratégicas a um nível que Putin e sua equipe fossem economicamente capazes de sustentar. Além disso, os norte-americanos ampliariam a cooperação político-econômica com a Rússia (Gottemoeller, 2001; Goldgeier & McFaul, 2002; Holum, 2002).

É também possível observar nesse período que membros da administração Bush revelavam a preocupação de preservar e de maximizar a flexibilidade estratégica para lidar com os “Estados párias” e as organizações terroristas. Eles procuraram mostrar aos membros do Executivo russo que as maiores ameaças à segurança norte-americana não advinham mais da Rússia. Por isso, era preciso construir uma nova relação estratégica que superasse o antagonismo da Guerra Fria, bem como realizar a preparação para combater os novos perigos. Não interessava a Bush e a membros de sua equipe de política externa e de segurança nacional arcar com os excessivos custos políticos de novos acordos complexos, minuciosos e precisos com a Rússia, os quais, por exemplo, impusessem um grande número de restrições à manutenção, à operação e à modernização de suas forças ofensivas estratégicas (Sokov, 2002, 2003). Como o presidente deixara claro, os membros da sua administração até aceitariam um acordo legalmente vinculante sobre novas reduções ofensivas estratégicas, desde que não impusesse inúmeras restrições à articulação de seus sistemas.

Na análise feita neste capítulo, a nova postura estratégica e a posição negociadora inicial norte-americana não foram vistas como uma escolha política de um ator monolítico e unitário ou como um *output* organizacional. Elas foram explicadas em termos de negociação, por meio de canais regulares, entre jogadores com um poder distinto sobre questões particulares e com objetivos separáveis em subjogos diversos (Allison, 1971, p.144). No Executivo norte-americano, havia diferenças de posição entre seus principais membros no que diz respeito à adoção de uma postura mais provocativa ou conciliadora em relação aos membros do Executivo russo e à forma como seria conduzido o desenvolvimento da defesa antimísseis. Mas tais indivíduos concordavam nos pontos mais substanciais da segurança estratégica, como a importância do sistema de defesa antimísseis e as reduções ofensivas estratégicas, inseridas no contexto de uma redefinição da postura norte-americana para lidar com os desafios do sistema internacional no século XXI. Os membros da administração Bush contavam já nesse período com o apoio dos senadores republicanos e de alguns poucos democratas. Tal apoio foi conquistado ao apontarem a necessidade de superar os resquícios da Guerra Fria e de criar uma estrutura estratégica capaz de lidar com as novas ameaças. Contudo, grande parte dos senadores democratas não apenas questionou a urgência e a gravidade da ameaça de mísseis balísticos e a exequibilidade de uma defesa antimísseis confiável, mas apontou que a iniciativa de Bush de reduzir somente o número de ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas desrespeitaria os compromissos de irreversibilidade das reduções, além de ignorar ogivas nucleares não-estratégicas e de estimular uma nova corrida armamentista envolvendo a Rússia e a China.

Putin e sua equipe optaram pela coordenação política com o Ocidente, mesmo diante da denúncia do ABM, da inclusão de ex-repúblicas soviéticas na OTAN e da presença de tropas norte-americanas na Ásia Central. Por quase duas décadas, a postura dos líderes soviéticos / russos tem sido basicamente a mesma: a coordenação política e a integração ao Ocidente. Gorbachev iniciou essa nova perspectiva, Yeltsin a aprofundou, e Putin deu continuidade a ela. O 11 de setembro apenas reafirmou tal escolha política. Para os principais membros do Executivo russo, houve obstáculos no caminho – como a expansão da OTAN e a crise financeira de 1998 –, mas esses desafios à integração ao Ocidente foram apenas temporários. A decisão de Bush de não tornar as reformas internas russas uma pré-condição para a integração do país ao Ocidente ou para relações estreitas com os EUA facilitou a postura pró-ocidental de Putin (Goldgeier & McFaul, 2002).