

## 4

### **As conversações russo-americanas e as ações legislativas**

No capítulo anterior, busquei explicar como, nos EUA, foram constituídas as bases para as conversações sobre reduções ofensivas estratégicas com os russos. Neste capítulo, tendo tais bases em vista, o objetivo é explicar a assinatura do SORT por Bush e a aprovação unânime, pelos senadores norte-americanos, da resolução de conselho e consentimento para a ratificação do tratado. Essas decisões serão vistas como resultados de um jogo de negociação, caracterizado pela interação entre as esferas internacional e doméstica (Milner, 1997, p.18-19).

No item 4.1, será apresentada mais detalhadamente a lógica dos “jogos de dois níveis”, utilizada neste capítulo para a análise da interação entre os níveis nacional e internacional. Apontarei, no item 4.2, as principais questões consideradas durante as conversações acerca da forma e do conteúdo do acordo sobre reduções ofensivas estratégicas. No item 4.3, examinarei a dinâmica do jogo interativo nas rodadas das conversações. Sintetizarei, no item 4.4, os fatores que levaram à assinatura do SORT e da Declaração Conjunta sobre a Nova Relação Estratégica. O enfoque do item 4.5 será nos elementos considerados pelos senadores norte-americanos na decisão de aprovar unanimemente a resolução de conselho e consentimento para a ratificação do tratado. Neste mesmo item, examinarei o conteúdo das condições e das declarações agregadas à resolução de ratificação e das emendas propostas a ela. No item 4.6, serão feitas as considerações finais deste capítulo.

#### **4.1.**

#### **Os jogos de dois níveis**

As conversações sobre reduções ofensivas estratégicas entre norte-americanos e russos serão vistas como um “jogo de dois níveis” (Putnam, 1988; Milner, 1997; Moravcsik, 1993). Em nível nacional, forças domésticas perseguem seus interesses por meio da pressão para que os membros do Executivo adotem medidas favoráveis, enquanto tais membros buscam ampliar seu poder de barganha por meio da construção de coalizões entre essas forças. Em nível

internacional, os membros do Executivo buscam maximizar a habilidade de satisfazer interesses domésticos, enquanto procuram minimizar as conseqüências adversas dos desenvolvimentos externos. Os membros do Executivo devem agir simultaneamente no jogo doméstico e internacional, conciliando imperativos internos e externos (Putnam, 1988, p.434; Moravcsik, 1993, p.15).

Analiticamente, Robert Putnam (1988, p.436-438) decompõe esse processo em Nível I – barganha entre os negociadores na mesa internacional – e Nível II – discussões, na esfera doméstica, acerca do consentimento para ratificação do acordo. A necessidade de tal consentimento no Nível II afeta diretamente a barganha no I. Dado esse arranjo, Putnam define o *win-set* como o conjunto dos acordos possíveis no Nível I que poderiam “vencer”, ou seja, ser aceitos no II. *Ceteris paribus*, *win-sets* maiores tornam o acordo no Nível I mais provável, já que qualquer acordo bem-sucedido deve estar nos *win-sets* do Nível II de cada parte. O acordo só é possível quando os *win-sets* se sobrepõem. Quanto maiores forem, mais provavelmente se sobreporão; se forem menores, maior é o risco de que as negociações sejam interrompidas.

O tamanho relativo dos *win-sets* afeta a distribuição dos ganhos conjuntos da barganha internacional. Quanto maior for o *win-set* percebido de um negociador, mais ele poderá ser conduzido a ceder aos outros negociadores do Nível I. Ao contrário, um *win-set* pequeno pode ser uma vantagem na barganha, pois restringe a capacidade do negociador de fazer concessões<sup>12</sup>. Porém, corre-se o risco de se estabelecer uma posição imóvel que vá além da habilidade do outro lado de condescender. Isso pode provocar a estagnação ou a interrupção das negociações (Putnam, 1988, p.440). Putnam cita Thomas Schelling, que destaca:

The power of a negotiator often rests on a manifest inability to make concessions and meet demands. (...) When the United States government negotiates with other governments (...) if the executive branch negotiates under legislative authority, with its position constrained by law (...) then the executive branch has a firm position that is visible to its negotiating partners. (...) [S]trategies such as this run the risk of establishing an immovable position that goes beyond the ability of the other to concede, and thereby provoke the

---

<sup>12</sup> De acordo com a conjectura de Schelling, as divisões internas em um país criam vantagens na barganha internacional: se um negociador se encontra em uma situação doméstica em que um grupo se opõe fortemente a certas concessões, ele pode evitar condescender nesta área e garantir um melhor acordo internacionalmente (Schelling, 1960, p.19-28; Putnam, 1988, p.440). Já Milner (1997, p.235) aponta que, quanto mais houver divisões internas, menos provável é a cooperação internacional, pois o Executivo terá mais dificuldade de obter o consentimento para ratificação e será forçado a negociar acordos que atendam às preferências de outros atores domésticos.

likelihood of stalemate or breakdown (Schelling, 1960, p.19-28).

As implicações do tamanho do *win-set* são sintetizadas na figura abaixo (Putnam, 1988, p.441):

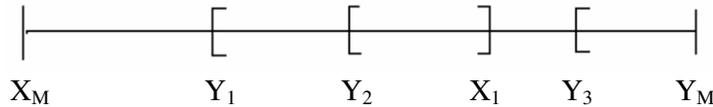


Figura 2 – Efeitos da redução de tamanho do *win-set*

A figura representa um jogo entre X e Y, de forma que  $X_M$  e  $Y_M$  representam o resultado máximo para X e para Y, respectivamente, enquanto  $X_1$  e  $Y_1$  representam os resultados mínimos que poderiam ser aceitos. Assim, qualquer acordo entre  $X_1$  e  $Y_1$  poderia ser aceito por ambas as partes. Se o *win-set* de Y fosse reduzido a  $Y_2$ , os resultados entre  $Y_1$  e  $Y_2$  não seriam mais exequíveis, e a extensão de acordos exequíveis estaria truncada em favor de Y. Porém, se Y, envolvido no seu sucesso, reduzisse seu *win-set* para  $Y_3$ , os negociadores não conseguiriam chegar a um acordo, pois seus *win-sets* não mais se sobreporiam (Putnam, 1988, p.440-441).

O *win-set* é determinado pelos seguintes fatores (Putnam, 1988, p.441-452):

1. A distribuição de poder, escolhas políticas e coalizões possíveis no Nível II: São levados em conta o custo do não-acordo – quanto menor tal custo, menor o *win-set* –; a existência de homogeneidade entre escolhas domésticas e a possibilidade de ligação sinérgica entre áreas temáticas – ligação entre questões no Nível I que pode alterar resultados no II;
2. As instituições políticas do Nível II: Os procedimentos domésticos para se obter o consentimento para a ratificação de acordos afetam o tamanho do *win-set*. Segundo Putnam (1988, p.448), se o consentimento requer o voto de dois terços de um corpo legislativo, o *win-set* será menor do que se for requerida maioria simples. As instituições domésticas podem aumentar o poder de barganha dos negociadores ao reduzir o tamanho do *win-set*, mas também podem ampliar o risco de defecção involuntária – incapacidade de cumprir uma promessa por não se obter consentimento para ratificação – e tornar parceiros mais cautelosos na negociação;
3. As estratégias dos negociadores do Nível I: o negociador pode explorar, por exemplo, compensações paralelas para atrair apoio doméstico.

Na mesa de negociação, um jogador maximizador de utilidade busca, por exemplo, convencer os negociadores da outra parte de que seu *win-set* certamente será aprovado, mas que acordos mais favoráveis ao outro lado provavelmente não o serão. Alguns jogadores podem tentar reestruturar o jogo ou alterar as visões uns dos outros acerca dos custos de não-acordo e dos benefícios dos entendimentos propostos. Eles podem levar em consideração que as pressões internacionais reverberam na política nacional, definindo a balança de poder internamente e assim podendo facilitar o acordo, ao ampliar o *win-set* doméstico, ou o prejudicar, ao gerar perdas. Os negociadores não são meramente representantes de grupos, instituições ou populações, mas também são dotados de interesses próprios. Dentre seus principais objetivos, cabe destacar a busca pela maximização de recursos políticos e pela minimização de perdas potenciais. Eles podem antecipar que os resultados do acordo – como reduções de gastos – são politicamente recompensadores. Também podem buscar a própria concepção de interesse nacional no contexto internacional e mudar a balança de poder no nível doméstico em favor de políticas que preferem devido a razões exógenas. As negociações internacionais podem permitir a líderes fazer o que desejam, mas que não conseguem implementar domesticamente (Putnam, 1988, p.452-457).

Numa perspectiva geral, Andrew Moravcsik (1993, p.15) verifica que a imagem dos membros do Executivo como *Janus-faced*<sup>13</sup> – na qual tais indivíduos interagem com a dimensão doméstica e a internacional – é o elemento central que diferencia a abordagem de Putnam de perspectivas que enfocam exclusivamente as demandas políticas internas ou a lógica sistêmica de um “interesse nacional” pré-dado: no jogo de dois níveis, tais membros do Executivo enfrentam dilemas e oportunidades distintos em cada esfera, e cabe a eles estabelecer a conciliação entre ambas. Mais do que simplesmente tratar tais níveis como superpostos ou adicionar um ao outro, Putnam consegue enfatizar a interação entre eles, permitindo a criação de um arcabouço complexo para a análise do impacto combinado dos fatores domésticos e internacionais no processo de barganha entre os membros dos Executivos dos Estados.

Partindo da estrutura analítica proposta por Putnam, Helen Milner (1997) explica a probabilidade e os termos da cooperação internacional, entendida como um processo de coordenação política em que atores buscam ajustar comportamentos e, com isso, atingir objetivos específicos e criar ganhos mútuos, não necessariamente dos mesmos tipo e magnitude (Milner, 1997, p.7-8). A interação estratégica

---

<sup>13</sup> Em referência a Janus, deus romano de duas faces.

entre o nível internacional e o doméstico traduz-se num jogo de negociação em que são consideradas três variáveis independentes: as *preferências políticas dos jogadores*<sup>14</sup>, as *instituições políticas domésticas* e a *distribuição da informação entre os jogadores*.

A estrutura de preferências proposta por Milner (1997, p.33-37) – que pode diferir de acordo com os países e com as áreas temáticas em questão – oferece uma perspectiva compacta que se refere às posições de três atores domésticos que compartilham poder sobre a formulação da decisão – o Executivo, o Legislativo e os grupos de interesse – e do Executivo do país estrangeiro. Tais atores são entendidos como unitários e como maximizadores de utilidade. Cada um deseja obter uma política o mais próxima possível de seu ponto mais desejado, de seu “ponto ideal”, e a utilidade declina linearmente conforme a política implementada se afasta desse ponto (Milner, 1997, p.70-71). Para a autora, há menor probabilidade de cooperação internacional quando existem diferenças de preferências entre atores políticos domésticos – Executivo e Legislativo – e quando os mais contrários à cooperação têm maior poder decisório (Milner, 1997, p.100).

*Divided government* – the degree of divergence between the median legislator’s preferences and the executive’s – played a powerful negative role. The more the government is divided, the less likely is international cooperation but the better off the legislature is in any agreement made (Milner, 1997, p.235) [Grifo no original].

Segundo a autora, um governo unificado – ao invés de dividido – é mais comum em sistemas em que se observa a predominância de dois partidos – como o Republicano e o Democrata nos EUA – e depende da disciplina partidária, ou seja, de que os membros do partido do governo no Legislativo votem a favor de políticas propostas pelo Executivo. Em países com alto nível de disciplina partidária, o Executivo e os legisladores do mesmo partido têm as mesmas preferências (Milner, 1997, p.41-42).

A cooperação internacional é desejada quando o objetivo é modificar políticas de outros países, impedir que líderes estrangeiros adotem alguma medida ou os pressionar a adotar uma. Se os líderes políticos do país A acreditam que

---

<sup>14</sup> Segundo Milner (1997, p.15), há uma distinção entre interesses e preferências dos atores. Os interesses representam seus objetivos fundamentais, que mudam pouco e não se distinguem entre atores políticos e econômicos; nesse caso, o interesse central é a maximização de ganhos. Já as preferências referem-se a escolhas políticas específicas visando a tal maximização, podendo variar de ator para ator de acordo com sua posição política e sua afiliação partidária, por exemplo.

os do país B adotarão políticas que geram externalidades<sup>15</sup> negativas sobre A, os de A podem tentar impedir que os de B façam isso. A coordenação pode ser uma forma de evitar que os líderes de B unilateralmente imponham externalidades negativas sobre A. Em troca, os de A podem ter que desistir de algo, mas isso deve valer o preço de limitar B. Se os líderes de A desejam que os de B adotem uma política que gere externalidades positivas, mas os de B não querem, a cooperação internacional pode oferecer uma forma de se atingir um entendimento. Numa perspectiva geral, os líderes acreditam que os benefícios da cooperação internacional superam os custos, como suas conseqüências distributivas – que podem ferir interesses daqueles que apóiam tais líderes – e a perda de controle unilateral sobre instrumentos políticos (Milner, 1997, p.44-46).

Já as instituições políticas determinam como o controle sobre o processo de formulação da decisão é distribuído domesticamente, ou seja, como são compartilhados elementos como a definição da agenda e os poderes de emenda e de ratificação / veto. O controle sobre esses poderes dá ao ator maior influência sobre a formulação da decisão, e suas preferências mais provavelmente estarão refletidas na escolha política final (Milner, 1997, p.18). O controle sobre a agenda permite ao jogador definir os termos do debate e estruturar alternativas para lidar com o problema em questão. O poder de emenda permite ao seu autor fazer alterações que tragam o acordo para mais perto de seu ponto ideal, enquanto o poder de ratificação / veto permite àquele que o detém restringir e limitar o formulador de agenda ou aquele que tem poder de emenda. Porém, ele não permite que o responsável pela ratificação altere a proposta para mais perto de seu ponto ideal. O máximo que ele pode fazer é aceitar uma proposta que considere melhor que o *status-quo* (Milner, 1997, p.102-108). Segundo Milner (1997, p.116), o poder de ratificação para o Legislativo não é tão importante se ele pode emendar. Ele modifica a proposta para seu ponto ideal e assim sempre ratifica aquilo que altera.

Nos EUA, enquanto os acordos executivos requerem o voto de mais da metade dos legisladores em ambas as casas do Congresso, os tratados como o SORT devem receber o consentimento de pelo menos dois terços dos senadores presentes para ratificação. Isso garante que eles tenham o apoio bipartidário e reflitam um amplo consenso nacional. A Constituição divide o poder sobre os tratados entre o Executivo e o Legislativo e oferece ao Senado uma parte dele

---

<sup>15</sup> As externalidades ocorrem quando as escolhas políticas de um país estrangeiro geram, para um outro Estado, custos – externalidades negativas – ou benefícios – externalidades positivas – que não estão inclusos no cálculo de otimização política dos líderes do país estrangeiro (Milner, 1997, p.43).

a fim de limitar o presidente, de dar ao Executivo o benefício dos conselhos dos senadores e de salvaguardar a soberania dos estados, pois cada um deles tem um voto de mesmo peso sobre esses acordos. Cabe ao Senado oferecer “conselho e consentimento” para a ratificação dos tratados<sup>16</sup>, enquanto o Executivo é o principal responsável por formular a agenda e por aceitar / vetar o acordo com possíveis alterações feitas pelos senadores (Estados Unidos da América, Senado, s.d.; Lectric Law Library, 2002).

Os senadores podem aprovar o tratado ou o rejeitar<sup>17</sup>, além de condicionar a aprovação ao incluir emendas ao texto do tratado e reservas, entendimentos, interpretações e declarações na resolução de ratificação. Esse último procedimento pode ser considerado freqüente, já que é uma forma de o Legislativo tentar modificar a proposta para mais perto de seu ponto ideal (Milner, 1997, p.104). Se o presidente e os membros dos Executivos – ou também dos Legislativos – dos outros países envolvidos não aceitarem as mudanças, eles podem renegociar tais provisões ou mesmo abandonar o tratado. A Constituição não determina como tais tratados devam ser denunciados, mas se entende que o direito de fazê-lo pertence ao Executivo, o encarregado de se comunicar com governos estrangeiros (Estados Unidos da América, Senado, s.d.). Para efeito do modelo que será aqui aplicado, considerarei que os senadores podem emendar – evidentemente ratificando aquilo que alteram, como vimos acima –, e os membros do Executivo podem ratificar ou vetar acordos com modificações feitas pelos senadores.

---

<sup>16</sup> O Senado norte-americano não ratifica tratados: seu papel é oferecer conselho e consentimento para a ratificação. O Comitê de Relações Exteriores prepara a resolução que dá o consentimento para tal. O Senado pode basear sua aprovação em condições estabelecidas na resolução, que podem ser reservas, entendimentos e declarações. As condições podem ser propostas durante as deliberações do Comitê ou durante a consideração no plenário, anterior à votação sobre a resolução. O voto de mais da metade dos legisladores é requerido no Comitê e no Senado para a incorporação de condições à resolução, enquanto a adoção da resolução em si requer o voto de dois terços dos senadores presentes. Depois que se oferecem conselho e consentimento para a ratificação, cabe ao presidente ratificar ou não o tratado com todas as mudanças feitas. A ratificação é confirmada num documento chamado “instrumento de ratificação”. Após a troca desses instrumentos entre as partes, o tratado assinado entra em vigor (Estados Unidos da América, Senado, s.d.; Lectric Law Library, 2002).

<sup>17</sup> A rejeição a um tratado pelo Senado norte-americano raramente ocorre. Uma das exceções foi o CTBT, em 1999. Durante 200 anos, o Senado aprovou mais de 1.500 tratados, que representam cerca de 90% dos transmitidos a ele. Até o fim da década de 1990, apenas 21 foram rejeitados (Estados Unidos da América, Senado, s.d.). Dados o percentual limitado de tratados rejeitados e a falta de uma manifestação explícita por uma rejeição total ao SORT, como veremos adiante, não considerarei a possibilidade de rejeição pelo Senado na aplicação do modelo utilizado neste capítulo.

No caso analisado neste capítulo, que envolve uma votação formal para que se ofereça consentimento para a ratificação do acordo, os membros do Executivo precisam antecipar a reação do Legislativo – nesse caso, dos senadores – à proposta aceita internacionalmente e garantir que seja aceitável domesticamente. Porém, eles também podem exercer alguma influência sobre tais “limitações” e adotar estratégias a fim de obter o consentimento doméstico, como a oferta de compensações paralelas pela consideração favorável ao acordo (Milner, 1997, p.73, 237-238).

Quando os atores não têm informação completa sobre a questão em foco, podem-se gerar resultados ineficientes – falha em cooperar quando ganhos conjuntos são possíveis – e vantagens políticas para quem detém mais informação. A incerteza e a falta de conhecimento sobre a questão pelo Legislativo podem fazer com que acordos internacionais mutuamente benéficos sejam rejeitados. Porém, um Executivo que tenha informação confidencial pode se beneficiar às custas do Legislativo e atingir um resultado mais próximo de suas preferências. É papel dos grupos de interesse prover informação aos atores acerca da natureza das questões e dos acordos (Milner, 1997, p.20-22).

Enquanto Milner trabalha com conjuntos de atores como se fossem unitários, considerarei as escolhas políticas de indivíduos maximizadores de utilidade que fazem parte do Executivo ou do Senado norte-americanos ou do Executivo russo. Porém, estou consciente de que essa opção traz custos metodológicos. Dada a grande quantidade de atores envolvidos, a análise pode limitar-se a certos indivíduos e não considerar outros. Em determinados momentos, quando há concordância ou consenso entre atores que compõem o mesmo grupo – ou o Senado dos EUA ou os Executivos norte-americano ou russo –, alguns raciocínios e conclusões, mesmo sutilmente, podem ser semelhantes àqueles a que chegaria se considerasse conjuntos de atores como atores unitários, aparentemente levando a generalizações indevidas e contradizendo minha opção metodológica. Isso ficará evidente em trechos em que falo, por exemplo, em “membros do Executivo”, “os russos” ou “os senadores”, quase como se tais conjuntos fossem atores unitários. Nesses casos, o leitor já sabe o motivo da aplicação dos termos.

Com respeito ao jogo internacional, empregarei a Solução de Barganha de Nash (Dutta, 1999, p.63-71; Milner, 1997, p.71-72) e assumirei dois atores envolvidos nas rodadas de conversações russo-americanas: um membro do Executivo norte-americano e um do russo. Em relação ao jogo doméstico, como os tratados negociados pelos membros do Executivo norte-americano devem receber formalmente o consentimento somente do Senado para a ratificação, não serão consideradas neste capítulo as escolhas políticas de

membros da Câmara dos Representantes. Nesse caso, os atores políticos domésticos – mais especificamente, membros do Executivo e do Senado norte-americanos – têm maior controle sobre o processo decisório e mais informação sobre tais questões que atores sociais – membros dos grupos de interesse. Pela participação reduzida, os grupos de interesse não serão considerados.

Apesar de os jogos internacional e doméstico serem decompostos para efeitos analíticos em alguns momentos, ambos são interdependentes. No modelo com que trabalharei, um membro do Executivo norte-americano  $P$  negociará com um do Executivo russo  $F$ , e um acordo  $a$  será atingido. Será considerada a posição de um votante mediano no Senado norte-americano,  $C$ , que poderá emendar, sendo que  $P$  pode aceitar ou vetar o acordo com as alterações feitas por  $C$ . Se o acordo é rejeitado, o *status-quo* ( $q$ ) – ou seja, nenhuma cooperação – torna-se o resultado. Com o modelo, pretendo verificar os efeitos de assumir diferentes votantes medianos – um senador republicano e um democrata – para esse caso.

Embora reconheça a relevância da distribuição de poder estabelecida pelas instituições políticas domésticas entre membros do Executivo e senadores norte-americanos, não me proponho a examinar neste capítulo os efeitos da variação deste elemento na probabilidade e nos termos da cooperação internacional. O contexto institucional doméstico será mantido constante. Além disso, será mantida a suposição de informação completa e simétrica entre os atores em questão: tanto os membros dos Executivos norte-americano e russo como os senadores norte-americanos sabem as preferências uns dos outros e a natureza do acordo proposto.

## 4.2.

### **As principais questões para as conversações**

Os membros do Executivo dos EUA e os da Rússia iniciaram as conversações sobre a forma e o conteúdo de um possível novo acordo sobre reduções ofensivas estratégicas em janeiro de 2002 e concluíram em maio, com a assinatura do SORT. Durante as conversações, Bush e os membros do Executivo que o auxiliam em assuntos de política externa e de segurança nacional buscaram, internamente, garantir o apoio dos senadores norte-americanos às propostas para a negociação internacional. Externamente, buscaram persuadir os russos acerca da importância da autonomia para a realização das reduções e para a composição das forças ofensivas estratégicas, bem como satisfazer interesses dos senadores dos EUA ao negociarem um acordo aceitável domesticamente.

Segundo Woolf (2002), em termos do conteúdo, o SORT sintetiza a maior parte das propostas norte-americanas; quanto à forma, ele reflete o desejo russo por um acordo formal e legalmente vinculante. Os russos queriam que esse novo acordo legalmente vinculante provesse previsibilidade e transparência, garantisse a irreversibilidade das reduções e estipulasse regras de contagem e procedimentos densos para verificação. Depois que a NPR recomendou que os EUA armazenassem ogivas removidas do desdobramento, os russos insistiam que o novo acordo requeresse a eliminação das não-desdobradas; sem tal provisão, os EUA poderiam retorná-las aos sistemas desdobrados e exceder os limites num tempo relativamente curto. Os russos também desejavam que ele contivesse uma declaração de que a defesa antimísseis dos EUA não ameaçaria a efetividade das forças ofensivas russas (Woolf, 2002).

Como vimos no capítulo anterior, os membros do Executivo norte-americano, embora não descartassem a possibilidade de assinar um acordo legalmente vinculante com os russos, não planejavam firmar um tratado que incluísse limites muito rígidos sobre armas ofensivas estratégicas desdobradas. Eles desejavam flexibilidade para definir o tamanho e a estrutura de suas forças ofensivas estratégicas em resposta às novas ameaças. Para isso, visavam a um processo menos formal, em que os representantes das duas nações confirmassem suas intenções de reduzir forças ofensivas estratégicas e estipulassem medidas de transparência adequadas. Os norte-americanos também não tinham a intenção de incluir restrições sobre defesas antimísseis num acordo que estabelecesse reduções ofensivas estratégicas (Woolf, 2002).

Nos dois próximos subitens, será feito um panorama das principais questões levantadas durante as conversações acerca da forma e do conteúdo de um possível novo acordo, respectivamente, e das preferências de representantes de cada parte. A decomposição entre as discussões sobre forma e conteúdo tem como objetivo apenas tornar mais clara a exposição, sem perder de vista que ambas são integradas.

#### **4.2.1. A forma do acordo**

Segundo Kartchner & Pitman (2002), perspectivas que são legalmente vinculantes e as que não o são podem envolver decisões relacionadas ao tamanho, à composição, à postura e às atividades operacionais das forças militares. Porém, enquanto as primeiras estabelecem obrigações regidas pelo direito internacional e representam compromissos solenes com respeito à aquiescência aos termos do acordo, as

demais envolvem primordialmente limitações de caráter político.

No caso de desrespeito de uma parte a um acordo formal legalmente vinculante, as outras podem recorrer a soluções oferecidas pelo direito internacional. Os acordos com elevado nível de obrigação em geral são úteis em situações nas quais as partes desejem estabelecer obrigações de longo prazo. Cabe também destacar a importância de acordos nesse perfil para casos em que se estabeleçam obrigações assimétricas, e a deserção torne-se mais provável – como no regime de não-proliferação nuclear – e a garantia que tais acordos oferecem aos aliados das partes ao ampliarem a estabilidade estratégica, especialmente durante períodos de transição e de realinhamento político. Além disso, partes de um acordo podem requerer um formato legalmente vinculante como o preço da participação no processo de cooperação (Kartchner & Pitman, 2002).

Nos EUA, há dois tipos de acordos internacionais legalmente vinculantes: os tratados e os acordos executivos. No direito internacional, o termo “tratado” refere-se a qualquer acordo internacional legalmente vinculante, mas, nos EUA, ele se refere a qualquer acordo internacional ratificado pelo presidente, com o conselho e o consentimento de pelo menos dois terços dos senadores presentes. Já os acordos executivos podem ser de dois tipos: aqueles que podem ser ratificados pelo próprio presidente sem que sejam transmitidos ao Congresso e os que requerem o voto de mais da metade dos membros de ambas as casas do Congresso. Ao determinar o perfil de um acordo, os membros do Executivo consideram se ele afetará leis domésticas existentes, além de observarem as práticas passadas com respeito a documentos similares, as preferências do Congresso, o nível de formalidade, a duração e a prática internacional geral sobre o tipo de acordo em foco (Kartchner & Pitman, 2002).

Já as perspectivas que não são legalmente vinculantes são ou medidas unilaterais com expectativa de que serão recíprocas ou acordos explícitos que definam compromissos mútuos, mas que não imponham obrigações legalmente vinculantes. As decisões unilaterais recíprocas são mais fácil e rapidamente implementadas e podem ser revertidas ou modificadas de acordo com as circunstâncias. Se há mudanças bruscas na política doméstica de um Estado, é mais fácil abandonar um acordo que não seja legalmente vinculante, e as violações não carregam as mesmas consequências da infração de disposições com níveis mais elevados de obrigação. Os legisladores podem apresentar objeções e defender que o uso dessas medidas é um esforço para evitar o processo formal de aprovação dos acordos (Kartchner & Pitman, 2002).

Numa perspectiva geral, os acordos internacionais apresentam custos. Um dos principais é a mudança das circunstâncias ao longo do tempo, deixando o país preso a compromissos que não mais sejam relevantes ou que impeçam a tomada de medidas para responder a novas situações. Há várias formas de se tentar lidar com esses riscos, como agregar reservas, buscar emendas ou revisões, denunciar o acordo, limitar a um acordo político e usar declarações políticas paralelas ou acordos tácitos. Ainda assim, os acordos formais legalmente vinculantes sobre o controle e a redução de armas estratégicas são constantemente criticados por sua falta de habilidade de responder às mudanças nas circunstâncias, já que as emendas e o processo de revisão, por exemplo, sofrem com o fato de que as partes devam alcançar consenso sobre uma série de alterações, as quais, em geral, também exigem o consentimento do Legislativo (Kartchner & Pitman, 2002).

Especialmente com respeito a armas nucleares estratégicas, os russos preferiam perspectivas com um nível mais elevado de obrigação. A confiança excessiva que tinham em armas nucleares a fim de compensar fraquezas no arsenal convencional tornava menos provável que líderes políticos aceitassem medidas tácitas ou que não fossem legalmente vinculantes. Para especialistas, a confiabilidade declinante dos meios técnicos nacionais de verificação fazia com que os russos preferissem provisões mais formais sobre inspeções locais e troca de informação. Os membros da administração Putin poderiam mostrar relutância em sacrificar esses benefícios em favor de iniciativas mais flexíveis, que não constituíssem compromissos robustos de reciprocidade quanto à verificação (Kartchner & Pitman, 2002).

No caso específico de reduções ofensivas estratégicas, a legislação doméstica norte-americana proibia o uso de acordos que não fossem legalmente vinculantes, a menos que houvesse a autorização do Congresso. Isso não necessariamente proíbe que os EUA utilizem perspectivas que sejam menos formais que as tradicionais ou que não sejam legalmente vinculantes. Apenas significa que o presidente deve obter o consentimento congressual tanto antes como depois de ter atingido o acordo. Num momento em que se poderia tornar necessário acomodar os requerimentos de segurança e também manter alguma proteção contra os riscos, preservando a liberdade para responder a mudanças repentinas no ambiente de segurança e explorar novas tecnologias menos dispendiosas, havia diversas formas para se construir flexibilidade, criando perspectivas híbridas que combinavam aos acordos formais legalmente vinculantes alguns elementos mais característicos de perspectivas que não o são. Dentre elas, cabe citar a

incorporação de termos e de limites flexíveis ao acordo e a limitação de sua duração (Kartchner & Pitman, 2002).

Quando questionados sobre a possibilidade de assinar um acordo legalmente vinculante com os russos, os representantes norte-americanos enfatizaram que todas as opções eram mantidas sob consideração, embora fosse claro, como vimos no capítulo anterior, que Bush e grande parte de sua equipe tivessem preferência por “reduções unilaterais cooperativas”. Se analisarmos mais minuciosamente, é possível perceber que havia algumas divergências entre os membros da administração Bush quanto à forma do acordo. Alguns no Pentágono, por exemplo, criticavam fortemente a incorporação de quaisquer limites sobre as armas ofensivas estratégicas num acordo com elevado nível de obrigação. Já o secretário de Estado Colin Powell – embora identificasse a importância de se maximizar a flexibilidade estratégica e soubesse que acordos legalmente vinculantes poderiam oferecer limitações a ela – defendia que um acordo legalmente vinculante ajudaria Putin a lidar melhor com críticos domésticos que se opunham às suas políticas pró-americanas (Woolf, 2002).

No início de fevereiro de 2002, os representantes dos EUA fizeram concessões aos russos. Powell disse que a estrutura seria “algo legalmente vinculante” e que os negociadores estavam examinando as formas em que isso poderia ser realizado. Alguns no Pentágono continuaram preferindo evitar quaisquer acordos legalmente vinculantes sobre reduções ofensivas estratégicas. O subsecretário de Defesa Douglas Feith apontou que não havia razão para “tentar ditar o tamanho e a composição das forças estratégicas russas por meios legais” e que não seria prudente “escrever na pedra o nível e o tipo das capacidades nucleares norte-americanas”. Bush pareceu endossar a perspectiva de Powell quanto à forma em março de 2002. Ele concordou em assinar um acordo legalmente vinculante, apontando que era necessário um documento que vigorasse após o fim dos mandatos dos presidentes, embora não estivesse definido se ele seria um acordo executivo ou um tratado (Woolf, 2002).

Em meados de março, os senadores Joseph Biden e Jesse Helms pressionaram membros da administração Bush para que o eventual acordo fosse transmitido para o conselho e consentimento do Senado para ratificação como um tratado. Isso demonstrava que tanto membros do Partido Democrata como do Republicano defendiam as prerrogativas constitucionais do Senado e apoiavam o seu papel de oferecer conselho e consentimento para a ratificação dos tratados. Em maio, Bush anunciou que os EUA e a Rússia tinham chegado a um tratado (Woolf, 2002).

Numa perspectiva geral, segundo Milner (1997, p.124-127), os procedimentos pelos quais se oferece consentimento

para a ratificação de acordos são importantes, pois determinam quem será o votante mediano cuja aceitação o Executivo deve assegurar. Eles determinam os atores relevantes e, com isso, a própria estrutura de preferências domésticas. Muitas vezes, tais procedimentos podem ser legalmente vinculantes e com isso prender os atores a um jogo específico. Mas, ainda assim, os atores políticos podem ter a habilidade de selecionar e de manipular os meios pelos quais se oferece consentimento para ratificação. O debate nesses casos pode transformar-se numa discussão sobre se o acordo deva ser um “tratado” ou um “acordo executivo”, por exemplo. Quanto mais contenciosa for a questão, maior será o debate sobre tais procedimentos. As preferências dos atores quanto aos meios pelos quais se oferece consentimento para ratificação dos acordos seguem ligadas às suas preferências sobre a própria questão, tendo em vista que também farão escolhas sobre procedimentos. Como aponta Milner (1997, p.126), eles podem tentar se tornar os votantes medianos, como os senadores dos EUA durante as conversações.

As preferências dos senadores norte-americanos quanto à forma do acordo – independentemente de considerarmos como votante mediano um democrata ou um republicano – aproximavam-se claramente das dos membros do Executivo russo num aspecto específico: tais indivíduos preferiam que o acordo fosse legalmente vinculante, com um nível elevado de obrigação (Abbott et al., 2000). Já os membros do Executivo norte-americano, embora se tivessem mostrado abertos às várias formas de acordo, revelaram, durante o período de formação da posição negociadora norte-americana, maior preferência por um sem um nível tão elevado de obrigação. Ao final, o Executivo norte-americano fez concessões e aceitou assinar um tratado. Com isso, atendeu aos interesses do Executivo russo, que visava a lidar com os críticos de suas políticas pró-ocidentais, e aos do Senado norte-americano, que insistiu na sua prerrogativa constitucional de oferecer conselho e consentimento para a ratificação e buscou ter um papel mais substantivo nos processos que poderiam alterar o desdobramento das forças estratégicas.

#### **4.2.2. O conteúdo do acordo**

Os representantes do Executivo dos EUA e os da Rússia concordavam acerca da necessidade de realizar reduções ofensivas estratégicas, mas discordavam em questões-chave que poderiam ser endereçadas por um novo acordo. Elas eram as definições e as regras de contagem das ogivas; o destino daquelas removidas dos sistemas desdobrados; a verificação e as possíveis restrições sobre a

defesa antimísseis (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002, 2003; Woolf, 2002).

As diferenças sobre como contar as ogivas sob o novo acordo persistiram no decorrer das negociações. Os russos propuseram que o tratado usasse regras de contagem similares àquelas do START. Sob tal tratado, as partes designam um número de ogivas estratégicas a cada tipo de veículo de lançamento desdobrado. Elas então “contam” o número desses veículos e multiplicam pelo número “atribuído” de ogivas. Para remover as ogivas da *accountability*, as partes podem ou reduzir o número das desdobradas em mísseis e modificar o “atribuído” ou destruir os “veículos de lançamento nuclear estratégicos” de acordo com os complexos procedimentos definidos pelo tratado. Contudo, os russos desejavam que o novo acordo contasse o número máximo de ogivas que poderia ser carregado por cada veículo de lançamento, sem permitir a simples retirada delas do desdobramento a fim de reduzir esse número. Assim, as partes teriam que destruir os veículos de lançamento a fim de reduzir o número de ogivas desdobradas. Os norte-americanos não planejavam usar regras de contagem e de eliminação do START e desejavam calcular o número de “ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas”. Os veículos de lançamento que não estivessem desdobrados com ogivas nucleares – em revisão ou em missões não-nucleares – não seriam considerados, bem como aquelas que já tivessem sido removidas de sistemas desdobrados. As partes não teriam que destruir as armazenadas ou veículos de lançamento. Com isso, manteriam a habilidade de reverter reduções (Woolf, 2002).

Os membros da administração Bush afirmaram que os EUA não deveriam ter que arcar com os custos de eliminar lançadores e veículos de lançamento. A Marinha planejava converter quatro submarinos com mísseis Trident para missões convencionais, mas não desejava remover os tubos de lançamento presentes nesses submarinos. De forma similar, a Força Aérea visava a destinar bombardeiros pesados para unidades convencionais, mas não queria eliminar a capacidade dos aviões de lançar armas nucleares. Além disso, os membros do Executivo dos EUA planejavam ter dois submarinos de mísseis balísticos em revisão em algum momento e não pretendiam contar ogivas nesses submarinos sob os limites do acordo. Se todas as armas que podem ser carregadas por esses sistemas contassem sob os limites, os EUA reteriam cerca de 4.000 ogivas. Assim, os norte-americanos não poderiam, ao mesmo tempo, usar regras de contagem do START para calcular o número de ogivas, manter a estrutura recomendada pela NPR e as reduzir a 1.700 – 2.200. Os russos perceberam que, se fossem realmente concluir um acordo, deveriam aceitar a recusa

norte-americana à inclusão das regras de contagem e dos procedimentos semelhantes aos do START I para eliminação (Woolf, 2002).

Outra questão-chave acerca do conteúdo do acordo, em relação à qual norte-americanos e russos tinham divergências, era o destino das ogivas não-desdobradas. Os negociadores russos inicialmente insistiram que o novo acordo requeresse a eliminação tanto de veículos de lançamento como de ogivas retiradas de serviço. Defenderam que ele deveria prover cortes “radicais, reais e irreversíveis”. Os norte-americanos, por sua vez, indicaram que ambos os lados poderiam manter veículos de lançamento e ogivas armazenadas para teste, para substituição ou para um possível redesdobramento. Em meados de março de 2002, os russos reconheceram esse ponto e atenuaram objeções. Sergei Ivanov disse que, por algum tempo, as ogivas poderiam ser armazenadas, mesmo que finalmente tivessem que ser eliminadas. Após a assinatura do SORT, o primeiro vice-chefe do Estado-maior das Forças Armadas russas Yuri Baluyevskiy indicou que a questão do armazenamento de ogivas ainda não tinha sido resolvida e que, na Comissão Bilateral de Implementação, seria possível discutir o que fazer com elas (Woolf, 2002).

O SORT permite que os membros do Executivo dos EUA e os da Rússia decidam por eles mesmos se preferem que as ogivas nucleares estratégicas sejam destruídas ou simplesmente removidas dos veículos de lançamento e armazenadas. Os norte-americanos desejavam a flexibilidade para manter ogivas removidas dos veículos de lançamento como “força de resposta” que poderia ser redesdobrada em face de possíveis ameaças. Durante as negociações, eles não divulgaram o tamanho exato dessa força, mas estimativas indicavam que ela incluiria cerca de 2.400 ogivas. Apenas uma porcentagem reduzida das mais de 4.000 que seriam removidas de plataformas de lançamento poderia ser destruída. Na perspectiva dos norte-americanos, seria melhor que a Rússia destruísse ogivas nucleares para que não ficassem vulneráveis ao roubo ou ao desvio. Porém, se os EUA armazenassem, os membros do Executivo russo poderiam desejar manter ogivas como precaução quanto a mudanças possíveis nas intenções norte-americanas (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002, 2003).

A verificação também foi uma questão-chave nas discussões. Norte-americanos e russos reconheceram que a falta de regras de contagem e de provisões para eliminação tornaria difícil para cada lado monitorar o número de ogivas nucleares estratégicas desdobradas do outro. Novas medidas possíveis seriam trocas mais detalhadas de informação, visitas a locais específicos e tipos adicionais de inspeções. As partes poderiam instituir novos procedimentos que permitissem aos inspetores contar o número real de ogivas

em cada míssil. Os russos indicavam que um novo acordo poderia se basear no regime de verificação do START I e incluir “novas medidas de transparência e de construção de confiança”. Eles desejavam um sistema formal e mais rigoroso de inspeções e de troca de informação, enquanto os membros do Executivo norte-americano preferiam um menos elaborado, que apontava para uma cooperação mais geral em vez de especificar tipos de inspeções permitidas. Embora ambos os lados não tivessem resolvido a questão antes da assinatura do SORT, eles concordaram em dar continuidade às discussões. Diante do Comitê de Relações Exteriores do Senado, Colin Powell apontou que a cooperação crescente – particularmente pelo CTR – provia informação sobre o status dos programas de armas nucleares, além de que o regime de verificação do START I vigoraria até 2009 (Woolf, 2002).

A defesa antimísseis foi outra questão que se colocou para os negociadores de cada lado durante as conversações. Os russos insistiram que o novo acordo refletisse a “interconexão orgânica” entre sistemas ofensivos e defensivos estratégicos. Apesar de a reação dos membros do Executivo russo à denúncia do ABM ter sido mais tênue do que muitos analistas previram, grande parte da administração Putin ainda preferia que o tratado tivesse sido modificado ou substituído por um novo acordo que permitisse aos EUA desenvolver uma defesa antimísseis limitada. Muitos representantes russos aceitavam que os planos de defesa norte-americanos não eram dirigidos à Rússia nem significavam uma ameaça no curto prazo, mas ainda havia grande preocupação de que as políticas e as intenções norte-americanas pudessem se transformar no longo prazo, depois que Bush e Putin deixassem seus cargos (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; Woolf, 2002).

Os norte-americanos recusaram-se a incluir limitações sobre defesas antimísseis no texto do acordo. Os membros do Executivo de cada lado “resolveram” tal questão ao destiná-la à Declaração Conjunta sobre a Nova Relação Estratégica. A cooperação incluiria troca de informação e visitas recíprocas para observação de testes. As partes concordaram em realizar exercícios conjuntos e estabelecer programas de pesquisa e desenvolvimento (Woolf, 2002).

Havia uma série de impasses no contexto mais abrangente das relações russo-americanas no período em questão. A assistência do CTR foi interrompida em abril de 2002 depois que a administração Bush recusou-se a certificar que a Rússia obedecia às convenções sobre controle e redução de WMD, especificamente a BWC e a CWC. O ritmo de trabalho em muitos projetos foi reduzido, e as negociações para novos contratos foram suspensas (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002, 2003).

Outro elemento problemático foi a cooperação russo-iraniana. De acordo com um relatório da CIA, a Rússia estava provendo ao Irã armas convencionais, biotecnologia de uso duplo, produtos químicos, tecnologia de produção e equipamentos. Notas oficiais do governo norte-americano indicavam que tal país estava usando essa assistência para acelerar programas de WMD. O Irã era também acusado pela Casa Branca de prover apoio e abrigo para membros do Talibã e da rede terrorista Al Qaeda. O governo russo afirmava que seria extremamente difícil extrair do reator de Bushehr plutônio necessário à construção de armas, especialmente depois que ele foi sujeito ao monitoramento e às salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica. Segundo especialistas, a relação Rússia-Irã tinha o potencial de minar o espírito de cooperação necessário aos esforços russo-americanos de controle e de redução de armas, de não-proliferação e de combate ao terrorismo (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002).

Finalmente, os EUA e a Rússia ainda tinham milhares de armas nucleares táticas não-controladas por qualquer acordo. Elas eram atrativas para organizações terroristas pelo menor tamanho. Além disso, o número exato das russas era desconhecido, o que ampliava o receio de que algumas tivessem sido roubadas. Porém, as armas táticas não foram elemento central nas conversações russo-americanas (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002, 2003).

Em suma, Bush e outros membros do Executivo que participaram das conversações apontaram o objetivo de reduzir ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas, disponíveis para uso imediato, a 1.700 – 2.200. Os russos propuseram reduções mais significativas, chegando a 1.500 ogivas nucleares estratégicas ou até menos. Eles insistiram na necessidade de provisões robustas, que refletissem a balança entre reduções ofensivas estratégicas e limites sobre defesas antimísseis potencialmente destabilizadoras (The Acronym Institute, 2003d).

Os norte-americanos recusaram-se a impor limites sobre veículos de lançamento e a reduzir ogivas a um nível inferior a 1.700 – enfatizando apenas as nucleares estratégicas desdobradas operacionalmente. Eles afirmaram que tal flexibilidade seria indesejável para os russos apenas num contexto de relações hostis entre os dois Estados (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002, 2003). Cientes da grave crise sociopolítica e econômica que atingiu seu país e da importância do apoio norte-americano para reverter tal situação, os russos fizeram inúmeras concessões, tendo em vista que, se aceitassem os termos propostos pelos norte-americanos, estes não só se comprometeriam a realizar reduções a um nível que os russos eram economicamente capazes de sustentar (Holum, 2002), mas também ampliariam

a cooperação política, militar e econômica, iniciativa prevista na Declaração Conjunta.

Questões centrais		Negociadores russos	Negociadores norte-americanos
<b>Forma</b>		Acordo com nível mais elevado de obrigação	Todas as opções consideradas, mas preferência por arranjo mais flexível
<b>Conteúdo</b>	<b>Limite de ogivas</b>	1.500 ogivas nucleares estratégicas ou até menos	1.700 – 2.200 “ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas”
	<b>Veículos de lançamento</b>	Eliminação de veículos de lançamento	Recusa a limites para veículos de lançamento
	<b>Regras de contagem</b>	Regras de contagem semelhantes às do START I	Contagem de “ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas”
	<b>Ogivas não-desdobradas</b>	Reduções “radicais, reais e irreversíveis”	Manutenção de ogivas removidas na “força de resposta”
	<b>Verificação</b>	Sistema formal de inspeções e de troca de informação	Sistema menos elaborado de verificação
	<b>Defesa antimísseis</b>	“Interconexão orgânica” entre sistemas ofensivos e defensivos	Recusa à inclusão de limitações sobre defesas antimísseis num acordo sobre reduções ofensivas

Tabela 10 – Conversações russo-americanas

Na arena doméstica norte-americana, embora democratas criticassem a possibilidade de retenção de várias ogivas nucleares estratégicas na “força de resposta”, os membros do Executivo conquistaram o apoio de grande parte dos senadores à maioria de suas propostas para o conteúdo do acordo, principalmente ao enfatizarem a importância da flexibilidade estratégica para enfrentar ameaças.

Assumindo que esse é um jogo de informação completa e simétrica, consideremos, como já apontado anteriormente,  $P$  um membro do Executivo norte-americano,  $F$  um do Executivo russo e  $C$  um do Senado norte-americano. Para simplificar a abordagem, conceberei como  $P$  o subsecretário de Estado John Bolton, que liderou os negociadores norte-americanos durante a maior parte das conversações; como  $F$  o vice-ministro das Relações Exteriores Georgy Mamedov, que comandou os russos. É evidente que poderíamos obter representações distintas se considerássemos diferentes membros das administrações Bush e Putin como  $P$  e  $F$ , respectivamente. Claramente, havia algumas divergências entre os membros do Executivo norte-americano – e também

do russo – quanto ao conteúdo do acordo; porém, com o propósito de obter uma visão geral e simplificada das conversações neste subitem, parece mais adequado considerar Bolton e Mamedov, tendo em vista que eles lideraram as equipes de negociadores em quase todas as rodadas. Os detalhes serão aprofundados no próximo item.

Já  $C$  pode ser tanto um senador republicano como um democrata. Quando  $C$  for republicano, considerarei a preferência de um legislador mediano de tal partido no Senado, cuja definição será feita levando em conta a participação de senadores com posições próximas e / ou semelhantes nas discussões domésticas sobre o conteúdo do acordo. A mesma lógica se aplica quando  $C$  for democrata. É evidente que isso implica abstrair das sensíveis diferenças de posição que possam existir entre senadores do mesmo partido, mas, como o objetivo por enquanto é obter uma visão geral e simplificada do processo, não aprofundarei a abordagem de tais diferenças neste momento. Elas serão mais detalhadamente analisadas no item 4.5.

Embora senadores republicanos e democratas tivessem preferências semelhantes quanto à forma, isso não se aplicava ao conteúdo. Se considerarmos o votante mediano como um senador republicano, temos a seguinte representação:

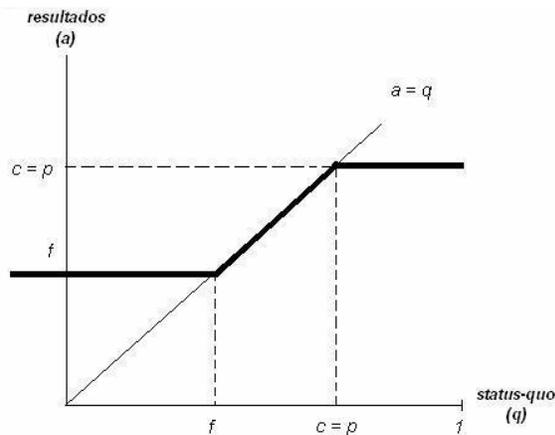


Figura 3 – Conteúdo do acordo,  $C$  republicano

Os pontos  $p$ ,  $f$  e  $c$  são os pontos ideais de  $P$ ,  $F$  e  $C$  com respeito ao conteúdo do acordo, respectivamente. Esses pontos e a posição do *status-quo* ( $q$ ) são conhecidos por todos os atores. O eixo horizontal representa todos os possíveis valores de  $q$ , e o vertical, um contínuo de resultados políticos sobre a questão, exibindo os pontos ideais dos atores e os resultados das negociações,  $a$ . A linha mais escura representa as escolhas políticas de equilíbrio, de acordo com os valores do *status-quo* expostos no eixo horizontal<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Sobre a construção do gráfico, ver Milner (1997, p.263-274).

Nesse caso, os pontos ideais de  $C$  e de  $P$  com respeito ao conteúdo são os mesmos, já que as escolhas políticas dos senadores republicanos são praticamente idênticas às de Bolton e da maior parte dos demais membros do Executivo norte-americano ( $c = p$ ), em especial quanto à maximização da flexibilidade estratégica. Segundo Milner (1997, p.11), se os atores domésticos apresentam as mesmas preferências, a situação lembrará a ação do Estado como um ator unitário, mesmo quando eles compartilham poder. Nos próximos itens, observaremos como tais preferências sobre o conteúdo do acordo se aproximaram a esse ponto.

Ao identificarmos os equilíbrios de Nash na situação, é possível observar que, quando  $q$  está entre  $f$  e  $c = p$ , o *status-quo* é o resultado, ou seja, uma barganha mutuamente recompensadora não é possível. Porém, quando os valores do *status-quo* não estão entre  $f$  e  $c = p$ , o acordo pode ocorrer. Se  $q$  for maior que  $c = p$ , o resultado é  $c = p$ ; se  $q$  for menor que  $f$ , o equilíbrio é  $f$ . Os jogadores com o ponto ideal mais próximo do *status-quo* exercem maior influência sobre a negociação. O *status-quo* é visto como o “nível de reversão”, ou seja, o resultado de falha das negociações. O poder surge da habilidade de definir o “nível de reversão”: se um jogador pode estabelecer o que acontece no evento de não-acordo, esse jogador pode exercer muito mais controle sobre os termos do acordo (Milner, 1997, p.76). Pelos dados fornecidos, é possível perceber que os norte-americanos, nessas circunstâncias, claramente tinham mais habilidade que os russos para definir o “nível de reversão”. Assim,  $C$  e  $P$  têm seu ponto ideal mais próximo do *status-quo*, de forma que  $c = p$  é o equilíbrio. Logo, se o votante mediano fosse um republicano, o acordo assinado poderia até ter um alto nível de obrigação – como vimos no subitem anterior –, mas não teria um alto nível de precisão (Abbott et al., 2000).

Porém, se considerarmos como votante mediano um senador democrata, temos a seguinte representação:

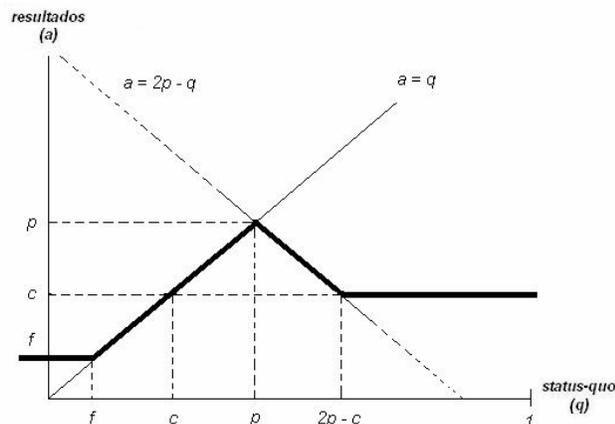


Figura 4 – Conteúdo do acordo,  $C$  democrata

Em tal jogo,  $C$  pode emendar, e  $P$  pode aceitar ou vetar o acordo com alterações feitas por  $C$ . Observemos que as preferências de  $C$  democrata com respeito ao conteúdo do acordo estão mais próximas das de  $F$  do que as de  $P$ , tendo em vista que os senadores democratas, bem como Mamedov e grande parte dos membros do Executivo russo, preferiam reduções irreversíveis, que seriam efetuadas de acordo com regras substantivas e precisas para a ampliação da previsibilidade. É possível perceber que, quando  $q$  é maior que  $p$ , o equilíbrio move-se gradativamente em direção ao ponto ideal de  $C$ , que pode influenciar o resultado final e extrair melhores condições para ele mesmo e para  $F$ . Logo, o equilíbrio move-se em direção à assinatura de um acordo com maior nível de precisão.

Como veremos a seguir, os senadores republicanos foram os votantes medianos. Os membros do Executivo norte-americano, apesar de terem cedido aos desejos dos do Executivo russo e dos senadores democratas e republicanos por um acordo formal legalmente vinculante, garantiram que o tratado assinado – pouco preciso, detalhado e completo, com provisões bastante maleáveis – refletiria seu objetivo de maximizar a flexibilidade na estruturação de forças, também compartilhado pelos membros do Partido Republicano no Senado. Cabe, assim, uma análise mais detalhada das rodadas das conversações russo-americanas e das ações legislativas em relação ao SORT para observarmos como se chegou a tal resultado.

### **4.3. As rodadas das conversações**

Examinarei neste item as rodadas das conversações entre os representantes norte-americanos e os russos, de janeiro a maio de 2002. Antes de proceder a tal análise, farei, no subitem 4.3.1, um breve panorama das recomendações da Revisão da Postura Nuclear (*Nuclear Posture Review*, NPR), que os membros do Executivo norte-americano buscaram seguir durante as conversações. Do subitem 4.3.2 ao 4.3.5, apontarei como os membros do Executivo norte-americano interagiram simultaneamente no jogo doméstico com os senadores e no externo com os membros do Executivo russo, buscando conciliar imperativos nacionais e internacionais.

### 4.3.1. A Revisão da Postura Nuclear

Após o anúncio sobre reduções ofensivas estratégicas feito por Bush em Crawford, imediatamente surgiram dúvidas acerca da extensão e da natureza dessa declaração, em especial se todas as ogivas ou apenas algumas seriam destruídas e como as reduções seriam verificadas. Os membros da administração Bush buscaram enfatizar que não tinham a intenção de negociar um acordo “tradicional” sobre controle e redução ofensivos estratégicos, com definições exaustivas e procedimentos rigorosos. Assim, Bush e os membros de sua equipe deixaram claro que não desejavam apenas “ir além do ABM”, mas, em diversos aspectos, também seguir além da plataforma estabelecida pelo processo do START, sem qualquer indicação muito precisa do que seria oferecido no seu lugar (The Acronym Institute, 2002b).

De dezembro de 2001 para janeiro de 2002, foi submetida ao Congresso a NPR, um documento confidencial requerido pela Lei de Autorização de Defesa Nacional para o ano fiscal de 2001 – sendo que grande parte dele posteriormente veio a público – e elaborado por uma equipe do Departamento de Defesa, em consulta com o de Energia. O objetivo era conduzir uma revisão completa das forças nucleares norte-americanas. A NPR recomendava a substituição gradual da tríade estratégica que vigorara durante a Guerra Fria e na primeira década após a desintegração do bloco socialista – composta por ICBMs, por SLBMs e por bombardeiros estratégicos – por uma “nova tríade”. Ela seria composta por sistemas ofensivos não-nucleares e nucleares; por defesas ativas e passivas e por infra-estrutura industrial revitalizada, necessária à manutenção da tríade. Os elementos seriam interligados por sistemas fortalecidos de comando e controle (C2), inteligência e planejamento (Crouch, 2002; Feith, 2002; Rumsfeld, 2002a; The Acronym Institute, 2002b):

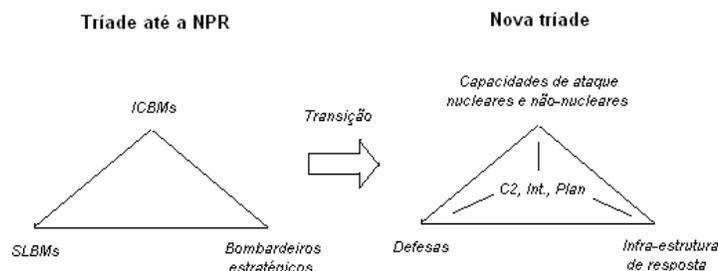


Figura 5 – A tríade estratégica antes e depois da NPR

A NPR formou a base do posicionamento dos membros da administração Bush em relação às armas nucleares e à

segurança estratégica, tanto que buscaram seguir suas recomendações durante as conversações com os russos. O resultado dessa interação não seria um fim nele mesmo, mas um passo rumo à implementação da nova tríade (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002).

Pautando-se nas premissas estratégicas da QDR, a NPR pretendia deixar para trás as práticas da Guerra Fria relacionadas ao planejamento estratégico. Segundo o secretário de Defesa, ela partia do reconhecimento de que a situação de segurança no começo do século XXI diferia substancialmente daquela do início da década de 1990, quando a última NPR tinha sido elaborada. O fim da Guerra Fria não poderia mais ser considerado um evento recente, e os membros do Executivo norte-americano não precisariam planejar forças como se a Rússia representasse uma versão reduzida da ameaça soviética. Novas ameaças como organizações terroristas e “Estados párias” ampliavam a complexidade de se gerenciar a segurança internacional. A probabilidade maior de surpresa e a crescente incerteza passavam a ser considerações ainda mais importantes (Estados Unidos da América, Departamento de Defesa, 2002a; Rumsfeld, 2002a,b).

Para lidar com esses desafios, a NPR recomendava um novo planejamento estratégico das forças norte-americanas, que deixaria para trás uma perspectiva baseada numa ameaça específica (*threat-based approach*), como a URSS fora durante a Guerra Fria, e caminharia rumo ao desenvolvimento e ao desdobramento de capacidades para lidar com ameaças imediatas, imprevistas ou potenciais (*capabilities-based approach*) (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002, 2003; Estados Unidos da América, Departamento de Defesa, 2002a; Rumsfeld, 2002a,b). A nova tríade ofereceria ao presidente e ao secretário de Defesa um amplo conjunto de opções militares para lidar com novas contingências. Examinemos os seus elementos:

1. Capacidades de ataque nucleares e não-nucleares, com as funções de comando e controle associadas: As capacidades de ataque não-nucleares incluíam sistemas de armas convencionais avançadas, operações de informação ofensivas e Forças de Operações Especiais. As capacidades de ataque nucleares incluíam sistemas dos vértices da tríade estratégica existente e caças capazes de carregar armas nucleares com base em teatros de operações. Segundo Rumsfeld (2002b), o primeiro vértice da nova tríade ia “além da tríade da Guerra Fria”, já que ICBMs, SLBMs e bombardeiros estratégicos continuariam a ter um papel importante, mas seriam

apenas uma parte da nova. Eles seriam integrados a capacidades não-nucleares estratégicas;

2. Defesas passivas e ativas, incluindo comando e controle para as aéreas e as antimísseis: As passivas incluíam a mobilidade e a dispersão de sistemas; o aviso sobre iminência de ataques e o apoio ao gerenciamento de conseqüências. As ativas incluíam a defesa antimísseis balísticos e a aérea. A antimísseis teria componentes baseados no mar, no ar, na terra e possivelmente no espaço. O Pentágono estava explorando opções de curto e médio prazo para estabelecer uma capacidade emergencial até 2004. Tais opções incluíam um sistema rudimentar de interceptação de mísseis de longo alcance em curso, com base no solo e composto por interceptores retirados do programa de testes e um radar Cobra Dane otimizado no Alasca; um protótipo do *laser* aerotransportado para interceptação de mísseis no lançamento; e um sistema baseado no mar, em destróieres equipados com o moderno sistema de combate Aegis, visando à interceptação de mísseis de curto e médio alcance em curso;
3. Pesquisa e desenvolvimento e infra-estrutura industrial para fabricação e manutenção de sistemas ofensivos e defensivos: Esse vértice incluía instalações de pesquisa, capacidade de produção de armas e mão-de-obra qualificada para fabricar, manter e modernizar elementos da tríade (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; Estados Unidos da América, Departamento de Defesa, 2002a; Rumsfeld, 2002a,b).

A eficiência da nova tríade seria maximizada pela inteligência, pelo planejamento adaptativo e pelos sistemas fortalecidos de comando e controle. Com respeito às forças nucleares estratégicas, a nova tríade incluiria cerca de um terço das ogivas operacionalmente desdobradas em 2002, uma vez que as reduções fossem completas. O tamanho reduzido dessa força requereria sistemas mais confiáveis. Além dos esforços para a revisão dos antigos, poderia surgir a necessidade de modificar, modernizar e substituir partes das forças nucleares ou desenvolver sistemas mais adequados às necessidades da nação (Rumsfeld, 2002a).

A NPR apontava que, apesar de o governo norte-americano tentar manter seu arsenal sem testes nucleares adicionais, isso poderia não ser possível num futuro incerto. Como os EUA não podiam atingir certos alvos subterrâneos, a NPR recomendava que novas capacidades fossem desenvolvidas a fim de destruí-los. Uma opção sob consideração era o *Robust Nuclear Earth Penetrator* (RNEP),

para o qual a administração solicitou um estudo de US\$ 15,5 milhões para o ano fiscal de 2003 (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002).

O documento estabelecia distinções entre as contingências para as quais os EUA deveriam estar preparados. Elas poderiam ser categorizadas como:

1. Contingências imediatas: Perigos correntes bem reconhecidos, como um ataque com WMD às forças norte-americanas ou a um aliado dos EUA no Oriente Médio. Seriam também um ataque iraquiano a Israel, uma ofensiva da Coreia do Norte sobre a Coreia do Sul ou uma confrontação militar com a China acerca do status de Taiwan;
2. Contingências potenciais: Perigos plausíveis, mas não imediatos. São contingências que a liderança norte-americana pôde antecipar e sobre as quais recebeu informação prévia, como a emergência de uma coalizão hostil aos EUA e a seus aliados, em que um ou mais membros tivessem WMD e veículos de lançamento;
3. Contingências inesperadas: Desafios repentinos e imprevistos. Esse foi o caso da crise dos mísseis em Cuba, em 1962. Dentre os possíveis perfis desse tipo de contingência na atualidade, podemos apontar uma repentina mudança de regime, após a qual um poderoso arsenal nuclear caia nas mãos de uma liderança hostil, e uma aquisição surpresa de WMD por um adversário dos EUA e de seus aliados (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; Rumsfeld, 2002a).

Segundo a NPR, a Coreia do Norte, o Iraque, o Irã, a Síria e a Líbia poderiam estar envolvidos em contingências imediatas, potenciais ou inesperadas. Eles patrocinavam terroristas e mantinham programas ativos de mísseis balísticos e de WMD. Devido à modernização das forças nucleares e não-nucleares, a China poderia estar envolvida numa contingência imediata ou potencial. A revisão reconhecia que a Rússia ainda mantinha forças nucleares amplas. Porém, não havia fontes ideológicas de conflito com tal Estado, de forma que os EUA procurariam uma superação da estrutura política da balança de terror. Embora uma contingência envolvendo a Rússia fosse possível, ela não era esperada (Estados Unidos da América, Departamento de Defesa, 2002a).

As forças operacionalmente desdobradas eram aquelas disponíveis para aplicação rápida, destinadas a prover as capacidades requeridas num contexto de contingências imediatas e inesperadas. Os membros do Executivo norte-

americano planejavam reduzir forças nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas ao longo da década a 1.700 – 2.200 ogivas, mantendo a flexibilidade para se adaptar ao ambiente estratégico. Isso, na visão dos membros da administração Bush, proveria a segurança necessária com o menor número possível de armas nucleares, compatível com as obrigações estabelecidas nas alianças e nos acordos norte-americanos (Rumsfeld, 2002a).

A NPR recomendava a manutenção de ogivas numa “força de resposta”, que poderia ser redobrada em face de contingências potenciais. Tais ogivas também poderiam prover uma reserva a partir da qual as substituições seriam realizadas mais rapidamente. O Pentágono ainda não havia decidido, por ocasião da elaboração da NPR, quantas ogivas iriam compor essa força. Enquanto a operacionalmente desdobrada e a de resposta comporiam o arsenal “ativo”, os membros do Executivo norte-americano pretendiam também manter um estoque “inativo”<sup>19</sup> a fim de servir a uma série de propósitos, inclusive a substituição das ogivas defeituosas (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002).

Segundo a NPR, as reduções nas forças estratégicas seriam realizadas em diversas fases, com o começo previsto para o ano fiscal de 2002. O programa previa a eliminação dos 50 Peacekeepers, a remoção de quatro submarinos de SLBMs Trident do serviço estratégico e a retirada de ogivas em Tridents, em ICBMs Minuteman III e em bombardeiros B-52H e B-2 do desdobramento. O método preciso para alcançar as reduções seria determinado no curso de revisões periódicas do Departamento de Defesa (Rumsfeld, 2002a). A NPR estabelecia um objetivo de 3.800 ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas para 2007. A força operacionalmente desdobrada de 1.700 – 2.200 ogivas em 2012 estaria em 14 SSBNs que carregam SLBMs Trident, 500 ICBMs Minuteman III, 76 bombardeiros B-52 e 21 B-2 (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002). Nesse contexto de reduções, a NPR apontava que a resolução russa de ratificação do START II, adotada em 2000, continha “provisões inaceitáveis”, contrárias à nova estrutura estratégica (Estados Unidos da América, Departamento de Defesa, 2002a).

Numa perspectiva geral, a NPR aponta para a redução da dependência excessiva em relação às armas nucleares. Isso seria atingido por meio da integração de forças não-nucleares

---

<sup>19</sup> Segundo o diretor do Escritório de Política, Planejamento, Avaliação e Análise do Departamento de Energia, John Harvey, o arsenal ativo era composto por sistemas completamente preparados para desdobramento e uso. Já no arsenal inativo, os componentes de vida útil limitada numa ogiva nuclear, como trítio e geradores de nêutrons, eram freqüentemente removidos, de forma que, quando uma arma fosse restabelecida ao arsenal ativo vinda do inativo, esses componentes seriam reinstalados na arma (Crouch, 2002).

à tríade. Ao mesmo tempo, a adição de defesas – além do fortalecimento da inteligência e do C2 – indicava a intenção de reduzir a sujeição a sistemas ofensivos. A inclusão de novas capacidades reduzia o risco à segurança nacional durante a redução de ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas. A flexibilidade e a manutenção de opções tornaram-se pontos-chave do planejamento (Estados Unidos da América, Departamento de Defesa, 2002a; The Acronym Institute, 2002b).

Como veremos mais detalhadamente nos próximos subitens, os críticos diziam que, como grande parte das ogivas removidas dos veículos de lançamento provavelmente se tornaria parte da força de resposta em vez de ser destruída, o número total de ogivas nucleares estratégicas no arsenal ativo poder-se-ia manter inalterado. Eles apontavam que a perspectiva baseada nas capacidades era vaga, pois os membros da administração Bush não especificavam uma série de sistemas que pretendiam desenvolver e desdobrar e podiam utilizar a falta de definição precisa de um inimigo a ser combatido para justificar a manutenção de um número de armas nucleares bem maior que o necessário à garantia da sua segurança (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; Gottemoeller et al., 2002; Mendelsohn, 2002).

A NPR sugeria que as armas nucleares poderiam ser usadas num ataque preventivo a *bunkers* ou a instalações de armas biológicas e químicas. A sugestão de que os sistemas nucleares pudessem ser utilizados para conter ameaças entrava em conflito com afirmações de membros do governo norte-americano, em 1978 e 1995, de que não usariam a força nuclear contra países que não tivessem tais armas, a menos que eles se juntassem a um que tivesse num ataque aos EUA e a seus aliados. A NPR recomendava que a força nuclear respondesse a contingências envolvendo a Coreia do Norte, o Irã, o Iraque, a Síria e a Líbia, todos membros do NPT. Ela sugeria que os EUA poderiam ser o primeiro país a usar armas nucleares num futuro conflito convencional (Bleek, 2002f; Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; Gottemoeller et al., 2002; Mendelsohn, 2002).

O Pentágono não indicou como as reduções ofensivas estratégicas seriam afetadas se os EUA não desenvolvessem defesas antimísseis confiáveis até 2012. A revisão também expressava o apoio da administração Bush ao desenvolvimento de armas nucleares mais potentes, como o RNEP. Ademais, apesar de a NPR ter realmente trazido uma série de alterações, a estrutura de forças proposta era muito semelhante, em alguns aspectos, àquela sugerida pela NPR de 1994, elaborada durante a administração Clinton (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; Gottemoeller et al., 2002):

NPR – 1994	NPR – 2002
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3.000 – 3.500 ogivas estratégicas desdobradas em 2007, de acordo com o START II.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3.800 ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas em 2007;</li> <li>• 1.700 – 2.200 em 2012.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 Trident SSBNs;</li> <li>• 500 ICBMs Minuteman III;</li> <li>• 66 bombardeiros B-52 (depois ampliado para 71);</li> <li>• 20 bombardeiros B-2;</li> <li>• Nenhum ICBM MIRVado;</li> <li>• Não mais que 1.700 – 1.750 ogivas em SLBMs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 Trident SSBNs;</li> <li>• 500 ICBMs Minuteman III;</li> <li>• 76 bombardeiros B-52H;</li> <li>• 21 bombardeiros B-2.</li> </ul>
Força de armas nucleares armazenadas	"Força de resposta", possivelmente incluindo milhares de ogivas estratégicas
Os EUA não tinham programas para desenvolver armas nucleares novas e renovavam sua moratória de testes.	Os EUA, que não realizavam testes desde 1992, apoiavam a observação contínua da moratória de testes e tentariam manter seu arsenal sem testes adicionais, mas isso talvez não fosse possível num futuro indefinido.
Não era necessária a produção de um novo modelo de ogiva nuclear.	Foi indicada a possibilidade de modificar, modernizar ou substituir partes da força nuclear e de desenvolver novos conceitos de armas que se adaptassem melhor às necessidades da nação.
O propósito das armas nucleares era deter a violência. Elas não seriam usadas em qualquer situação de conflito.	As armas nucleares poderiam ser empregadas contra alvos capazes de resistir a um ataque não-nuclear.

Tabela 11 – NPRs (1994 e 2002)

### 4.3.2. O início das conversações russo-americanas

Em janeiro de 2002, os representantes dos EUA e os da Rússia tiveram, em Washington, D.C., sua primeira discussão sobre estabilidade estratégica desde que os EUA disseram que efetivariam a denúncia do ABM em junho. Os russos foram liderados pelo primeiro vice-chefe do Estado-maior das Forças Armadas Yuri Baluyevskiy, e os norte-americanos, pelo subsecretário de Defesa Douglas Feith. Eles estabeleceram três grupos de trabalho: Reduções de Armas Estratégicas e Defesa Antimísseis; Cooperação Técnico-Militar e Antiterrorismo (Estados Unidos da América,

Departamento de Defesa, 2002b; The Acronym Institute, 2002b).

Os norte-americanos expressaram seu interesse de “ir além” da estrutura do START II. Pretendiam começar com as fundações do regime de verificação do START I e aos poucos tentar construir alguns novos arranjos e acordos, que poderiam incluir uma maior troca de informação e visitas a locações específicas. As ogivas cujos números exatos eles pretendiam verificar eram as nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas (Estados Unidos da América, Departamento de Defesa, 2002b; The Acronym Institute, 2002b).

Baluyevskiy indicou seis princípios que serviriam de base para os membros do Executivo russo nas discussões:

1. Segurança eqüitativa;
2. Transparência;
3. Interdependência entre sistemas defensivos e ofensivos estratégicos;
4. Irreversibilidade das reduções ofensivas;
5. Controle sobre o processo de redução;
6. Cooperação na formulação da decisão e no custeamento da eliminação de armas ofensivas (The Acronym Institute, 2002b).

De acordo com o primeiro vice-chefe do Estado-maior das Forças Armadas russas, nem os russos nem o restante do mundo poderiam entender as “reduções” sugeridas pelos norte-americanos, já que, na prática, nada mais eram que simplesmente a redução do estado de prontidão das armas nucleares (The Acronym Institute, 2002b).

Feith disse que ambos os lados buscavam áreas em que seria possível haver cooperação e concordância, especialmente por meio dos grupos de trabalho. Segundo o subsecretário de Defesa, os representantes das partes já tinham começado a discutir a forma de um possível acordo sobre reduções ofensivas estratégicas – desde tratados até acordos executivos, memorandos de entendimento e declarações conjuntas –, mas ainda não haviam chegado a um consenso. Feith reiterou que os EUA adotavam uma “posição pragmática” e estavam abertos a qualquer tipo de documento que fosse julgado apropriado para a questão (Estados Unidos da América, Departamento de Defesa, 2002b).

O subsecretário não via as conversações com Baluyevskiy como um exercício de negociação tradicional como os da Guerra Fria, os quais, segundo Feith, institucionalizaram uma relação hostil entre os dois países. Feith reiterou que a posição norte-americana não era recriar acordos como os STARTs e o INF, dadas as limitações que novos acordos robustos nesse estilo poderiam impor à

flexibilidade estratégica em face das ameaças no novo ambiente de segurança. Porém, o subsecretário acreditava que havia medidas que poderiam ser tomadas a fim de evitar mal-entendidos e erros de cálculo (Estados Unidos da América, Departamento de Defesa, 2002b).

No nível internacional, os representantes de cada lado ainda buscavam definir os termos exatos de um possível acordo e esbarravam na diferença primordial com respeito à irreversibilidade das reduções. Simultaneamente às conversações com os russos, os membros da administração Bush também procuravam conquistar o apoio à sua política de segurança estratégica na arena doméstica. Eles indicavam, com base nas recomendações da NPR, a importância da flexibilidade na articulação e na definição das forças estratégicas para enfrentar prováveis ameaças. Nas primeiras semanas de janeiro de 2002, o secretário-adjunto de Defesa para Política de Segurança Internacional J. D. Crouch apontou que a NPR era resultado da tarefa do presidente de adaptar as forças norte-americanas aos desafios de segurança do século XXI e refletia parte do processo de construção de uma nova relação estratégica com a Rússia. Crouch (2002) insistiu que as armas nucleares continuavam a ter um papel central, mas indicou que novas capacidades eram necessárias à manutenção da segurança norte-americana, como a defesa antimísseis. Com isso, o número de ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas poderia ser reduzido sem que se esperassem longas negociações de tratados no perfil dos assinados durante a Guerra Fria e na década que a seguiu (Bleek, 2002a). Crouch defendia que a nova tríade poderia, no longo prazo, tanto reduzir a dependência norte-americana em relação às armas nucleares como ampliar a habilidade do Executivo de deter um ataque em face da proliferação de WMD.

Também em janeiro de 2002, a Comunidade de Inteligência emitiu um relatório, requerido pelo Senado, sobre a ameaça trazida pela proliferação de mísseis balísticos. Tal relatório corroborava uma série de recomendações da NPR. Segundo a análise, os EUA muito provavelmente enfrentariam, antes de 2015, ameaças de ICBMs da Coreia do Norte, do Irã e possivelmente do Iraque, caso não houvesse uma alteração substancial na orientação política desses países. A proliferação de tecnologias, materiais e conhecimento relacionados a mísseis balísticos – estimulada por russos, chineses e norte-coreanos – permitiu que Estados emergentes nesse ramo acelerassem o desenvolvimento de tais sistemas<sup>20</sup>. Ademais, atores não-estatais – incluindo

---

<sup>20</sup> Segundo o relatório, o míssil norte-coreano de múltiplos estágios Taepo Dong-2, capaz de atingir partes dos EUA com uma ogiva nuclear, já poderia estar pronto para teste de voo. O Irã estava desenvolvendo mísseis de curto e longo alcance, e o Iraque provavelmente mantinha uma

organizações terroristas e grupos extremistas – tinham interesse em adquirir materiais nucleares, químicos, biológicos e radiológicos (Estados Unidos da América, Comunidade de Inteligência, 2002).

O relatório indicava que o arsenal russo declinaria a menos de 2.000 ogivas até 2015. Embora a Rússia ainda tivesse mísseis balísticos capazes de atingir os EUA, a estrutura de forças continuaria a ser reduzida devido à falta de recursos financeiros e à implementação dos tratados sobre controle e redução ofensivos estratégicos (Estados Unidos da América, Comunidade de Inteligência, 2002).

Ao passo que a Rússia era cada vez menos vista como uma ameaça na arena doméstica norte-americana – o que permitia o desenvolvimento de uma perspectiva mais cooperativa em relação a tal país –, os “Estados párias” eram reconhecidos como grandes perigos. No fim de janeiro de 2002, Bush declarou que a Coreia do Norte, o Irã e o Iraque compunham um “Eixo do Mal”, pois patrocinavam o terror e mantinham esforços para o desenvolvimento de WMD. Segundo o presidente:

North Korea is a regime arming with missiles and weapons of mass destruction, while starving its citizens.

Iran aggressively pursues these weapons and exports terror, while an unelected few repress the Iranian people's hope for freedom.

Iraq continues to flaunt its hostility toward America and to support terror. (...) This is a regime that agreed to international inspections – then kicked out the inspectors. This is a regime that has something to hide from the civilized world (Bush, 2002a).

Poucos dias depois do discurso do presidente, Condoleezza Rice disse que a Coreia do Norte era o principal vendedor mundial de mísseis balísticos e estava “aberta a negociar com qualquer um”, sem se importar com as intenções dos compradores. Além disso, Rice disse que o Iraque estava “determinado a adquirir WMD” e que o apoio direto do Irã aos terrorismos global e regional e seus esforços para desenvolver WMD eliminavam quaisquer boas intenções que seus líderes tivessem demonstrado pós-11 de

---

pequena força de variantes de Scuds, além de desejar um míssil de longo alcance. A imposição de sanções à Líbia pela ONU tinha impedido obtenção de auxílio externo para programas de mísseis balísticos de longo alcance, mas o país mantinha programas de armas químicas e biológicas. Já a Síria dispunha de uma força de centenas de FROGs, Scuds e SRBMs SS-21. Com considerável assistência externa, tal Estado progredia na produção de Scuds, para os quais desenvolvera ogivas químicas, e conduzia um programa de armas biológicas (Estados Unidos da América, Comunidade de Inteligência, 2002).

setembro (Wagner, 2002a). Tal posição foi posteriormente corroborada pelo vice-presidente Dick Cheney, que, em fevereiro de 2002, referiu-se à campanha contra o terrorismo como “a principal iniciativa do século XXI”:

Each of these regimes has a choice to make. The international community should encourage all of them to make responsible choices and to do so with a sense of urgency (The Acronym Institute, 2002c).

Já Bolton disse, também em fevereiro de 2002, que era importante chamar a atenção para o desrespeito de tais Estados aos acordos existentes:

If countries are willing to sign agreements and then lie about their performance, they're perfectly willing (...) to sign other agreements and lie about their performance under those. So that by isolating and putting a spotlight on the countries that are clearly violating their existing obligations, I think it focuses people's attention on what the real problem is (Bolton, 2002a).

Enquanto senadores democratas não pouparam críticas às colocações sobre o “Eixo do Mal”, os republicanos revelaram total apoio a Bush. As declarações do presidente motivaram críticas de membros dos Executivos dos próprios Estados citados e de países da União Européia. Membros do Executivo russo – que mantinham relações intensas com os três países a que Bush fez referência – expressaram críticas. Igor Ivanov disse que via no mundo contemporâneo não um “Eixo do Mal”, mas um “arco de instabilidade”. Ele destacou:

[S]ticking labels on countries is a survival of the Cold War. We are now interacting within a broad anti-terrorist coalition. (...) Unilateral actions, whichever side resorts to them, may deal a serious blow at international efforts (The Acronym Institute, 2002c).

No fim de janeiro de 2002, representantes norte-americanos tiveram um encontro com os russos, em Washington, D.C., para a preparação dos documentos que seriam assinados pelo presidente na sua visita à Rússia em maio. A delegação russa era liderada por Mamedov, enquanto os norte-americanos eram comandados por Bolton. Os russos apontaram o desejo por um acordo legalmente vinculante, que definisse reduções radicais, reais e verificáveis. Os norte-americanos entregaram um rascunho de uma declaração estabelecendo princípios para novas relações estratégicas nos campos político, econômico e militar. Novamente, os representantes dos EUA e os da Rússia não chegaram a um acordo com respeito à cooperação russa com o programa

nuclear do Irã (Federação Russa, Ministério das Relações Exteriores, 2002a,b; Wagner, 2002b).

Na primeira quinzena de fevereiro, Powell enfatizou como EUA e Rússia “concordaram em discordar” sobre o ABM. Os presidentes não deixaram que uma corrida armamentista se iniciasse. Ao contrário, comprometeram-se a realizar reduções ofensivas estratégicas. Powell chegou a afirmar que Bush havia dito a Putin que, se o presidente russo decidisse adicionar múltiplas ogivas nucleares aos mísseis, ele poderia “seguir em frente”. Segundo Powell, as novas relações entre Moscou e Washington, D.C., eram baseadas na seguinte idéia: “você farão o que têm que fazer para se defender, nós faremos o que temos que fazer para nos defender”. Para o secretário de Estado, a guerra contra o terrorismo, as reações tênues em relação à denúncia do ABM, os debates sobre reduções ofensivas estratégicas e as relações Rússia-OTAN refletiam a forma com que os membros do Executivo norte-americano pretendiam trabalhar com os russos. Porém, isso não pressupunha que questões problemáticas tivessem sido esquecidas, como o abuso aos direitos humanos pelos militares russos na Chechênia, as relações Rússia-Irã e a intransigência russa com respeito à revisão das sanções ao Iraque (Bleek, 2002d; Powell, 2002a).

#### **4.3.3.**

#### **O debate interno e externo sobre ‘reduções virtuais’**

A rodada seguinte de conversações sobre reduções ofensivas estratégicas ocorreu na segunda quinzena de fevereiro de 2002, em Moscou. Os representantes russos foram liderados por Mamedov, e a delegação norte-americana, por Bolton. Eles concordaram em intensificar esforços para a preparação de um acordo legalmente vinculante sobre reduções ofensivas estratégicas – os norte-americanos ainda não tinham definido se seria um tratado ou um acordo executivo – e uma declaração sobre a nova relação entre os dois países. Os rascunhos desses documentos, entregues pelos russos no fim de janeiro, foram discutidos substantivamente, e os norte-americanos submeteram propostas (Federação Russa, Ministério das Relações Exteriores, 2002c).

Os representantes decidiram mais detalhes acerca do acordo. Afirmaram que ele teria um caráter legal e vigoraria por dez anos. A verificação das reduções deveria ser realizada com base no regime estabelecido pelo START I, que poderia ser complementado com algumas novas medidas de transparência e de construção de confiança. Ao se basearem no tratado, os representantes visavam a evitar os custos organizacionais e financeiros de novos sistemas

abrangentes de verificação. Os níveis de ogivas nucleares estratégicas pós-reduções seriam de 1.700 a 2.200 unidades. Os norte-americanos e os russos também mostraram a disposição de desenvolverem um segundo documento: a declaração sobre a nova relação estratégica entre os dois países, que definiria as principais linhas de cooperação nas esferas econômica e político-militar (Bleek, 2002d; Ivanov & Yakovenko, 2002; The Acronym Institute, 2002d).

Segundo Ivanov, apesar dos avanços, as conversações não estavam “procedendo suavemente”, o que, para o ministro, era esperado quando “questões complicadas” eram discutidas. Ivanov destacou que os dois lados trabalhariam a fim de chegar a um documento até a visita de Bush em maio, mas que os russos não assinariam quaisquer documentos que fossem contra seus interesses de segurança nacional apenas a fim de cumprir uma data em particular. Além disso, indicou que, se na próxima rodada não conseguissem atingir sucesso nas discussões sobre a eliminação de ogivas nucleares e seus veículos de lançamento, poder-se-ia criar um grande impasse. O porta-voz Yakovenko disse que o mais importante naquele momento era buscar um acordo legalmente vinculante<sup>21</sup> sobre “reduções reais” – e não “virtuais” – de armas estratégicas. Ele destacou que o novo acordo deveria refletir a interconexão entre sistemas ofensivos e defensivos estratégicos, como os presidentes concordaram em Gênova (The Acronym Institute, 2002d).

Em face dessas diferenças, os norte-americanos tentaram persuadir os russos de que seu compromisso com um acordo legalmente vinculante poderia ser conciliado com os benefícios da flexibilidade estratégica máxima, indicados na NPR. Eles se mostraram preparados para assinar um acordo cobrindo as reduções, mas tornaram clara sua aversão a formalizá-las em tratados no perfil tradicional, com categorias e tetos rigorosamente definidos. Os russos desejavam um acordo mais denso e defendiam o princípio de irreversibilidade das reduções<sup>22</sup> (Ivanov & Yakovenko, 2002; The Acronym Institute, 2002d).

---

<sup>21</sup> Ao se referir a tal acordo, Yakovenko utilizou o termo “tratado”. Diante do Comitê de Forças Armadas do Senado, o subsecretário Feith explicou, no fim de fevereiro de 2002, que os negociadores tinham concordado em assinar um acordo legalmente vinculante e que ainda faltava definir se ele seria um tratado ou um acordo executivo, de acordo com a legislação norte-americana (Bleek, 2002d).

<sup>22</sup> Alguns especialistas afirmavam que os russos apenas queriam a garantia de que as reduções seriam conduzidas como Bush prometeu. Segundo Rose Gottemoeller, os negociadores russos afirmaram que sua perspectiva era “minimalista”. Eles apenas desejavam um acordo legalmente vinculante simples e direto, que incluísse minimamente três pontos: uma confirmação dos anúncios de redução unilateral feitos por Bush e Putin; uma declaração de que a defesa antimísseis que os EUA estavam construindo e qualquer sistema de defesa que a Rússia construísse não seriam destinados a destruir a capacidade de dissuasão do

Além disso, permaneciam as diferenças entre ambos os lados com respeito ao Irã. No encontro com Mamedov, Bolton disse que a questão era “de altíssima prioridade” e que não havia um consenso sobre o quão envolvida a Rússia estava nos programas nuclear e de mísseis balísticos do Irã (Wagner, 2002b). Segundo Bolton, os norte-americanos também desejavam ter discussões com os russos sobre as armas táticas, mas, como as estratégicas eram o foco das conversações, provavelmente ambos os lados não atingiriam acordo sobre as armas de menor alcance até o encontro dos presidentes (Bolton, 2002a).

Enquanto os membros do Executivo norte-americano tentavam convencer os russos na arena internacional acerca da importância da maximização da flexibilidade estratégica, continuavam intensas, na arena doméstica, as discussões sobre as recomendações da NPR. O presidente do Comitê de Forças Armadas do Senado, o senador Levin, expressou as preocupações dos democratas com respeito à revisão. Levin destacou que os membros da administração pretendiam manter uma estrutura de forças quase idêntica àquela recomendada pela NPR de 1994 e que as reduções não seriam do número real de ogivas nucleares estratégicas no arsenal. Além disso, ele apontou que era improvável que, diante das recomendações, os membros do Executivo russo desejassem a destruição de ogivas, com isso elevando o risco de proliferação. A posição de Levin refletia que, para grande parte do seu partido, o maior risco não era realmente um ataque nuclear deliberado por parte da Rússia, mas o desvio de suas armas e de seu material nuclear para “Estados párias” e para grupos terroristas (Bleek, 2002c; Collina & Wolfsthal, 2002; The Acronym Institute, 2002d).

O comitê presidido por Levin teve audiências sobre a NPR com o subsecretário Feith; o subsecretário de Energia para Segurança Nuclear John Gordon e o comandante-chefe do Comando Estratégico James Ellis. Feith apontou vantagens da nova tríade:

It [a nova tríade] gives the United States the greater strategic flexibility needed in an era characterized by surprise. (...) As we reduce our nuclear forces to bring them into line with the security environment, the New Triad will mitigate the risks inherent in an increasingly fluid and dynamic security environment. Getting to the New Triad will require us to sustain a smaller strategic nuclear force, reinvigorate our defense infrastructure, and develop new non-nuclear strike, command and control, intelligence, and planning capabilities so that we possess the ability to respond to the kinds of surprises the new security environment holds (Feith, 2002).

---

outro lado e uma de que ambos os lados desenvolveriam medidas de transparência para as reduções (Gottmoeller et al., 2002).

Feith indicou que um dos principais ganhos da NPR era o abandono do estilo conflituoso de negociação sobre controle e redução de armas que vigorara durante a Guerra Fria:

These reductions, and other adjustments in our offensive and defensive capabilities, will be achieved outside the Cold War's adversarial and endless negotiating process that was centered on the balance of nuclear terror. Today, that competitive and legalistic process would be counterproductive. It would impede or derail the significant reductions both sides now want; it would lock both sides into fixed nuclear arsenals that could be excessive or inadequate in the future; and, by perpetuating the Cold War strategic relationship, it would inhibit movement to a far better strategic framework for relations (...).

A highly dynamic security environment such as we now confront ultimately cannot be tamed by rigid, legal constructs, however sincerely entered into. It would be highly imprudent now to rigidly fix our capacity to respond to and shape such an environment by extending the negotiating practices of the Cold War into the future. We seek a new strategic framework in our relationship with Russia, not a perpetuation of the old (Feith, 2002).

Feith declarou que os EUA eram o único Estado que tinha armas nucleares e que não fabricava ogivas substitutas ou produzia novas<sup>23</sup>. Isso tornava o país dependente de armas armazenadas. Feith indicou que ogivas seriam destruídas e, logo depois, afirmou que a maior parte delas não o seria (Bleek, 2002c; Feith, 2002; The Acronym Institute, 2002d).

Gordon falou sobre questões controversas acerca do programa de renovação da infra-estrutura de segurança, especialmente a fabricação de novas ogivas nucleares e o recomeço do programa de testes. Ele disse que tais elementos fortaleceriam a flexibilidade estratégica. Já Ellis falou sobre a ampliação das opções de ataque no primeiro vértice da nova tríade, com a inclusão de capacidades não-nucleares (The Acronym Institute, 2002d).

Os membros democratas do comitê foram unanimemente críticos, em especial à síntese de Feith acerca

---

<sup>23</sup> Desde 1989, os EUA não produziam em larga escala núcleos de ogivas nucleares, mas outras partes ainda poderiam ser fabricadas. Além disso, tais núcleos poderiam durar bem mais que os da Rússia – talvez 50 anos ou mais. A Rússia continuava a produzir ogivas nucleares, mas com o objetivo de substituir as antigas, não ampliar seu arsenal. Os críticos apontavam que, se os membros da administração Bush estivessem realmente preocupados com a capacidade de produção de ogivas da Rússia, eles deveriam negociar a redução do complexo de produção russo e um teto que o país poderia produzir anualmente, bem como concordar em limitar veículos de lançamento (Collina & Wolfsthal, 2002).

da natureza e da dimensão das reduções planejadas. O senador democrata Daniel Akaka defendeu que a única diferença visível entre as ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas e as da força de resposta era o fato de que as últimas não estariam colocadas em mísseis, de forma que essa não poderia ser realmente considerada uma redução. Akaka disse que ainda não estava claro qual nova ameaça requeria a manutenção de um arsenal nuclear ainda tão grande. O senador Reed afirmou que o governo Bush estava apenas “mudando a posição dos móveis” em vez de conduzir reduções sérias (Bleek, 2002c; Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; The Acronym Institute, 2002d). Reed chegou inclusive a desafiar Feith:

You [Feith] claim we've had a revolutionary change in thinking, but still we have roughly the same total number of warheads, and the same basic platforms (...) It seems that it might be dead, but MAD [mutual assured destruction] is still ruling us from the ground (The Acronym Institute, 2002d).

Já os membros republicanos elogiaram as recomendações da NPR. O senador Warner, por exemplo, disse que a revisão era “muito criativa” e que o recomeço dos testes nucleares poderia em breve se tornar uma necessidade de segurança nacional. Jeff Sessions compartilhou a descrença de Feith em relação a limites rigorosamente definidos. Sessions disse que, se os EUA destruíssem suas ogivas, não manteriam uma clara superioridade militar (Bleek, 2002c; Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; The Acronym Institute, 2002d).

#### **4.3.4. Rumo ao entendimento doméstico e internacional**

Em meados de março de 2002, Sergei Ivanov visitou Washington, D.C., e se encontrou com Bush, Powell, Rumsfeld e Rice. Na reunião com Bush, Ivanov entregou uma carta de Putin que continha propostas específicas para a redução das diferenças entre os lados sobre as questões de estabilidade estratégica. Depois desse encontro, Bush disse que esperava assinar um acordo legalmente vinculante que formalizasse as reduções ofensivas estratégicas e que vivesse além dos mandatos dele e de Putin. Os membros do Executivo norte-americano indicaram que a forma – um tratado ou um acordo executivo – estava sob discussão. Embora anteriormente Bush tivesse dito que um documento nesse perfil não era necessário, a posição do presidente agora refletia as perspectivas favoráveis a um acordo legalmente vinculante, defendidas por Powell. O secretário de Estado

alegava que um documento assim poderia ajudar Putin a lidar melhor com os críticos domésticos que se opunham às suas políticas pró-americanas. Bush também destacou que a verificação era o aspecto mais importante de um acordo de sucesso e indicou que as partes precisavam desenvolver melhores formas de realizar tal atividade (Bleek, 2002e; Rumsfeld & Ivanov, 2002; Woolf, 2002).

Nesse período, trechos da NPR foram publicados pela imprensa. As matérias indicavam que, segundo o documento, uma ofensiva nuclear seria considerada uma opção legítima na resposta a um ataque com WMD ou na destruição de alvos imunes a explosivos convencionais. Os russos expressaram preocupação. Para Yakovenko:

[I]t is now recognized that they [nuclear weapons] could be employed in regional conflicts, including against non-nuclear countries. (...) This transfers nuclear weapons from a means of deterrence to the operational military arsenal of the USA, which lowers the threshold of their application (The Acronym Institute, 2002f).

Tendo em vista o alarde causado, Rumsfeld, durante a visita de Sergei Ivanov a Washington, D.C., tornou claro que a NPR não era um documento de planejamento operacional e apenas listava recomendações para a nova estratégia de segurança. O secretário de Defesa destacou que a revisão disse nada sobre atacar qualquer país com armas nucleares e que elas não estavam voltadas para qualquer Estado específico. Rumsfeld disse que a NPR levava em conta que não havia mais fonte de conflito ideológico com a Rússia, e os EUA poderiam buscar uma relação cooperativa que superasse a destruição mutuamente assegurada. Assim, poderiam reduzir de forma prudente o tamanho de suas forças nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas (Bleek, 2002f; Rumsfeld & Ivanov, 2002).

Na coletiva com Rumsfeld, ao ser questionado se os EUA tinham revelado a intenção de atender às demandas russas pela destruição de ogivas, Sergei Ivanov limitou-se a dizer que, independentemente das preferências de cada lado, ambos precisariam eliminar algumas de suas ogivas nucleares, bem como veículos de lançamento (Rumsfeld & Ivanov, 2002). Ivanov insistiu que as ogivas removidas do desdobramento fossem destruídas, mas, indicando que os russos poderiam estar flexibilizando sua posição por saberem que os norte-americanos concordaram em assinar um acordo legalmente vinculante, disse que o armazenamento de ogivas não-desdobradas era “negociável” e que o principal critério adotado em tal negociação seria a manutenção da estabilidade estratégica (Bleek, 2002e).

Alguns dias depois da visita de Ivanov a Washington, D.C., houve mais uma rodada de conversações, dessa vez em

Genebra. A delegação russa foi liderada por Mamedov, e a norte-americana, por Bolton. As discussões foram centradas no acordo sobre reduções ofensivas estratégicas e na declaração sobre a nova relação estratégica. Os russos apresentaram novos rascunhos e fizeram relatórios sobre a doutrina nuclear e as perspectivas de cooperação na área de defesa antimísseis (Mamedov & Bolton, 2002).

Observou-se, nessa ocasião, mais uma clara aproximação entre as posições dos representantes de cada lado. As partes conseguiram reduzir dois textos sugeridos para o acordo a apenas um em praticamente um mês, apesar de ainda haver algumas questões que deveriam ser resolvidas antes que ele fosse assinado. Mamedov destacou que a questão da cooperação russa com o Irã sequer foi mencionada e que, além de debaterem reduções ofensivas estratégicas, ambos os lados discutiram questões relacionadas à defesa antimísseis. Bolton indicou que as conversações tinham sido “muito produtivas” e que ambos os lados haviam atingido acordo sobre questões técnicas, como as relacionadas à verificação e à transparência (Bleek, 2002e; Mamedov & Bolton, 2002).

Bolton disse que as partes precisariam decidir como as ogivas seriam contadas e se as removidas dos veículos de lançamento desdobrados seriam destruídas. Os russos propuseram a aplicação das regras de contagem semelhantes às do START I no novo acordo, enquanto os norte-americanos sugeriram a contagem somente das ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas. Os negociadores dos EUA o fizeram, pois, ao se entrar na questão do destino de ogivas ou em outras mais complexas, ter-se-ia que entrar também nas relacionadas à capacidade de produção. Isso tornaria impossível alcançar um acordo até maio e ofereceria uma imagem distorcida do progresso atingido (Bleek, 2002e,g; Mamedov & Bolton, 2002).

Além disso, Bolton indicou que ainda não estava decidido se tal acordo teria ou não a forma de um tratado. Com respeito à defesa antimísseis, destacou que o desejo era prover informação aos russos sobre o desenvolvimento de tais sistemas e cooperar com eles nessa área, já que, segundo o subsecretário, as ameaças representadas pelos “Estados párias” eram também enfrentadas pela Rússia, até mesmo pela proximidade geográfica em relação a tais países. Segundo Bolton, algumas medidas concretas referentes a essa questão poderiam ser anunciadas na declaração política que acompanharia o acordo sobre reduções ofensivas estratégicas (Mamedov & Bolton, 2002).

Numa perspectiva geral, Bolton acreditava que os russos cada vez mais observavam a importância da flexibilidade estratégica para ambos os países, dadas as incertezas do ambiente estratégico. Cabe destacar, contudo,

que não apenas os russos pareciam fazer concessões aos norte-americanos, mas também os negociadores dos EUA pareciam se aproximar mais da posição russa em vários aspectos, em especial com respeito à forma do documento: Bush decidiu assinar um acordo legalmente vinculante, como desejavam Putin e membros de sua equipe. Porém, essa decisão não tinha apenas motivações estratégicas internacionais: a assinatura de um documento nesse perfil era também uma forma de atender a uma série de pressões feitas na arena doméstica pelos senadores, que buscavam exercer um papel ainda mais significativo nos processos relacionados ao desdobramento das forças nucleares. Além de pressionarem por um acordo legalmente vinculante, desejavam que ele tivesse a forma de um tratado, que precisaria do consentimento de pelo menos dois terços dos senadores presentes para a ratificação e que poderia estar sujeito a emendas. Em meados de março, o democrata Biden e o republicano Helms defenderam que não havia “alternativa constitucional” a um tratado. Observando que, à exceção do Acordo Provisório do SALT I, todos os acordos significativos sobre o controle e a redução de armas durante as últimas três décadas tinham sido transmitidos ao Senado como tratados, os legisladores insistiram na sua prerrogativa constitucional de oferecer conselho e consentimento para a ratificação (Bleek, 2002e; Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; Mamedov & Bolton, 2002).

Também na arena doméstica, os membros da administração Bush esclareceram mais uma série de recomendações da NPR. Powell disse que não havia como ler tal documento e chegar à conclusão de que os EUA estavam mais propensos a usar armas nucleares (Bleek, 2002f). Já Rice apontou que, desde muito tempo, a política norte-americana apontava que o uso de WMD contra os EUA, seus aliados e suas forças seria enfrentada com uma resposta devastadora. Porém, segundo a conselheira de Segurança Nacional, isso não pressupunha que uma guerra nuclear estava próxima:

[T]he President cannot take any options out of his arsenal in making very clear the pledge that a use of a weapon of mass destruction against us would be met with a devastating response. That is how you deter the use of those weapons against you. But the idea that this somehow lowers the threshold for nuclear war couldn't be further from the truth. No one wants to use nuclear weapons (...) (The Acronym Institute, 2002f).

Grande parte dos membros do Partido Democrata mantinha sua posição crítica acentuada. Afirmava que a NPR assumia que os EUA tinham o direito de lançar um ataque nuclear preventivo, nivelava as armas nucleares às

convencionais e estimulava uma resposta nuclear a um ataque químico e biológico. Porém, nem todos os democratas no Senado eram tão críticos. O senador Joseph Lieberman disse que “nações renegadas” como o Irã, o Iraque e a Coréia do Norte pensariam “duas vezes” antes de agir, sabendo a vontade dos EUA de defender seu povo, valores e aliados (Bleek, 2002f; The Acronym Institute, 2002f).

#### **4.3.5. Os acertos finais**

Embora as posições dos norte-americanos e as dos russos estivessem se aproximando em diversos pontos no contexto mais geral da sua nova relação estratégica, ainda havia consideráveis impasses na interação entre os dois países no período em questão. Isso ficou evidente na primeira quinzena de abril de 2002, quando os norte-americanos acusaram os russos de não aquiescer às obrigações internacionais de não-proliferação, em especial à CWC e à BWC. O efeito prático foi a suspensão de verbas para novas iniciativas do CTR. Como especialistas apontavam, o efeito político seria a ampliação de entraves durante as conversações sobre reduções ofensivas (The Acronym Institute, 2002f). Sobre a decisão norte-americana, Yakovenko comentou:

This move (...) has seriously perplexed us. (...) One gathers the impression that the American references to Russia's alleged non-compliance with its international obligations have mainly been used in order to distract attention from the actions of the US itself, which has refused to support a Verification Protocol to the BTWC and is disorganizing the activities of the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons. Of particular concern is the fact that the American side has taken this decision without exchanging opinions with us and identifying the concrete facts which raise its questions (The Acronym Institute, 2002f).

Porém, as previsões apocalípticas não se confirmaram. A rodada seguinte das conversações ocorreu em Moscou, na segunda quinzena de abril, com os russos liderados por Mamedov e os norte-americanos por Bolton. Segundo Mamedov, eles haviam atingido progresso ao concordarem num rascunho para o texto do acordo. O russo disse que, em comparação a documentos anteriores sobre a redução e o controle de armas, o novo era simples e deveria complementar – não suplantiar – o START I (Federação Russa, Ministério das Relações Exteriores, 2002d).

Mamedov apontou que os representantes de cada lado ainda estavam discutindo a interligação entre sistemas

ofensivos e defensivos e a forma como os acordos sobre reduções ofensivas estratégicas poderiam fortalecer os regimes de não-proliferação. Ele indicou que, no futuro, o novo acordo poderia ser adaptado conforme as reduções fossem ocorrendo, no perfil dos ajustes feitos no START I e no ABM. Ele também disse que os russos ficariam satisfeitos se as questões relacionadas às defesas antimísseis fossem incorporadas à declaração. Os norte-americanos não pretendiam incluir limitações sobre capacidades defensivas num acordo sobre reduções ofensivas, mas notaram que havia “outras formas” pelas quais os russos poderiam “conseguir o que queriam”, referindo-se à declaração. Além disso, Mamedov pareceu indicar maior flexibilidade ao notar que os membros do Executivo russo estavam “satisfeitos” com a perspectiva tomada em acordos bilaterais anteriores sobre reduções ofensivas estratégicas, sob os quais ogivas puderam ser armazenadas (Bleek, 2002g; Federação Russa, Ministério das Relações Exteriores, 2002d).

Na arena doméstica, Levin e Reed pressionavam Bush para que assinasse um acordo com os russos sobre reduções “verificáveis e irreversíveis” a 1.700 – 2.200 ogivas nucleares estratégicas. Numa carta ao presidente norte-americano, os senadores afirmavam que:

[W]e are concerned that our keeping thousands of retired warheads in reserve would exacerbate the danger of nuclear proliferation and terrorism because it would almost certainly lead Russia to doing the same. The U.S. Intelligence Community believes that terrorists are seeking to acquire nuclear weapons or materials. The most likely source of these materials is the vast Russian nuclear weapons complex. (...)

To reduce the risk of nuclear proliferation and terrorism, and to increase mutual security and predictability, we urge you to work for an agreement with Russia to remove, dismantle and eliminate the non-operational nuclear warheads from launchers, and to include a comprehensive verification system. In addition, we urge you to agree to an exchange of detailed information on nuclear weapons stockpiles of the two countries, both deployed and in storage, strategic and non-strategic. The Russian government has previously indicated a willingness to do so (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002).

A carta foi muito bem vista pelos membros do Executivo russo, cujas preferências aproximavam-se consideravelmente às da maioria dos senadores democratas com respeito ao conteúdo do acordo, especialmente em relação à irreversibilidade das reduções. Uma declaração emitida pelo Ministério das Relações Exteriores da Rússia apontava que, da mesma forma com que os senadores

destacavam a importância de um documento com tal perfil para o fortalecimento da confiança, os membros do Executivo russo defendiam, desde o início das conversações, reduções e limitações reais – e não “virtuais” – de armas estratégicas, realizadas de acordo com regras bem definidas para a ampliação da previsibilidade. Porém, reduções irreversíveis não eram apoiadas pelos membros do Executivo norte-americano. Como Crouch destacara no início de maio de 2002, nem mesmo havia “reduções irreversíveis”: com tempo, dinheiro e vontade, “qualquer coisa pode ser reversível” (The Acronym Institute, 2002f,g).

Como veremos mais detalhadamente a seguir, o conteúdo do acordo distanciou-se das preferências de membros do Executivo russo e da maior parte dos senadores democratas e ficou mais próximo do que desejavam membros do Executivo norte-americano e senadores republicanos. Porém, em relação à forma, Bush – que antes já se aproximara da posição de Powell quanto a um acordo legalmente vinculante – cedeu às pressões dos membros do Executivo russo e dos senadores democratas e republicanos para que tal acordo tivesse a forma de um tratado. Ele anunciou, quase no fim da primeira quinzena de maio, que os EUA assinariam um tratado com a Rússia para a redução substancial a 1.700 – 2.200 ogivas nucleares estratégicas. Como disse um membro sênior da administração Bush, “os russos queriam um tratado, e o Senado exigiu um” (The Acronym Institute, 2002e).

No mesmo dia do anúncio feito por Bush, houve em Moscou mais uma rodada de conversações, com os representantes russos liderados por Mamedov e os norte-americanos por Bolton. Ambos os lados conduziram uma análise substantiva dos rascunhos do novo tratado e da declaração sobre a nova relação estratégica. As recomendações com respeito à preparação de documentos para a cúpula russo-americana seriam submetidas à aprovação do ministro Igor Ivanov e do secretário Powell num encontro em Reykjavik (The Acronym Institute, 2002e). Tendo em vista a denúncia do ABM, a conclusão das reduções sob o START I e os obstáculos à entrada do START II em vigor, Igor Ivanov disse, poucos dias antes de tal encontro com Powell, que:

That creates a vacuum at a very important and critical moment in the field of arms control (...). So, we thought that it is very important to start these negotiations and achieve a certain understanding, certain principles and criteria. The talks will continue, but at this stage we must commit to paper the agreements that can already be signed before we move forward (The Acronym Institute, 2002e).

Após o encontro em Reykjavik com Ivanov, ao ser questionado por que a administração Bush finalmente concordara em assinar um tratado, Powell respondeu:

[T]he United States initially did not think we needed a treaty; we did not need to legally bind one another. (...) [A]s we continued our discussions, the Russian side felt that it would be more stabilizing, and it would be more understandable to the peoples of both nations, if we made this a legally binding agreement between the two nations, so that there would be predictability in the future. (...) As a result of that back and forth conversation, President Bush agreed to a legally binding agreement, and we determined that the best way to do it on our side would be a treaty to be ratified by our Senate which makes it a companion document to the treaty they will be sending to their Duma (The Acronym Institute, 2002g).

Membros da administração Bush destacaram que, sob o novo tratado, os EUA manteriam a flexibilidade necessária para um ambiente de segurança incerto, como previsto pela NPR. Além disso, as regras e os procedimentos para verificação criados sob o START I seriam aplicados, e ambos os lados continuariam as discussões para a busca de novos meios que permitissem a ampliação da previsibilidade (The Acronym Institute, 2002e).

O anúncio sobre o novo tratado foi bem recebido na arena doméstica norte-americana, em especial pelos senadores republicanos. O senador Richard Lugar esperava que o debate sobre o tratado se iniciasse o mais rápido possível e que houvesse uma cooperação contínua sob o programa Nunn-Lugar. Já Kyl destacou que os elementos mais conservadores poderiam desistir de sua posição crítica, pois o novo tratado enterraria a balança de terror (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; The Acronym Institute, 2002e).

Apesar de se manterem firmes em muitas de suas críticas à administração Bush, os senadores democratas receberam relativamente bem o anúncio. Lieberman classificou tal decisão como um passo “arrojado e significativo”. Biden congratulou o presidente por sua liderança e viu positivamente a decisão de Bush de transmitir o acordo ao conselho e ao consentimento do Senado para a ratificação (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002; The Acronym Institute, 2002e). Segundo Biden, a assinatura de um tratado – e, conseqüentemente, a necessidade do consentimento de dois terços dos senadores presentes para ratificação – contribuía para uma política externa mais estável. Porém, na opinião do senador, muitas questões ainda precisariam ser respondidas:

Are the reductions generally irreversible, or will most of the weapons be put in storage for later use? Will the reductions take place promptly? How well will we be able to verify Russian compliance with the treaty's provisions? What are the mechanisms to effectively implement and enforce the treaty? (The Acronym Institute, 2002e).

Ao ser questionado pelo senador democrata Herbert Kohl sobre o destino das ogivas removidas, Rumsfeld disse que esse ainda era um ponto em aberto, mas que algumas seriam, sem dúvida, destruídas, e outras, armazenadas por questões de segurança e para a substituição de sistemas defeituosos. O secretário destacou que a Rússia ainda tinha uma linha de produção aberta de armas nucleares, e os EUA não, de forma que necessitariam de vários anos para fabricar ogivas; por isso, precisavam armazenar pelo menos algumas. Nessa mesma ocasião, Kohl perguntou a Rumsfeld se, para destruir suas ogivas, os russos precisariam de fato de um acordo legalmente vinculante. O secretário respondeu que ambos os lados não precisavam de um tratado, tanto que Bush realizaria tais reduções independentemente do que os russos fizessem. Porém, Rumsfeld – pelo menos aparentemente consentindo à posição defendida pelos moderados da administração Bush – disse que um acordo legalmente vinculante poderia oferecer maior segurança aos opositores das políticas pró-ocidentais do governo Putin acerca das “boas intenções” da administração Bush e dos benefícios da maior coordenação política com o Ocidente. Como Rumsfeld apontou:

I think that the country [os EUA] is doing the right thing in attempting to turn Russia towards the West and take steps which will reassure them that we, in fact, intend to do this so that they can reassure those in their country who are doubting. And there are some people in their military who doubt these things and wonder if this turning West by Russia is really going to be the right thing for Russia or the permanent thing for Russia. And if a treaty helps in that regard, I'm all for it (Rumsfeld, 2002c).

Os críticos apontavam que a única concessão dos membros da administração Bush foi aceitar um acordo legalmente vinculante, pois, em relação ao conteúdo do tratado, Putin teria aceitado o que quer que os membros do Executivo dos EUA tivessem a oferecer, pois acreditava que o futuro da Rússia estava ligado ao Ocidente e não deixaria que um acordo sobre reduções ofensivas estratégicas se colocasse no caminho (The Acronym Institute, 2002e).

As principais preocupações de Putin eram a recuperação e a modernização econômica da Rússia. Para conduzir tal processo ainda embrionário, o país precisaria do acesso ao capital, à tecnologia e aos mercados ocidentais. O

crescimento econômico também poderia ser essencial para o futuro político de Putin, que sabia que a Rússia só poderia se reerguer por meio do fortalecimento de sua posição nos mercados globais, como ocorrera com a China após a modernização econômica implementada por Deng Xiaoping 20 anos antes (Gaddy et al., 2002; Goldgeier et al., 2002; Kuchins, 2002a; Lodgaard, 2003).

Além disso, havia uma tendência crescente na Rússia a ver o Ocidente – notavelmente os EUA – como parceiro de segurança na Eurásia. Seria um equívoco dizer que membros do governo Putin mostravam-se satisfeitos com a presença militar norte-americana na Ásia Central e na Geórgia, já que temiam a potencial perda de uma esfera tradicional de influência. Mas, como Putin declarara, havia ameaças reais na periferia meridional da Rússia, como o terrorismo, o extremismo religioso e o tráfico de drogas. Os membros do Executivo russo desejavam combater tais ameaças, mas percebiam que, sozinhos, não teriam recursos para isso (Gaddy et al., 2002; Goldgeier et al., 2002; Kuchins, 2002a).

Os russos certamente não se sentiam confortáveis com a profunda assimetria de poder, mas tinham a noção de que, se quisessem ter acesso aos benefícios da cooperação político-econômica com o Ocidente, deveriam pagar alguns preços. Putin acreditou que, ao se tornar um membro do “clube ocidental”, a Rússia teria mais influência na definição das “regras do jogo” (Gaddy et al., 2002; Goldgeier et al., 2002; Kuchins, 2002a; Lodgaard, 2003).

#### **4.4. O SORT e a Declaração Conjunta**

Em maio, Bush e Putin assinaram o SORT. Composto de menos de 500 palavras – um contraste com as centenas de páginas do START I –, o Tratado de Moscou não define o tipo de ogivas nucleares estratégicas que cobre nem como serão contadas, além de permitir que cada lado determine a composição de forças ofensivas estratégicas. O documento faz referências a declarações de Bush de que o objetivo era reduzir “ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas”. O Ministério das Relações Exteriores russo notou que o tratado não incluía a expressão e que questões relativas à implementação seriam discutidas na Comissão Bilateral estabelecida pelo SORT (Bleek, 2002i; Bush & Putin, 2002; Estados Unidos da América, Casa Branca, 2002f; Estados Unidos da América & Federação Russa, 2002a,b; Kimball, 2002b; The Acronym Institute, 2002g).

Complementando o SORT, Bush e Putin assinaram a Declaração Conjunta sobre a Nova Relação Estratégica entre EUA e Rússia, que cobre um amplo leque de temas,

incluindo a cooperação nas áreas política e econômica. Embora proveja poucos detalhes, a Declaração tem pontos significativos. Um dos mais importantes foi o estabelecimento de um Grupo de Consulta para Segurança Estratégica, liderado pelos ministros e pelos secretários responsáveis pelas relações exteriores e pela defesa, que visaria a ampliar a transparência sobre questões estratégicas de interesse mútuo. Segundo a Declaração, as partes fortaleceriam a cooperação quanto à defesa antimísseis, incluindo troca de informação, visitas recíprocas para observação de testes, esforços de pesquisa e desenvolvimento e exercícios conjuntos (Bleek, 2002h).

Na Declaração, ambos os lados reafirmaram o interesse no combate à proliferação de WMD<sup>24</sup>, ao terrorismo internacional e ao narcotráfico, bem como nas ações humanitárias e na resolução de conflitos regionais, como em Abkhazia e em Nagorno-Karabakh. Além disso, anunciaram que, em poucos dias, seria estabelecido, em Roma, o Conselho Rússia-OTAN, cujos membros visariam a identificar perspectivas comuns para a segurança. Ademais, reconhecendo a importância da economia de mercado, da livre iniciativa e dos valores democráticos para o bem-estar dos cidadãos, ambos os países também se comprometiam a ampliar a cooperação econômica. Os EUA prometeram eliminar barreiras comerciais nas relações com a Rússia e a dar prioridade ao acesso desse país à Organização Mundial do Comércio. Na área social, eram previstos esforços para a resolução de problemas nos setores de educação e de saúde – como programas de combate à AIDS e a outras doenças – e nos relacionados ao meio ambiente (Bush & Putin, 2002; Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2002, 2003). Em suma, a Declaração Conjunta previa iniciativas importantes para os russos, que se mostravam cientes da relevância do apoio norte-americano para a promoção da modernização socioeconômica do país e para a ampliação da sua participação em fóruns políticos globais e regionais.

Em relação ao SORT, Putin, um líder pragmático, sabia que um acordo legalmente vinculante sobre reduções ofensivas estratégicas poderia ajudá-lo a lidar com críticos internos das políticas pró-ocidentais. Ele e os demais membros do Executivo russo foram para a mesa de negociação sem uma grande alavanca. Previamente, a principal alavanca dos russos a fim de extrair números menores e outras concessões era a habilidade de bloquear emendas ao ABM que permitiriam o desenvolvimento de defesas antimísseis, mas essa carta evaporou com a denúncia do tratado. Porém, Putin teve importantes concessões.

---

<sup>24</sup> Os representantes não conseguiram resolver os impasses referentes à cooperação russa com o Irã, mas se comprometeram a continuar discutindo tal questão (The Acronym Institute, 2002g).

Conseguiu um acordo legalmente vinculante em vez de anúncios sobre reduções unilaterais facilmente reversíveis. Os membros do Executivo norte-americano comprometiam-se a reduzir o número de ogivas – pelo menos as nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas – a um nível que o governo russo poderia manter (Holum, 2002; Lodgaard, 2003; Quintella, 2002; The Acronym Institute, 2002e,g).

Como não estipulava a destruição de ogivas nucleares estratégicas não-desdobradas, o acordo deixava a Rússia, forçada a reduzir seu arsenal por razões econômicas, diante de um Estado que se mostrava capaz de rapidamente reconstituir forças. Mas os russos, ao mesmo tempo, enfrentavam a escolha: assinar um acordo em termos praticamente definidos pelo Executivo norte-americano ou não ter qualquer acordo; ou, como colocavam especialistas, aceitar um tratado que permitia a flexibilidade máxima ou pôr em risco a integridade do regime de controle e de redução de armas. Tendo em vista a assimetria de poder entre EUA e Rússia, a melhor opção possível para Putin era aceitar o que desejavam os membros da administração Bush quanto ao conteúdo do acordo (Kuchins, 2002a).

Durante os seis meses de negociação, os representantes dos EUA insistiram que cada país deveria ter a liberdade de fazer o que desejasse com suas ogivas e seus veículos de lançamento. Ao final, sua posição quanto à maior parte do conteúdo prevaleceu. O tratado não especifica o que deve ser feito com as ogivas nucleares estratégicas removidas dos veículos de lançamento e aponta que os dois países podem manter quantos veículos de lançamento desejarem, sem, evidentemente, exceder os limites do START I. Embora o tratado de 1991 não determinasse a destruição de ogivas, ele estipulava a destruição de grande parte dos sistemas de lançamento removidos de serviço a fim de tornar mais difícil o redobramento de ogivas, o que não é feito pelo SORT. Especialistas apontavam que o perfil limitado do tratado e a falta de detalhes refletiam que os negociadores simplesmente não conseguiram concordar sobre questões-chave, como a forma de contagem das ogivas. Além disso, o SORT ignorava sistemas não-estratégicos. Nesse momento, Bush contemplava o desenvolvimento de novos tipos e usos para tais armas, uma política que tornava seu controle mais difícil (Boese & Scoblic, 2002; Kimball, 2002b).

Várias dessas críticas também eram feitas por senadores democratas, que, mesmo tendo recebido o acordo como um primeiro passo para um novo relacionamento russo-americano, consideravam-no incompleto e pouco substantivo. Biden apontou que o tratado não requeria a destruição real de uma única ogiva ou míssil, e os dois países poderiam armazenar tais armas e as redobrar depois. Além disso, dada a segurança precária das instalações russas, as ogivas

armazenadas poderiam cair nas mãos de terroristas e de “Estados párias”. Segundo Biden, o tratado permitia que a Rússia colocasse múltiplas ogivas em seus ICBMs, e, como tais armas poderiam ser mantidas em status de alerta máximo, ampliava-se o risco de uma guerra acidental. Biden criticou o acordo por não determinar como as ogivas nucleares estratégicas seriam contadas – omissão que poderia levar a controvérsias sobre a aquiescência aos termos do tratado – nem estabelecer um cronograma para as reduções ou novos mecanismos para verificação. Para Biden, os EUA deveriam “ir além” do Tratado de Moscou. O senador indicou elementos que o presidente e o Senado poderiam examinar, a saber: a manutenção somente de armas de que realmente os EUA precisassem; o desenvolvimento de medidas de construção de confiança; a oferta de maior assistência à Rússia pelo programa Nunn-Lugar e o auxílio a esse país para um maior controle de armas táticas (Biden Jr., 2002).

Pouco antes de o SORT ser transmitido para conselho e consentimento do Senado para ratificação, os EUA efetivaram, em junho de 2002, a denúncia do ABM, da qual os russos foram avisados seis meses antes. No dia seguinte, o Kremlin anunciou que a Rússia não seria mais limitada pelo START II. Essa era uma atitude mais simbólica que substantiva, já que o tratado nunca entrou em vigor e provavelmente não entraria, tendo em vista que a Rússia ligara seu destino ao do ABM dois anos antes. Os membros do Executivo russo afirmaram que era improvável que os EUA desdobrassem um sistema nacional de defesa antimísseis em breve, e, por isso, a denúncia do ABM não requeria uma resposta imediata. Igor Ivanov disse que a Rússia lamentava a denúncia, mas que agora ela já estava efetivada e cabia a ambos os lados minimizar suas conseqüências adversas (Boese, 2002c,d).

#### **4.5. As ações do Senado**

Em junho de 2002, Bush transmitiu o SORT ao Senado para conselho e consentimento para ratificação. O presidente enviou o tratado e uma análise artigo a artigo ao Senado, e alguns de seus comitês teriam audiências com membros do Executivo sobre o acordo (Boese, 2002b). No subitem 4.5.1, examinarei as principais discussões sobre o tratado nos EUA. No subitem 4.5.2, indicarei o conteúdo das condições e das declarações agregadas à resolução de conselho e consentimento para a ratificação do SORT e das emendas propostas a ela e explorarei os fatores que levaram à unanimidade na aprovação da resolução.

#### 4.5.1. As discussões domésticas sobre o SORT

Na carta enviada ao Senado, Bush enfatizou que o novo tratado não especificava quais sistemas ofensivos estratégicos deveriam ser retirados de serviço ou como as reduções seriam realizadas. Ele afirmou que essa flexibilidade permitiria determinar a melhor forma de se responder a desafios de segurança futuros. Já a análise artigo a artigo explicitou que ambos os lados não precisariam realizar reduções utilizando o mesmo método e que os EUA implementariam as suas de acordo com os parâmetros definidos por Bush em novembro de 2001, quando o presidente afirmou que reduziria somente ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas a 1.700-2.200. A análise destacou que, enquanto as regras de contagem do START I atribuíam números específicos de ogivas a cada tipo de ICBM, SLBM e bombardeiro pesado, independentemente do número real em cada sistema, a nova perspectiva anunciada pelos norte-americanos sugeria reduções de ogivas nucleares estratégicas baseadas no número realmente carregado pelo sistema (Bush, 2002b,c).

No Senado, Powell e Rumsfeld procuraram enfatizar o caráter inovador do tratado, que, nas palavras do secretário de Estado, representava o compromisso de ambos os países de realizar reduções ofensivas estratégicas amplas de uma forma ao mesmo tempo flexível e legalmente vinculante, que facilitaria a transição “da rivalidade estratégica para uma parceria estratégica genuína” (Powell, 2002b). Rumsfeld indicou que os representantes de cada lado conseguiram preservar benefícios do processo de controle e de redução de armas – como as consultas, os níveis menores de forças, a previsibilidade e a transparência –, mas evitaram os principais obstáculos, como extensos e amargos debates sobre aquiescência e prestação de contas (Rumsfeld, 2002d). Powell e Rumsfeld disseram que o plano era armazenar até 2.400 ogivas removidas de serviço, que estariam prontas para redobramento em semanas, meses ou anos. Outras ogivas e componentes seriam mantidos como reservas ou em estágios menores de prontidão (Boese, 2002e).

O senador Kerry indicou que havia “um quê de ficção” nas reduções estabelecidas pelo SORT. Nessa audiência, Powell disse a Biden que o tratado “permite que você tenha quantas ogivas desejar” e indicou que tratados anteriores sobre reduções ofensivas estratégicas também não estipulavam a destruição de ogivas removidas do serviço<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Cumpre lembrar que tal destruição era prevista no START III, além de que esse acordo trataria de reduções de sistemas não-estratégicos, ignorados pelo SORT (Boese, 2002e; The Acronym Institute, 2002h).

(Boese, 2002e; The Acronym Institute, 2002h). Embora nesse aspecto específico Powell apontasse a semelhança do SORT com tratados anteriores, o secretário enfatizou as diferenças:

1. O SORT não estipulava um número idêntico de ogivas nucleares estratégicas para cada lado, já que um não definia mais sua capacidade militar em relação à ameaça específica representada pelo outro;
2. O tratado não continha sublimites nem bانيا categorias de forças, pois uma estrutura excessivamente regimental era vista como o produto de conceitos ultrapassados de estabilidade estratégica;
3. O acordo não continha provisões próprias para verificação. Novos procedimentos complexos, extensos e minuciosos para tal atividade não eram considerados necessários, além de apresentarem altos custos e serem excessivamente intrusivos;
4. O SORT não estipulava a destruição de ogivas nucleares estratégicas. Como os EUA se deparavam com inúmeras incertezas e não fabricavam novas ogivas, era preciso ter a flexibilidade de reter as removidas do desdobramento para lidar com contingências e com problemas técnicos. Algumas seriam armazenadas, e outras, destruídas;
5. Dentro do limite agregado para o número de ogivas nucleares estratégicas, cada lado tinha a autonomia para determinar a composição e a estrutura de suas forças ofensivas estratégicas, já que o SORT não estipulava limites ao número total de veículos de lançamento nem proscovia categorias de forças;
6. A denúncia poderia ser efetuada por nota diplomática e efetivada no prazo de apenas três meses, em caso de problemas técnicos no arsenal e de emergência de ameaças (Powell, 2002b).

Powell, Rumsfeld e demais membros do Executivo defenderam que a administração não estava muito preocupada com o que a Rússia faria com suas ogivas desdobradas ou armazenadas, desde que estivessem seguras quanto ao roubo e ao uso não-autorizado. Alguns senadores democratas disseram que o número de ogivas nucleares estratégicas estipulado ainda era bem superior ao de quaisquer outros países. Alguns membros da administração – como o próprio Rumsfeld – reconheceram que o número ainda era alto, mas essa força ampla era vista como necessária a fim de persuadir os aliados dos EUA a não desenvolverem armas nucleares para sua própria proteção e de dissuadir outros poderes nucleares de tentar atingir paridade com os EUA (Boese, 2002e; Ellis, 2002; Myers, 2002). Além disso, Rumsfeld apresentou uma objeção ao

conceito de “reduções irreversíveis”, tão defendidas pelos senadores democratas:

The knowledge of how to build nuclear weapons exists – and there is no possibility that knowledge will be lost. Every reduction is reversible, given enough time and money (Rumsfeld, 2002d; The Acronym Institute, 2002h).

Alegando que a Rússia não era mais a ameaça determinante do tamanho da força nuclear norte-americana, Powell afirmou que a administração não via mais a necessidade de buscar novos mecanismos complexos para a verificação das reduções. O secretário de Estado disse aos senadores – os quais repetidamente questionavam acerca da falta desses mecanismos – que as inspeções sob o START I proveriam informação suficiente sobre as atividades russas até dezembro de 2009, quando o acordo expira. Se os EUA desejassem mais dados, eles poderiam trabalhar com a Rússia na Comissão Bilateral de Implementação. Rumsfeld, contudo, defendeu um ponto diferente do de Powell. Segundo o secretário de Defesa, a administração Bush constantemente levantou as questões de verificação e de previsibilidade, mas abandonou tais esforços simplesmente porque “não havia tempo para fazer isso”, e discussões mais amplas sobre transparência não ocorreriam na Comissão Bilateral de Implementação, pois, de acordo com Rumsfeld, ela não era um corpo de negociação. Tais conversações seriam mantidas no Grupo de Consulta para Segurança Estratégica (Boese, 2002e). Mas Rumsfeld reiterou que os EUA conduziram suas reduções independentemente do que os russos fizessem e que manteriam um diálogo constante com eles a fim de ampliar a confiança e a transparência. O secretário apontou que, entre 2002 e 2009, haveria tempo suficiente para se discutir o que se faria entre 2009 e 2012 – ano de expiração do SORT. Se nada fosse definido, o regime do START não estaria mais em vigor nesse período, e o SORT continuaria sem dispor de provisões próprias para tal atividade. Rumsfeld lembrou que, mesmo que nada fosse definido, os EUA tinham meios técnicos nacionais de verificação (Rumsfeld, 2002d).

Durante a série de audiências com os membros da administração Bush em julho e em agosto de 2002, muitos senadores democratas criticaram a falta de procedimentos para eliminação de ogivas, a inexistência de um cronograma para as reduções e a ausência de provisões próprias para verificação (Boese, 2002e). O senador Akaka, por exemplo, apontava que o tratado não estabelecia cronograma para as reduções nem citava as armas táticas, “atraentes para os terroristas”. Biden e Russell Feingold indicaram que o acordo não tinha provisões próprias para verificação nem requeria a eliminação de mísseis, bombardeiros e submarinos ou a

destruição de ogivas. Já Reed afirmou que o tratado não definia o que eram “ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas” nem estipulava as armas que seriam reduzidas pela Rússia. Kerry apontou que a principal lacuna do SORT era a falta de mecanismos de verificação e de meios de prestação de contas. Além disso, o tratado dava permissão para o rearmamento, o que, segundo Kerry, era uma “enorme contradição” (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003).

Apesar das críticas, senadores de ambos os partidos assinalaram que ofereceriam consentimento para a ratificação do SORT. Lieberman chegou a afirmar que, embora crescesse o sentimento de que o SORT parecia um “recipiente vazio”, ele seria aprovado pela maioria ou até mesmo unanimemente (Boese, 2002e; Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003). Biden disse que esperava ver o rápido consentimento do Senado à ratificação do tratado, pois, apesar de suas falhas, o SORT representava um primeiro passo para a construção de acordos mais substantivos com o Executivo russo. O senador afirmou que os EUA ficariam melhores com o tratado do que sem ele (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003; The Acronym Institute, 2002h). Outros democratas ecoaram Biden, expondo questões e preocupações, mas vendo o acordo como um passo positivo adiante (Boese, 2002e). O senador Bill Nelson levantou pontos preocupantes, mas considerou o Tratado de Moscou uma grande inovação e recomendou que a administração negociasse a destruição de ogivas nucleares (Ruppe, 2002). Levin viu o tratado como uma medida parcialmente falha, pois entendeu que a importância do SORT não estava tanto no que ele fazia ou deixava de fazer no presente, mas na possibilidade que abria para o futuro (The Acronym Institute, 2002h; Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003). O senador via o começo de um processo mais significativo, em que o número total de ogivas – não apenas o das nucleares estratégicas – seria reduzido, e acordos multilaterais estipulariam a redução de WMD (The Acronym Institute, 2002h).

A maior parte dos senadores republicanos ofereceu apoio incondicional ao tratado. O senador Warner, por exemplo, definiu o SORT como “o acordo certo na hora certa” e disse que as reduções estipuladas pelo tratado eram as maiores na história dos acordos sobre o controle e a redução de armas. A exceção mais notável foi Lugar, um proponente do CTR. O senador endossou o tratado, mas expressou preocupação sobre o que poderia acontecer às ogivas russas removidas de mísseis, de submarinos e de bombardeiros (Boese, 2002e; Ruppe, 2002).

Durante o segundo semestre de 2002, começou-se a especular sobre o possível conteúdo das condições a serem

agregadas à resolução de ratificação do SORT. Especialistas sugeriam que os senadores requeressem um cronograma para as reduções, bem como negociações sobre armas táticas (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2003; Council for a Livable World, s.d., 2002). Num relatório enviado a Biden, Levin sugeriu a adição de condições, como a consulta ao Senado em caso de denúncia; o incentivo à eliminação de sistemas; a troca de informação com os russos e a elaboração de um relatório anual sobre o progresso das reduções (Arms Control Association, 2002c).

#### 4.5.2. O consentimento para a ratificação

O Comitê de Relações Exteriores do Senado aprovou unanimemente a resolução de conselho e consentimento para ratificação do SORT no início de fevereiro de 2003 e não recomendou qualquer emenda ao tratado. Ele apenas agregou a tal resolução algumas condições e declarações que encorajavam a ampliação da *accountability* de Bush ao Senado, mas pouco faziam para corrigir deficiências do SORT<sup>26</sup> (Kucia, 2003a; Lugar, 2003a; Woolf, 2002). As duas modestas condições eram:

1. A elaboração de um relatório anual sobre a assistência norte-americana à Rússia pelo CTR;
2. Uma atualização anual sobre o status da implementação do tratado nos EUA, incluindo níveis de força estratégica, cronograma para reduções planejadas e medidas de verificação e de transparência que foram ou poderiam ser empregadas (Kucia, 2003a; Estados Unidos da América, Senado, 2003b; The Acronym Institute, 2003a).

As declarações continham as seguintes recomendações para fortalecer o tratado e as relações EUA-Rússia:

---

<sup>26</sup> A “emenda ao tratado” promove modificações reais no seu texto. Os entendimentos, as interpretações, as declarações etc. podem ser adicionados à resolução de conselho e consentimento para ratificação. Eles não modificam ou limitam as provisões do tratado na sua operação internacional, mas esclarecem e explicam seu sentido e lidam com alguma questão incidental relacionada à sua operação. Depois que a resolução de ratificação é proposta, nenhuma emenda ao tratado está em ordem, exceto por consentimento unânime. Reservas, entendimentos, interpretações, declarações etc. estão em ordem durante a consideração da resolução de ratificação. Quando o Senado completa a consideração do tratado e da resolução de ratificação, ele dá seu consentimento final à resolução, com o voto de dois terços dos senadores presentes. O Senado oferece seu conselho e consentimento ao concordar com a resolução de ratificação (Dove, 1997).

1. A reafirmação da “condição Byrd-Biden”, que articulava os princípios constitucionais em que o entendimento comum dos termos do tratado seria baseado;
2. A realização das reduções determinadas pelo SORT antes da data de expiração;
3. A emissão de relatórios pelo Executivo antes e depois das reuniões da Comissão Bilateral de Implementação;
4. A ampliação da transparência bilateral sobre armas nucleares não-estratégicas;
5. A continuação do processo de reduções ofensivas estratégicas;
6. A consulta ao Senado sobre a decisão de prorrogação do SORT, de sua substituição por outro acordo ou de denúncia do tratado (Kucia, 2003a; Estados Unidos da América, Senado, 2003b; The Acronym Institute, 2003a).

Segundo Lugar, que naquele momento era o presidente do Comitê de Relações Exteriores do Senado, essa última declaração seguia na linha do compromisso feito por Powell de consultar o Senado se o presidente considerasse a utilização da provisão de denúncia. Embora se mostrasse solidário aos argumentos dos senadores com respeito à defesa das prerrogativas do Senado, Lugar apontou que o processo que governava a denúncia de tratados ainda era um ponto de debate constitucional. A Constituição não definia um papel específico para o Senado com respeito à denúncia (Estados Unidos da América, Senado, 2003a). Ao agregar tal declaração à resolução de ratificação, os senadores poderiam pelo menos encorajar a consulta do Executivo ao Senado e, mesmo que sensivelmente, estimular a ampliação de seu papel na definição dos rumos da política nuclear norte-americana e da relação estratégica com a Rússia, já que tais declarações não limitavam legalmente o presidente.

Alguns senadores ainda consideravam o SORT falho. Kerry, por exemplo, caracterizou o tratado como “retórica imponente e pouca realização”. Porém, tais críticos concordavam que, embora o SORT não fosse o que imaginavam os democratas, ele era “melhor que nada” (Kucia, 2003a,b). O democrata Biden – naquele momento, líder da minoria no Comitê de Relações Exteriores do Senado – juntou-se ao republicano Lugar no apoio a tal resolução de ratificação, sem emendas a ela ou ao tratado em si, em troca do compromisso do presidente de atender às condições e de seguir as recomendações. Com a conclusão do trabalho do Comitê de Relações Exteriores, os republicanos indicaram que pretendiam trazer o SORT o mais rápido possível para

votação no plenário<sup>27</sup> (Kimball & Kucia, 2003c; Kucia, 2003b; Woolf, 2002).

Em março de 2003, o Senado aprovou unanimemente a resolução de conselho e consentimento para a ratificação do SORT – 95 votos a zero<sup>28</sup> –, após dois dias de debate nos quais emendas a tal resolução foram retiradas ou rejeitadas (Kimball & Kucia, 2003c; Kucia, 2003b). No primeiro dia, Lugar apontou que, embora o SORT fosse um elemento central da nova relação estratégica russo-americana, o tratado sozinho era insuficiente para suprir a necessidade de segurança da nação. Era necessária a cooperação pelo CTR, iniciativa co-fundada pelo senador:

Critics of the Moscow Treaty suggest this lack of a new verification regime is a weakness that must be rectified. (...) But this point of view sees the treaty through a cold war prism when cooperative threat reduction programs did not exist and both sides were trying to maximize strategic nuclear force levels. (...) I believe the level of verification of the Moscow Treaty is sufficient. American verification experts will have the START I treaty verification procedures in place throughout at least 2009. But perhaps more importantly, the Nunn-Lugar program has placed American dismantlement teams and equipment on the ground in Russia now (Estados Unidos da América, Senado, 2003a).

Lugar reconhecia que o SORT não era perfeito. Mas, para o senador, essa não era a questão. O ponto estava em ver se, colocado numa balança, o tratado servia aos interesses nacionais. O senador apontou que resistiria a emendas, pois, apesar de apresentar deficiências, o SORT representava um passo importante nas relações russo-americanas. A aplicação de emendas poderia dificultar uma votação favorável no Parlamento russo e não preservaria o espírito de um acordo admitidamente limitado, como foi negociado pelos membros das administrações Bush e Putin.

---

<sup>27</sup> O Comitê de Defesa da câmara baixa do Parlamento russo rejeitou o documento de ratificação submetido por Putin, afirmando que não havia procedimentos amplos para verificação. Em fevereiro de 2003, a Duma enviou o documento de volta ao presidente com condições. Ela estipulou que o desdobramento de uma defesa antimísseis pelos EUA, que ameaçasse a capacidade de dissuasão russa, poderia levar à denúncia do tratado. A Duma também requereu verbas adicionais para garantir que as forças nucleares estratégicas fossem mantidas em níveis compatíveis com as necessidades de segurança nacional; um relatório do presidente sobre o desdobramento de tais forças e a participação parlamentar em planos de desenvolvimento, de modernização e de desmantelamento de armas (Kucia, 2003a).

<sup>28</sup> Não compareceram à votação cinco senadores, três republicanos – Pete Domenici, Mitch McConnell e Gordon Smith – e dois democratas – Bob Graham e Zell Miller (Estados Unidos da América, Senado, 2003a).

Justificando por que o Comitê de Relações Exteriores do Senado aprovou unanimemente a resolução de ratificação, Biden disse que, embora houvesse muito que o SORT não fazia, os tópicos em aberto seriam discutidos com os russos, e a implementação do tratado seria um passo rumo a um mundo mais pacífico. Embora o SORT não fosse detalhado nem preciso, havia boa-fé, informação provida pelo regime do START I e auxílio do CTR, que apontariam o caminho para acordos mais substantivos:

We can only hope that his laissez-faire approach to arms control obligations will not lead to misunderstandings down the road. With no agreed definitions and no benchmarks, I respectfully suggest that there is lots of room for quarrels over whether a party will really be in compliance by December 31, 2012. (...) To reject this treaty (...) would harm our national interest and (...) the relationship between the United States and Russia. The arms reductions in it do not go far enough, (...) but they are better than nothing (Estados Unidos da América, Senado, 2003a).

Biden reconhecia que a resolução não incluía tudo que muitos senadores desejavam, mas endereçava uma série de preocupações dos legisladores. Além disso, os membros da administração concordaram em apoiar e em implementar a resolução com as condições e com as declarações agregadas pelo Comitê. Em suma, segundo o senador:

[T]he Moscow Treaty does not codify an agreement. Rather, it codifies two unilateral decisions to reduce strategic forces. That is not a bad thing, but it is not such a significant thing (Estados Unidos da América, Senado, 2003a).

Biden disse que, embora não considerasse o SORT um tratado ideal, não o rejeitaria e que também iria votar contra emendas que julgava úteis, pois elas poderiam levar à perda do acordo e, com isso, de um passo importante nas relações entre EUA e Rússia:

This is not a treaty [SORT], were I in charge of negotiation (...) I sincerely hope this further changes the atmosphere in the positive direction it has been changing, that this administration and the Russian administration will conclude we should be dealing with MIRV missiles, we should be dealing with tactical nuclear weapons, and we should be dealing with other genuine mutual concerns that we have. (...) [I]f we reject this treaty, if we bog it down and it does not get the necessary supermajority required, then it will make those possibilities impossible in the near term (Estados Unidos da América, Senado, 2003a).

Como aponta Milner (1997, p.105), se os membros do Executivo nacional ou do Executivo e do Legislativo estrangeiros considerarem inaceitáveis as alterações feitas, as negociações podem ter que recomeçar. Num jogo de informação completa como o que estamos concebendo, é pouco provável que haja um número muito grande de emendas ao tratado ou à resolução de ratificação, já que os membros do Executivo antecipam corretamente as preferências da maior parte do Legislativo. No caso em questão, os membros da administração Bush previram corretamente as preferências dos senadores republicanos e de alguns poucos democratas por um acordo legalmente vinculante que permitisse a maximização da flexibilidade estratégica. O Comitê de Relações Exteriores não recomendou emendas ao tratado. Porém, utilizando seu poder de emenda à resolução de ratificação, alguns senadores democratas ainda tentariam extrair melhores resultados para eles mesmos e, em muitos aspectos, para os membros do Executivo russo, de cujas preferências aproximavam-se bastante. Apesar do apoio dado por Lugar e por Biden a uma resolução sem novas alterações, houve senadores que sugeriram emendas a ela.

Dentre os democratas que pretendiam oferecer emendas mas não prosseguiram – já que Biden votaria contra elas baseado no compromisso a que chegou com Lugar –, estava Byron Dorgan. Ele desistiu de uma emenda à resolução. Ela incluiria uma declaração requerendo que o presidente, partindo das fundações do SORT, negociasse um novo tratado com os russos, o qual entraria em vigor após o término do START I e requereria reduções abrangentes, verificáveis e irreversíveis de ogivas estratégicas e não-estratégicas (Estados Unidos da América, Senado, 2003a).

Algumas emendas foram retiradas. No primeiro dia de discussão, o democrata Durbin sugeriu a adição de uma condição à resolução. Ela requereria que o presidente emitisse relatórios sobre arranjos apropriados – como o uso de inspeções recíprocas, a troca de informação e outras medidas cooperativas – para o monitoramento do número de armas das partes e das instalações capazes de produzir ou de processar quantidades significativas de material físsil. Lugar opôs-se à proposta de Durbin, pois os objetivos de verificação sugeridos já eram atingidos de outras formas, em especial pelo START I e pelo CTR (Estados Unidos da América, Senado, 2003a).

No dia seguinte, foi retirada a emenda de Dianne Feinstein – que estava em nome dela e de mais três democratas, Ron Wyden, Patrick Leahy e Tom Harkin –, a qual visava a adicionar uma nova declaração à resolução. Ela encorajaria o presidente, dentro de 180 dias após a troca de instrumentos de ratificação, a iniciar a redução do status de

alerta dos sistemas nucleares e requereria que o Executivo emitisse relatórios sobre o status de alerta das forças nucleares dos EUA e da Rússia. O senador Akaka desejava inserir trechos à primeira condição, mas sua emenda foi retirada. Ela incluiria uma estimativa do orçamento para a implementação de todos os programas do CTR e dos outros programas de não-proliferação relevantes ao tratado, além de uma descrição das iniciativas do presidente para potencializá-lo (Estados Unidos da América, Senado, 2003a).

Levin sugeriu – em seu próprio nome e nos dos democratas Akaka, Feingold e Edward Kennedy – a adição de uma nova condição à resolução de ratificação. A emenda requeria que o Senado fosse informado, com pelo menos 60 dias de antecedência, sobre qualquer decisão de denunciar ou de prorrogar o SORT, bem como de modificá-lo de forma significativa. Uma das declarações adicionadas à resolução de ratificação estipulava que o presidente consultasse o Senado, mas, segundo Levin, tal declaração não limitava legalmente o presidente. Num debate ainda mais geral, Levin defendia que a instituição deveria ter a função não só de oferecer conselho e consentimento para a ratificação dos tratados, mas também ser consultada nos casos de sua prorrogação, de sua substituição e mesmo de denúncia. Ele foi fortemente apoiado por Feingold, que propôs uma emenda à de Levin. Ela requeria que, antes de qualquer decisão relacionada à denúncia, à substituição ou à prorrogação do acordo, o presidente obtivesse o consentimento de dois terços dos senadores presentes. Embora tivesse reconhecido a importância desses pontos, Biden considerou que a discussão faria mais sentido para um tratado que tivesse mais substância que o SORT, o qual, embora importante, era “excessivamente incompleto”. A emenda de Feingold foi retirada, e, pouco depois, a de Levin, que ainda passou por sensíveis modificações, foi derrotada por 50 votos a 44 (Estados Unidos da América, Senado, 2003a; Kimball & Kucia, 2003c; Kucia, 2003b).

Já a emenda de Kerry requeria a criação de uma nova condição na resolução, determinando que a Comunidade de Inteligência emitisse relatórios anuais sobre sua habilidade de verificar a aquiescência russa ao tratado. Kerry aproveitou para fazer duras críticas ao SORT:

The treaty's supporters have noted that its brevity is important, as if the length of a treaty somehow constitutes a real accomplishment, and that provisions in it are a reflection of our new relationship with Russia. This treaty exhibits a lot of trust but no verification. (...) Without meaningful verification, there is a great deal that we will not know. And (...) what we don't know can (...) hurt us in this dangerous world that we live in today. (...) [A]t its heart this treaty represents a missed opportunity. It almost represents a

treaty for the sake of a treaty without regard to the longer term security interests and strategic interests of the United States (Estados Unidos da América, Senado, 2003a).

Lugar indicou que as medidas de verificação sugeridas por Kerry já estavam inclusas no CTR e classificou a emenda como “desnecessária”. Tal proposta foi derrotada por 50 votos a 45 (Kimball & Kucia, 2003c; Kucia, 2003b).

#### **4.6. A interação entre o doméstico e o internacional**

Nas conversações com os norte-americanos, os russos buscavam 1) um acordo legalmente vinculante 2) que estipulasse reduções reais e irreversíveis. Conseguiram atingir apenas o primeiro desses objetivos, mas, para eles, esse já foi um grande sucesso. O tratado garantia que o compromisso norte-americano de redução de suas ogivas continuaria a existir mesmo após o fim da administração Bush. Ademais, obter a assinatura do tratado por Bush foi vital para Putin, pois permitiu ao presidente russo lidar melhor com os críticos de suas políticas pró-ocidentais (Woolf, 2002).

Porém, os russos não convenceram os norte-americanos a adotar as regras de contagem do START I, a eliminar veículos de lançamento e ogivas excedentes e a incluir no tratado uma declaração de que a defesa antimísseis norte-americana não minaria a capacidade de dissuasão russa. Mas acreditavam que ainda poderiam alcançar alguns de seus objetivos. O general Baluyevskiy apontou que o debate sobre a eliminação das ogivas não-desdobradas estaria na agenda da Comissão Bilateral de Implementação. Embora o tratado não contivesse referência à defesa antimísseis, os russos declararam que a ligação entre sistemas ofensivos e defensivos foi mantida ao se incluir, no preâmbulo do tratado, uma referência às declarações de Gênova, em que os presidentes concordaram em manter consultas sobre assuntos *inter-relacionados* de sistemas ofensivos e defensivos<sup>29</sup>. A Declaração Conjunta também provia uma noção substantiva sobre as intenções dos norte-americanos quanto à defesa antimísseis (Woolf, 2002).

Quando entraram nas conversações com os russos, os membros do Executivo norte-americano, embora se tivessem mostrado abertos às várias modalidades de acordo, procuraram evitar um legalmente vinculante no perfil daqueles da Guerra Fria. Não desejavam quaisquer limites

---

<sup>29</sup> A análise artigo a artigo que Bush enviou ao Senado diz que a linguagem preambular não implica quaisquer restrições ou limitações sobre programas defensivos (Bush, 2002c).

rígidos sobre veículos de lançamento, ogivas armazenadas e defesa antimísseis. Eles atingiram esse último objetivo, mas não conseguiram evitar um acordo legalmente vinculante. Aquiesceram aos desejos russos por um documento nessa forma por três razões. Primeiramente, garantiram, ao se manterem firmes nas suas posições, que o tratado refletiria o objetivo de maximização da flexibilidade. Como aponta Woolf (2002), a forma do documento tornou-se pouco importante, pois o conteúdo não minava seus planos correntes. Em segundo lugar, os senadores pressionaram para que concluíssem um tratado. Finalmente, a concessão norte-americana permitia fortalecer a habilidade de Putin de cooperar com os EUA. Ao assinar o tratado, Bush recompensou Putin por sua cooperação e permitiu a ele responder aos críticos com um marco no controle e na redução de armas (Woolf, 2002).

O consentimento russo à denúncia do ABM e um tratado sobre reduções ofensivas estratégicas longe do ideal imaginado por Putin e pelos membros de sua equipe representam nada mais que uma amarga pílula que tiveram de engolir em vista da assimetria de poder entre as partes. Ao consentir à denúncia do ABM e assinar o SORT, Putin admitiu a asserção da equipe de Bush de que as questões sobre armas ofensivas e defensivas não deveriam interferir de forma negativa na consolidação da nova relação estratégica russo-americana mais abrangente (Kuchins, 2002a).

Num momento em que os russos aceitam o conteúdo sugerido por Bush e por sua equipe para as reduções ofensivas estratégicas, os senadores dos EUA apenas inseriram alguns elementos modestos na resolução de ratificação e não modificaram substancialmente o SORT. Assim, evitavam correr o risco de que mudanças amplas não fossem aceitas por Bush nem pelo Executivo e pelo Parlamento russos e assim pudessem comprometer o tratado e a coordenação crescente entre as partes. As condições e as declarações permitiam pelo menos encorajar a prestação de contas e a consulta do presidente norte-americano aos senadores. Os republicanos e alguns democratas ofereceram consentimento para a ratificação do tratado porque acreditavam que ele permitia maximizar a flexibilidade estratégica para atender às contingências imediatas, imprevistas ou potenciais. Porém, a maior parte dos democratas ofereceu consentimento para a ratificação do SORT porque via que ele apenas provia uma plataforma inicial para acordos mais substantivos (Boese, 2003; Davis, 2002; Estados Unidos da América, Senado, 2003a,b; Kucia, 2003a,b; The Acronym Institute, 2003c).