

Jogos Perigosos Sob o Sol da Meia Noite: política externa e controle de armas nucleares na Era Putin

Diego Santos Vieira de Jesus (IRI / PUC-RIO)¹
dsvj1408@terra.com.br

RESUMO: *O objetivo deste artigo é examinar os principais fatores que explicam o conteúdo e os rumos da política externa da Rússia durante a administração de Vladimir Putin numa das esferas mais importantes da segurança da federação: o controle de armas nucleares. O argumento central aponta que, num primeiro momento, grande parte das lideranças no Executivo de tal país defendia a preservação de instrumentos jurídicos densos e precisos na manutenção da estabilidade no relacionamento estratégico com os EUA e a “desnuclearização” da política militar em face dos altos custos de preservação do arsenal atômico e da necessidade de desenvolvimento de armas convencionais para lidar com ameaças regionais. Porém, diante das preocupações ainda maiores em torno da proliferação de armas de destruição em massa, do desenvolvimento acirrado da defesa antimísseis norte-americana e das pesquisas nos EUA sobre sistemas atômicos para teatros de operações, Putin e os membros de sua equipe buscaram evitar os obstáculos políticos e jurídicos à flexibilidade estratégica e valorizaram a autonomia no planejamento militar.*

PALAVRAS-CHAVE: *Rússia; Vladimir Putin; armas nucleares; controle de armas.*

ABSTRACT: *The aim of this paper is to examine the main factors that explain the content and the direction of Russian foreign policy under Vladimir Putin’s administration in one of the most important security issues: nuclear arms control. The central argument indicates that, at first, many actors in the Executive advocated the preservation of dense and precise legal instruments in the maintenance of the stability in the strategic relationship with the U.S. and the “denuclearization” of the military policy in the light of the high costs of preservation of the nuclear arsenal and the need for the development of conventional weapons to deal with regional threats. However, in the light of even greater concerns*

¹ Doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação e da Pós-Graduação lato sensu em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio)

about the proliferation of weapons of mass destruction, the development of the U.S. missile defense and the U.S. research on atomic theater systems, Putin and the members of his team sought to avoid political and legal obstacles to their strategic flexibility and appreciated even more autonomy in military planning.

KEYWORDS: *Russia, Vladimir Putin, nuclear weapons, arms control.*

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

oportunidade ou por se opor a certas decisões norte-americanas contando com a colaboração de aliados dos próprios EUA (Lynch, 2001, p.24-26).

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

proliferação, já que o material nuclear e o *know-how* para desenvolver tais armas poderiam cair nas mãos de Estados-pária ou de terroristas.

Adotando posição semelhante à de Primakov, o ex-presidente Vladimir Putin buscou, ao longo de seu mandato (2000-2008), esclarecer que a Rússia rejeitaria tanto o antiocidentalismo da URSS como o romantismo ingênuo do momento imediatamente posterior ao fim da Guerra Fria em favor de uma perspectiva que enfatizaria o *status* da Rússia como grande potência e estaria centrada na busca de uma parceria mutuamente benéfica com os EUA. Tal continuidade nos objetivos e na retórica era refinada, segundo Mankoff (2007, p.126), pela agilidade de Putin na construção de uma imagem liberal, estatista ou nacionalista de acordo com o que a situação exigisse. Ao centralizar a formulação da decisão, o então presidente procurou insular a discussão sobre a política externa das pressões internas e impor uma visão mais coesa do interesse nacional que não foi possível na época de Yeltsin em face da predominância dos interesses regionais e setoriais. A ênfase na força e na unidade era destinada a conter a sensação de insegurança da Rússia ocasionada não só pela expansão da OTAN e pela adoção de posturas unilaterais agressivas pelos EUA, mas pela difusão de ameaças como o terrorismo.

O objetivo deste artigo é examinar os principais fatores que explicam o conteúdo e os rumos da política externa da Rússia durante a Era Putin numa das esferas mais importantes da segurança da federação: o controle de armas nucleares. O argumento central que pretendo sustentar aponta que, num primeiro momento da administração Putin, grande parte das lideranças no Executivo de tal país – que contavam principalmente com o apoio dos membros do Partido da Unidade e a aliança tática desses atores com o Partido Comunista no Legislativo –

defendia a preservação de instrumentos jurídicos densos e precisos como o segundo Tratado sobre Reduções de Armas Estratégicas (START II, na sigla em inglês) e o ABM na manutenção da estabilidade no relacionamento estratégico com os EUA, a “desnuclearização” da política militar em face dos altos custos de preservação do arsenal atômico e da necessidade de desenvolvimento de armas convencionais para lidar com ameaças regionais e a preservação de uma postura cautelosa diante do possível desenvolvimento da defesa antimísseis norte-americana. Porém, diante das preocupações ainda maiores em torno da proliferação de armas de destruição em massa, do desenvolvimento acirrado da defesa antimísseis norte-americana e das pesquisas nos EUA sobre sistemas atômicos para teatros de operações, Putin e os membros de sua equipe buscaram evitar os obstáculos políticos e jurídicos à sua flexibilidade estratégica e valorizaram ainda mais a autonomia no planejamento militar. Primeiramente, eles levavam em conta a necessidade estratégica internacional em face da fraqueza das forças convencionais. Ademais, eles consideravam benefícios políticos domésticos, assegurando a membros da Duma e do Conselho da Federação – as câmaras baixa e alta do Parlamento russo, respectivamente – e aos setores militares que as contramedidas russas estavam em pleno funcionamento. Na próxima seção, será desenvolvido um panorama geral da política externa russa durante a administração Putin. Nas duas seções seguintes, serão apresentadas as posturas estratégicas do governo russo com relação ao controle de armas nucleares antes e depois de 2001, respectivamente. Na última parte, serão examinados os desenvolvimentos mais recentes após a Era Putin na área de controle de armas, sob a administração de Dmitri Medvedev.

Jogos perigosos: a política externa de Vladimir Putin e a concentração de poder na definição do planejamento estratégico russo

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

Para entender a formação da política externa nesta área, é preciso considerar a dimensão doméstica. Dentre os mecanismos que possibilitaram a concentração de poder nas mãos de Putin, cabe ressaltar particularmente a eliminação dos partidos-anões; a colocação dos partidos políticos sob supervisão, monitoramento, regulação e repressão potencial e a restauração de um sistema unificado e integrado de departamentos especiais no Serviço Federal de Segurança da Federação Russa para a espionagem das Forças Armadas e para o desmantelamento de esforços voltados ao questionamento da ordem constitucional. A obsessão pela segurança interna podia ser detectada não só na Doutrina de Defesa revisada de abril de 2000 e no Conceito de Política Externa desenvolvido em julho do mesmo ano, mas na recentralização do poder político regional com o apoio de generais e de ex-membros da KGB; na consolidação da supervisão policial sobre a sociedade, particularmente os oponentes políticos e os críticos na mídia; e na intimidação de empresários (Blank, 2002, p.152-153).

Líderes como Putin têm sua base de poder na oferta de bens privados que são capazes de preservar a lealdade de suas coalizões vitoriosas. Nessas coalizões, os militares gradativamente assumiram uma posição marginal diante, por exemplo, do fortalecimento dos serviços russos de segurança e da colocação de muitos de seus membros em cargos da hierarquia militar. Embora grande parte das Forças Armadas acreditasse que poderia manipular Putin e simpatizasse com o presidente devido à posição mais dura com relação a questões como a Chechênia, o líder na verdade procurava trazê-los para perto a fim de mantê-los sob controle, mas não participando do círculo fundamental da coalizão, posição na qual poderiam exercer maior pressão (Bukkvoll, 2003, p.225-226). Mesmo com fortes razões para se opor a Putin em face de sua

menor influência sobre a formulação da decisão no Kremlin, os setores militares internos apoiaram o presidente em inúmeros temas relacionados ao controle de armas e ao desarmamento nucleares, num momento em que ele buscou assegurar que as contramedidas russas estavam em pleno funcionamento em face da presença militar da OTAN nas proximidades das fronteiras do país, além das novas ameaças na periferia. Como ressalta Bukkvoll (2003, p.226, 230-231), embora Putin tivesse menos a perder em termos de apoio político com uma oposição dos militares pelo fato de tais atores estarem marginalizados na coalizão, o presidente não poderia ignorá-los completamente como uma força política em face do controle que ainda exerciam em uma série de instituições russas. Ao mesmo tempo em que preservava o apoio desses grupos, não atenderia completamente à posição das alas militares mais conservadoras, pois, atento às recomendações dos serviços de segurança, sabia que o enfrentamento das ameaças assimétricas exigia a implementação de uma posição mais pró-ocidental e que, em face dos inimigos comuns aos do Ocidente, fazia-se necessária uma posição pragmática para o acesso à informação dificilmente obtida de outras formas (Bukkvoll, 2003, p.230).

Segundo Charap (2007, p.335-340), a força adquirida pelo presidente também cresceu consideravelmente, pois, enquanto na administração Yeltsin o poder das lideranças regionais aumentou quanto à implementação de decisões políticas, e a capacidade do Executivo de coordenar tais lideranças declinou relativamente, Putin transformou as relações entre a administração central e as regiões e limitou os poderes locais, restringindo a capacidade deles de atuar sem o consentimento do Kremlin. Essas transformações deram-se por meio da manipulação institucional. O presidente criou os “supergovernadores” – chamados *polpredy* – para monitorar os governantes regionais, inclusive suas

atividades internacionais, e obteve com tal supervisão a priorização de seus interesses em áreas em que tinham agendas diferentes. No Legislativo, Putin alterou a estrutura do Conselho da Federação, de forma que governantes regionais foram destituídos de canais diretos de influência sobre a política externa – seus assentos –, e lideranças regionais foram desprovidas de imunidade parlamentar e de poderes de veto sobre pontos da legislação federal (Charap, 2007, p.341-342).

A influência de Putin estendeu-se ao sistema multipartidário russo, visível no apoio do eleitorado ao Rússia Unida, o partido da situação. Como apontam Kunov et al. (2005, p.VII-IX), essa facção conseguiu assegurar a maioria constitucional da Duma após as eleições legislativas de 2003, enquanto os comunistas perderam cerca de 60% de seu eleitorado em face de inúmeros problemas organizacionais, e os partidos liberais como o Yabloko e a União das Forças de Direita receberam apoio limitadíssimo, não conquistando a margem de votos necessária para a eleição. O sistema político na Rússia não podia ser caracterizado por preferências estáveis ou previsíveis em relação aos pleitos anteriores, num momento em que Putin transformou as regras do jogo, e as perspectivas de consolidação de um sistema multipartidário efetivo pareciam distantes. Em 2000, a distribuição de apoio durante o pleito presidencial refletiu as preferências políticas do eleitorado durante as eleições de 1999 para a Duma, enquanto, em 2004, as eleições para a presidência aconteceram em outra circunstância em face do fortalecimento da posição do governo federal perante as elites regionais, do ganho de controle quase total do Legislativo com a fusão das duas facções pró-governo – Unidade e Pátria – no Rússia Unida e da melhor condição econômica do país. Tal situação prejudicou a oposição a Putin, de forma que o resultado do pleito de 2004 já poderia ser previsto desde

seu início. A verticalização do poder, a remoção do sistema de *checks and balances* e a disponibilidade de informação à população por empresas de comunicação do próprio Estado preservaram a autoridade do presidente (Kunov et al., 2005, p.1-17).

Como fica visível a partir da marginalização das Forças Armadas nas coalizões fundamentais, da limitação das atuações das lideranças regionais e dos membros do Parlamento russo, da mudança das regras do processo eleitoral e da manipulação da informação veiculada pelos meios de comunicação, Putin adotou uma série de mecanismos visando à concentração de mais poder às custas do Legislativo e do Judiciário, por exemplo. Ele procurou superar a desorganização institucional da presidência de Boris Yeltsin e “limpar” o Executivo durante seu primeiro mandato, colocando indicados em cargos importantes e fortalecendo o controle do Kremlin sobre a política russa. A administração Putin herdou nos seus primeiros anos uma série de discussões burocráticas que se desenvolviam desde o fim da década de 1990. Como lembram Bremmer & Charap (2007, p.84-85), tais divisões internas limitaram o controle direto do presidente, mas, por meio dos mecanismos de concentração do poder, preferências, valores e disposições de Putin eram gradativamente impressos na definição dos rumos das políticas externa e de segurança. Muitas dessas preferências eram influenciadas por elites político-sociais que o apoiavam, como, por exemplo, advogados e economistas de São Petersburgo, os remanescentes da “família Yeltsin” – parentes e associados do ex-presidente que preservaram posições influentes na burocracia – e os *siloviki*, o grupo mais influente do Kremlin e dos ministérios, composto principalmente por ex-funcionários da Inteligência de São Petersburgo que ocupavam cargos importantes no governo. Tais indivíduos não apenas assumiam posições importantes no Executivo e

controlavam agências governamentais com poder regulatório em áreas estratégicas, mas tinham controle parcial de muitas outras instituições, ocupavam cargos menores na burocracia estatal e nas empresas controladas pelo Estado – em particular no complexo militar-industrial –, buscavam verbas do Estado para as instituições que controlavam e até mesmo determinavam quem poderia ter acesso ao presidente (Bremmer & Charap, 2007, p.84-85).

Cohen (2007) ressalta que essa elite político-militar e econômica pós-soviética internalizou valores do Império Russo e da URSS, muitas vezes vendo o mundo exterior quase exclusivamente sob a lente do poder militar e econômico, além de utilizar a política externa como uma ferramenta para fortalecer o apoio doméstico e alimentar a percepção de que Rússia estava cercada de inimigos em momentos nos quais sua legitimidade se deteriorara. Bremmer & Charap (2007, p.87-90) observam que, em termos de crenças, esses atores não tinham a mesma coerência de valores e princípios que os neoconservadores na administração Bush nos EUA, por exemplo. Entretanto, eles compartilhavam com Putin crenças que facilitavam a coesão entre eles e ofereciam orientações sobre seus objetivos. Dentre os elementos que as compõem, cabe destacar a consolidação contínua do poder político-econômico dentro de um Estado altamente centralizado, fortalecido por estruturas sólidas de segurança e de defesa. Nesse sentido, a lei, a ordem e a estabilidade eram prioridades maiores que o processo democrático ou uma sociedade civil ativa. Além disso, esses indivíduos visavam a promover a restauração do *status* da Rússia no nível internacional. A manipulação institucional interna – que permitia a exclusão dos principais opositores e focos de resistência nos principais fóruns de decisão – e a utilização de compensações paralelas como cargos e favores

políticos a forças político-sociais relevantes sobre as quais o controle não era fácil ou total permitiram a centralização gradativa do poder nas mãos do Executivo russo, mais precisamente de Putin. Simultaneamente, o presidente preservou instituições típicas de um regime democrático a fim de tornar a implementação de políticas mais legítima e menos custosa, mas tolheu a independência e a autonomia de forças sociais.

O presidente não apenas ampliou seu poder domesticamente por meio da redução da autoridade da Duma e do Conselho da Federação na formulação da decisão e da limitação da liberdade da mídia e da oposição política, mas criou, de forma bem sucedida, um “culto à personalidade”, apresentando-se como um líder competente e onipresente. Ciente de que uma política excessivamente crítica em relação aos EUA poderia prejudicar o país, ele optou por adotar posturas moderadas diante de ações norte-americanas que desagradaram grande parte dos russos, como a denúncia do ABM. Buscando minimizar as concepções de cessão total aos desejos da administração Bush neste caso, enfatizou a habilidade de Moscou de neutralizar novas armas norte-americanas por meio da modernização do arsenal russo e da intensificação da cooperação estratégica com a China. Nesse sentido, Putin mantinha vivos o antiamericanismo e a “síndrome de grandeza”, nos termos de Shlapentokh (2002, p.138-143), mas não os usava em suas formas extremas.

Jogos perigosos nas noites brancas: política externa e controle de armas nucleares no início da administração Putin

Segundo Sokov (2002b, p.102), a relevância da dissuasão nuclear declinou com o fim da Guerra Fria, e cenários para um uso limitado de

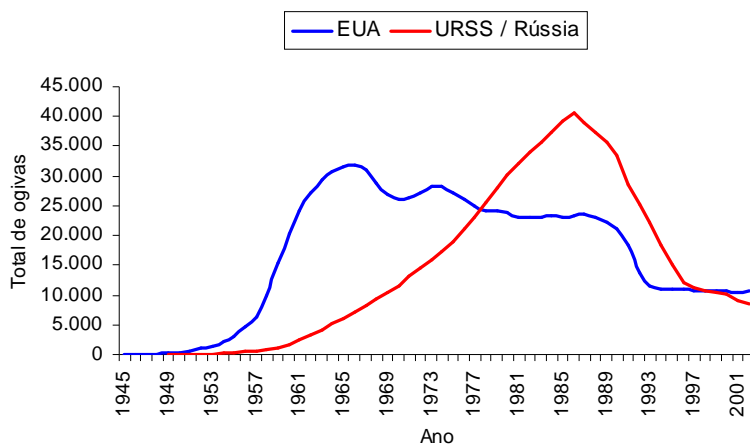
sistemas atômicos – mesmo em menores quantidade e potência – tornaram-se mais proeminentes, podendo-se abrir precedentes para a legitimação do uso desses sistemas em múltiplas situações de conflito. A confiança nas armas atômicas aumentaria na medida em que se acentuasse a presença de missões que não pudessem ser efetivamente concluídas sem elas. A aproximação da OTAN em relação às fronteiras russas ampliou as preocupações de que a aliança estaria se preparando para usar a força, embora não mais num conflito de larga escala, mas por questões mais localizadas como a Chechênia ou a ampliação da influência russa nos demais membros da Comunidade dos Estados Independentes. A dissuasão de um ataque limitado apresentava desafios conceituais, particularmente em face das fraquezas crescentes do arsenal convencional. Assim, as armas nucleares não-estratégicas poderiam ser vistas como mais adequadas para conflitos em teatros de operações. Além disso, poderiam ser gradativamente designadas para conter Estados na periferia que avançavam na direção da fronteira da ex-URSS, como o Afeganistão sob o regime Talibã. Nesse contexto, boa parte das capacidades estratégicas da Rússia foi reorientada para missões não-estratégicas, o que se mostrava economicamente mais viável para o governo russo do que investir no desenvolvimento de novos armamentos nucleares para teatro de operações. As funções renovadas desses sistemas foram consolidadas no Conceito de Segurança Nacional em janeiro de 2000 e na nova doutrina militar de abril do mesmo ano. Em tais documentos, o uso de armas nucleares estava associado a dois tipos de conflito: guerras regionais – entendidas como ataques de um Estado ou de coalizões de Estados buscando objetivos políticos significativos no nível regional – e guerras globais, caracterizadas por ataques de Estados ou coalizões de Estados que ameaçassem a sobrevivência e a soberania

da Rússia. Esses armamentos eram vistos como alternativas menos custosas em face da modernização demorada do arsenal convencional, além de serem concebidos como respostas aos sistemas não-nucleares superiores da OTAN (Sokov, 2002b, p.104-105).

Sokov (2002b, p.105-107) indicou quatro fatores que reforçavam a confiança nas armas atômicas na definição da política de segurança: a percepção exata de uma ameaça externa, a percepção da falta de meios alternativos para a garantia da segurança, a percepção da utilidade elevada das armas nucleares e a otimização da capacidade militar. Em relação ao primeiro, o autor argumentava que ameaças de menor nível como as que a Rússia enfrentava na contemporaneidade poderiam ser percebidas como suficientemente precisas para justificar maior confiança nos sistemas nucleares, mesmo porque tais ameaças não precisariam ser “reais”, mas as percepções delas poderiam ser poderosas. Para a definição de tais percepções, Sokov (2002b, p.105-106) apontava o nível da ameaça e a sua fonte percebida, já que esses elementos poderiam influenciar decisões sobre o tamanho do arsenal, a escolha entre armas estratégicas e não-estratégicas e a seleção de sistemas específicos de armas. Já o segundo levantava a idéia de que um Estado que se sentisse ameaçado poderia ter uma diversidade de meios para lidar com a ameaça, como o apoio de aliados, as organizações internacionais e os instrumentos jurídicos como tratados. Todavia, tais aliados poderiam não ser suficientes para conter um ameaçador, e a atuação das instituições internacionais poderia ser limitada. A necessidade de contar com os próprios recursos poderia fazer com que a Rússia confiasse nas armas nucleares como promotoras de segurança e influência. O terceiro fator remetia à idéia de que a confiança nos sistemas atômicos era ampliada quando se acreditava que eles fossem capazes de atingir resultados

tangíveis a um custo aceitável, como, por exemplo, o fim do escalonamento de conflitos em teatros de operações ao longo da década de 1990 pela Rússia. Tal elemento estava relacionado ao quarto, porque as armas nucleares existentes poderiam ser vistas como alternativas mais baratas em relação ao desenvolvimento de armas convencionais modernas e mais caras (Sokov, 2002b, p.106-107). Levando-se em conta apenas o número de ogivas atômicas, no início da década de 2000, enquanto o arsenal nuclear dos EUA tinha em torno de 11.000 ogivas e cerca de 7.000 eram estratégicas desdobradas, o russo incluía cerca de 5.000 ogivas estratégicas desdobradas, num total de 19.500 ogivas nucleares.

FIGURA 1
OGIVAS NUCLEARES – EUA E URSS / RÚSSIA



Fonte: Norris & Kristensen (2002)

Os elementos indicados por Sokov (2002b) foram levados em conta pelos principais atores envolvidos nos subjogos de formulação da decisão relacionada a temas de controle de armas nucleares na Rússia,

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

sua substituição por uma força nuclear mínima (Gottemoeller, 2001, 2004; Goldgeier & McFaul, 2002; Holum, 2002).

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

Putin continuava a confiar nos armamentos atômicos até que os convencionais fossem melhorados e, ao mesmo tempo, buscava reduções profundas do arsenal por meio de acordos negociados. Todavia, o Conceito de Segurança Nacional incluía orientações formais para o uso das armas nucleares, abandonando a política de não ao primeiro uso

adotada pela URSS no início da década de 1980. Em tais documentos, ficava claro que a Rússia reservava o direito de usar sistemas atômicos se tal Estado ou seus aliados fossem atacados com armas de destruição em massa ou em resposta à agressão convencional em larga escala, tendo em vista que as armas convencionais em deterioração poderiam ser enfrentadas por adversários em potencial, e alguns vizinhos da Rússia já tinham desenvolvido a capacidade de lançar armas químicas e biológicas. Tal estratégia apontava para a extensão da vida de alguns sistemas nucleares existentes, a alteração de prioridades conforme necessário e o ajuste à realidade internacional (Khripunov, 2000). A fim de que os desenvolvimentos nos EUA e na OTAN não prejudicassem a capacidade de dissuasão nuclear russa, poderia ser necessária a introdução de contramedidas, como a ampliação do teto de forças estratégicas desdobradas, o desdobramento de ogivas manobráveis e a retomada dos programas antissatélites, destinados a neutralizar os componentes da defesa antimísseis baseados no espaço, e das patrulhas rotineiras de submarinos em mares abertos a fim de circunscrever sistemas antimísseis voltados para o norte (Pikayev, 2000, p.4-8).

O ministro da Defesa Igor Sergeyev fora indicado ao cargo em 1997, ainda durante a administração Yeltsin, e passara a maior parte da sua carreira nas Forças de Mísseis Estratégicos. Quando se tornou comandante-chefe de tais forças em 1992, ficou responsável por administrar e resguardar as armas nucleares da extinta URSS e, depois de ter deixado a função para assumir o Ministério da Defesa, defendeu um forte papel das armas nucleares na política militar. Ele se mostrava claramente contra a posição de seu vice, Anatoly Kvashnin, quanto à “desnuclearização” dessa política. Kvashnin propunha a redução do número das divisões de mísseis balísticos intercontinentais de 19 para

duas, do número desses mísseis para 150 até 2003 e da força estratégica para 1.500 ogivas ou até menos. As verbas economizadas seriam canalizadas para a modernização das forças convencionais para que, em 2016, a Rússia já tivesse criado as fundações de uma capacidade futura de dissuasão convencional. A Força de Mísseis Estratégicos seria eliminada como um componente independente das Forças Armadas e transformada em um comando dentro da Força Aérea. Sergeyev opunha-se abertamente às propostas de Kvashnin e defendia a otimização da força nuclear, agora em tamanho reduzido em relação ao que tinha sido durante a Guerra Fria. Embora o orçamento de defesa tivesse sido limitado desde o fim da URSS para a sustentação de vários comandos e o Ministério de Defesa tivesse que absorver os custos da desativação e da eliminação de sistemas de armas nucleares estratégicas retiradas de serviço pelo desgaste ou como resultado de acordos de controle e redução de armas, Sergeyev continuava defendendo a relevância dos sistemas atômicos e era amplamente criticado por Kvashnin e por setores da Força Aérea e da Marinha, temerosos de que a Força de Mísseis Estratégicos acabasse se tornando muito forte e não-administrável (Khripunov, 2000).

O ministro da Defesa apoiava instrumentos mais formais, densos e complexos para a condução de reduções estratégicas, por exemplo, embora preferisse que as armas não-estratégicas não fossem incluídas nesses acordos. Tais instrumentos eram vistos como fundamentais em face da necessidade de ganho de maior previsibilidade quanto às ações norte-americanas relacionadas à defesa antimísseis. As decisões acerca do tamanho da força estratégica deveriam ser tomadas, na visão de Sergeyev, levando-se em conta a implementação dos compromissos norte-americanos no contexto de acordos de controle de armas até 2012 (Sokov, 2000). Ao mesmo tempo, Sergeyev defendia uma nova postura

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

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

ministro, essa seria uma “chance histórica” que poderia ser descartada se os EUA abandonassem o ABM (Jesus, 2005, p.88).

Havia diferenças fortes entre os membros do Executivo com relação principalmente ao balanço entre armas nucleares e convencionais. Entretanto, havia uma série de pontos de contato nas posições dos indivíduos em alguns dos pontos mais importantes da política de segurança: 1) a defesa da preservação do ABM como elemento fundamental na estabilidade da relação com os EUA e das reduções nucleares irreversíveis e verificáveis realizadas por meio de acordos com níveis elevados de obrigação e precisão, além da preferência pela exclusão de sistemas não-estratégicos nesses possíveis novos acordos; 2) apesar das divergências com relação ao destaque dado aos sistemas nucleares estratégicos e à velocidade da “desnuclearização”, a consciência de que a confiança depositada nas armas atômicas – mesmo que ainda grande – era menor do que durante a Guerra Fria e de que a ênfase seria gradativamente voltada para as capacidades convencionais na limitação de conflitos regionais. Quanto à defesa antimísseis, às reduções nucleares e à forma e ao conteúdo de possíveis acordos nas conversações sobre tais reduções, observa-se a formação de uma coalizão entre os membros da administração Putin em torno da garantia do compromisso de diminuição de armas estratégicas de forma verificável, mas do condicionamento da entrada do START II em vigor ao respeito ao ABM pelos EUA. O consenso em torno da preservação desse último acordo foi motivado pela percepção dos membros do Executivo russo de que sistemas antimísseis mais potentes trariam ameaças às capacidades ofensivas estratégicas da Rússia. O apoio à ratificação do START II – cuja votação permanecera atrasada na Duma desde as batalhas políticas entre Yeltsin e os partidos de oposição na década de 1990 – justificava-se

não somente pela necessidade de mais reduções estratégicas em face dos altos custos de preservação do arsenal atômico, mas pela visão de Putin e de Igor Ivanov de que o comprometimento da Rússia com acordos internacionais e a sua participação em esforços na área de controle de armas permitiria a ampliação da sua influência em instituições internacionais e do exercício de seu poder de forma mais legítima. Diante das ameaças representadas pelas propostas norte-americanas de emenda do ABM e do bombardeio da OTAN à Iugoslávia sobre a questão de Kosovo, tais atores não somente se opuseram a modificações muito significativas no tratado, como viram que ainda seria necessária uma série de mecanismos de cooperação com os EUA a fim de ampliarem a confiança no seu relacionamento (Arbatov, 2005; Kartchner & Pitman, 2002; Kimball, 2005a).

Várias preocupações demonstradas pelos membros do Executivo também eram sentidas por parlamentares, particularmente na Duma. Diversos congressistas manifestavam que a implementação do START II somente ocorreria em face da preservação da interpretação estrita do ABM pelos EUA, enquanto outros demonstravam uma pesada oposição ao tratado. Tal oposição justificava-se, em parte, pela necessidade de fabricação de mísseis balísticos intercontinentais de uma ogiva para atingir o limite de 3.500 ogivas e de sua posterior eliminação para chegar a 2.000 – 2.500 ogivas num possível START III. A capacidade de retorno de ogivas armazenadas aos veículos de lançamento pelos EUA, as intenções de desenvolvimento de uma defesa antimísseis limitada pelos norte-americanos e a atuação político-militar da OTAN na Europa reforçavam as preocupações (Wolfsthal et al., 2001).

TABELA 1
START I e START II (Fases 1 e 2)

Sistemas	START I	START II	START II
		Fase 1	Fase 2
Ogivas estratégicas	6.000	3.800-4.250	3.000-3.500
Ogivas em mísseis balísticos	4.900	Nenhum sublimite específico	Nenhum sublimite específico
Ogivas em ICBMs MIRVados	Não aplicável	1.200	0
Ogivas em SLBMs	Não aplicável	2.160	1.700-1.750
Ogivas em ICBMs pesados	1.540	650	0
Ogivas em ICBMs móveis	1.100	Aplica-se o START I	Aplica-se o START I
Veículos de lançamento nuclear estratégico	1.600	Aplica-se o START I	Aplica-se o START I

Fonte: Pike (1995)

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

Embora grupos de orientação mais liberal como a União das Forças de Direita tivessem complementado suas agendas de política doméstica com propostas elaboradas nas áreas de segurança estratégica e de política

externa, os partidos maiores apresentaram plataformas simplistas quanto a esses temas. Assim, depositavam no presidente a responsabilidade e a confiança na condução da política externa russa em grande parte deles. Apesar de destacar a necessidade de se fortalecerem as defesas do país, o Unidade não tinha um programa mais específico relacionado às armas nucleares. Durante as eleições, o Partido Comunista chegou a criticar o estado corrente das defesas e da segurança russas, mas não discutiu amplamente o papel dos sistemas atômicos, tendo em vista sua maior orientação para as questões domésticas. Todavia, em condenação aos bombardeios ao Iraque em 1998 e à campanha da OTAN na Iugoslávia, muitos de seus membros descartaram nessas ocasiões a possibilidade de ratificação do START II, além de pressionarem por garantias mais fortes por parte dos EUA com relação ao seu compromisso tanto com o START II como com o ABM (Evstafiev & Orlov, 2000). Putin procurou contornar tal oposição não apenas por meio de compensações paralelas no nível doméstico – como, por exemplo, a ampliação da participação de membros de tal partido na burocracia governamental –, mas por meio da sinalização dos benefícios políticos advindos da entrada do START II em vigor, ainda condicionada à preservação do ABM pelos EUA.

Segundo Evstafiev & Orlov (2000), o arranjo com os comunistas era conveniente para Putin independentemente do resultado do processo de ratificação do START II. A ajuda dos comunistas era necessária para garantir a maioria no Congresso, e o presidente seria capaz de ressaltar sua liderança na condução bem sucedida do processo de ratificação de um acordo relevante no nível internacional, caso o START II fosse aprovado. Por outro lado, se a ratificação e a entrada do START II em vigor fossem novamente atrasadas, ele poderia justificar tal atraso não pela própria desconfiança em relação às intenções dos EUA, mas pela

oposição ao tratado feita por tantos comunistas no nível doméstico. Os líderes dos principais movimentos e partidos políticos – como Evgeny Primakov, do Pátria; Gennady Zyuganov, do Partido Comunista; e Grigory Yavlinsky, do Yabloko – agiram dentro de uma plataforma política que tinha alguns pontos de sobreposição com as posições de Putin e dos membros de sua equipe, particularmente a necessidade de preservação do *status* da Rússia como grande potência, a consolidação das relações com o Ocidente – apesar das dificuldades, tinham noção de que poucos seriam os ganhos de uma confrontação direta – e o comprometimento com os regimes internacionais de desarmamento e controle de armas. O presidente conseguiu sustentar sua posição com o apoio não só dos membros de sua equipe, mas dos partidos políticos que ocupavam mais assentos no Legislativo.

Fora do Executivo e do Legislativo, o START II enfrentava uma série de críticas por parte de grupos políticos na sociedade russa, em especial porque ele pressupunha a realização de uma reestruturação profunda da tríade estratégica que, na visão deles, a Rússia não tinha condições de promover. Tal oposição se concentrou em duas opções. Uma seria o abandono do START II e um retorno às condições do START I, que estabelecia tetos para armas estratégicas duas vezes mais elevados. A outra seria caminhar na direção do START III, um novo tratado que permitiria limites ainda menores e assim mais possíveis. Como os representantes dos EUA insistiram que as conversações sobre o START III somente poderiam começar uma vez que o START II fosse ratificado, a ação da Duma seria necessária inicialmente. Enquanto muitos setores conservadores criticavam o banimento dos mísseis balísticos intercontinentais de múltiplas ogivas com a entrada do START II em vigor, as Forças Armadas pareciam unidas na oposição aos planos

dos EUA acerca da defesa antimísseis: os mais moderados mostravam-se suspeitos quanto às idéias norte-americanas em relação a essa defesa, e os mais conservadores viam a defesa antimísseis como uma tentativa ocidental de enfraquecer a Rússia (Khripunov, 2000; Sokov, 2000; Pikayev, 2000, p.190-193).

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

de defesas antimísseis de escopo nacional. Domesticamente, a imagem de Putin como líder forte e pragmático – diferenciada de Yeltsin, acusado de fazer concessões desnecessárias ao Ocidente por grupos conservadores domésticos – poderia ser minada perante o Legislativo e grande parte dos grupos de interesse (Pikayev, 2000, p.190-192).

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

– conferido pelas instituições domésticas – permitia trazer o acordo para um ponto mais próximo de suas preferências, condicionando a entrada do START II em vigor ao consentimento norte-americano para a ratificação dos acordos de 1997 relacionados ao ABM. Mesmo confiando a maior parte das decisões relacionadas às políticas externa e de segurança ao Executivo, a maioria da Duma buscava ampliar, ainda que de maneira pontual, sua participação nos temas relacionados ao controle de armas nucleares ao estipular um prazo para a conclusão do START III e assinalar seu poder de rever o curso da política nuclear se tal tratado não fosse concluído.

Em suma, o resultado obtido refletia não apenas as preferências dos congressistas dos dois partidos que detinham as maiores bancadas na Duma, mas de Putin e dos membros de sua equipe. A ratificação do START II era, de certa forma, um gesto conciliatório: ao mesmo tempo em que a decisão atendia ao interesse norte-americano de avançar nas negociações para mais reduções ofensivas, ela condicionava a entrada desse instrumento em vigor à preservação do ABM, atendendo aos interesses da maior parte dos membros do Executivo, do Legislativo e dos grupos de interesse russos. Além de lançar para o Senado norte-americano a responsabilidade pelo destino do START II – já que ele seria responsável pela ratificação dos acordos de 1997 relacionados ao ABM – , o *timing* da ratificação do START II na Rússia – poucas semanas antes da abertura da Conferência de Revisão do TNP – apoiava a idéia de que esse país procurava ganhar vantagens sobre os EUA nas negociações sobre controle de armas e desarmamento nucleares, ampliando, assim, sua possibilidade de influenciar ainda mais as regras internacionais nesta área. Ademais, Putin poderia capitalizar em torno da ratificação do START II para conseguir acordos melhores, particularmente um START

III no qual pudesse sanar as deficiências do anterior (Pikayev, 2000, p.193-194). A postura pragmática e conciliatória evidencia o poder do presidente na construção de coalizões entre as forças políticas domésticas particularmente na Duma, diante do sentimento antiocidental gerado pelas críticas à condução da guerra na Chechênia.

É importante destacar que a decisão de Putin quanto aos rumos e à velocidade da desnuclearização não remetia especificamente ao lugar dos sistemas nucleares não-estratégicos na doutrina militar. O próprio debate sobre a relação e a primazia das forças nucleares e convencionais parecia não iluminar um consenso entre grande parte desses atores acerca da utilidade das armas atômicas não-estratégicas na contenção das fraquezas do arsenal convencional, pelo menos até que a modernização dele fosse concluída. Cabe lembrar que uma das inovações do Conceito de Segurança Nacional de janeiro de 2000 foi a sugestão de que tais sistemas não-estratégicos fossem utilizados de forma limitada a fim de conter ataques convencionais sem conduzir a um escalonamento maior para o uso total de armas nucleares. Na prática, tal conceito acabava reafirmando a missão das armas atômicas na contenção de qualquer ataque ao território russo a fim de compensar sua fraqueza diante de um agressor, e a idéia de uma resposta nuclear limitada significava uma transformação em relação à doutrina da era soviética, que tendia a destacar a inevitabilidade do rápido escalonamento como contenção da posição norte-americana (Gottemoeller, 2004; Jesus, 2008, p.427-428). Porém, ao mesmo tempo, Putin buscava minimizar a preocupação de uma série de grupos domésticos e de Estados no nível internacional quanto às intenções e ao desenvolvimento da política russa de segurança, demonstrando seu comprometimento com os regimes de desarmamento e controle de armas nucleares, mas não conduzindo transformações

radicais ou vistas como irresponsáveis que prejudicassem a posição estratégica do país.

Jogos perigosos nas noites pretas: política externa e controle de armas nucleares pós-2001

Depois de 2001, Putin reduziu o ministério de Relações Exteriores à função de executor – em vez de iniciador – das políticas. Ao passo que tal ministério perdeu influência, o Conselho de Segurança ganhou mais espaço. Em 2004, Igor Ivanov deixou o cargo de ministro e assumiu como presidente do Conselho. Esse foi um dos principais meios pelos quais as informações sobre assuntos de segurança chegaram a Putin, de forma a fortalecer a verticalização do poder e a insular ainda mais as discussões sobre os princípios que orientam a política externa. Em troca das maiores oportunidades econômicas proporcionadas por Putin, a maior parte do Legislativo e grande parte dos grupos de interesse consentiram com a gradativa exclusão em relação às discussões acerca da inserção internacional do país, enquanto os partidos de oposição foram sistematicamente marginalizados (Mankoff, 2006, p.7-8; Trenin & Lo, 2005). Na área nuclear, Putin anunciou, pouco antes de vencer as eleições presidenciais de 2004, planos de reestruturação do Executivo que permitiriam conferir a ele mais poder sobre a burocracia federal. Uma das decisões seria a substituição do Ministério de Energia Atômica – responsável pela produção e pelo armazenamento de materiais nucleares civis e na área de defesa, pelo desenvolvimento e teste de armas atômicas e pela eliminação de munição e ogivas em excesso – pela Agência Federal de Energia Atômica. Ela seria encabeçada pelo ex-ministro de Energia Atômica Alexander Rumyantsev, mas agora estaria

submetida ao Ministério de Indústria e Energia com um mandato reduzido e cobriria as questões relacionadas aos aspectos civis da energia nuclear. Os militares seriam concentrados no Ministério de Defesa (Kohlmeier, 2004).

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

p.425). Ele falava sobre a urgência da modernização nuclear estratégica de maneira mais intensa, buscando formas de preservar uma força atômica renovada e de promover melhorias nas convencionais (Jesus, 2008, p.425).

Ao mesmo tempo, Putin – um líder pragmático – enxergava a necessidade de vencer obstáculos políticos e jurídicos à sua flexibilidade estratégica e reforçar a liberdade de ação no planejamento militar (Jesus, 2008, p.425). Em face do interesse em evitar que acordos sobre questões nucleares prejudicassem o rumo da cooperação político-econômica mais abrangente com os EUA, ele continuava preferindo acordos com níveis mais elevados de obrigação e precisão quanto ao controle de armas e ao desarmamento nucleares, reduções irreversíveis e verificáveis de armas estratégicas e a exclusão de sistemas não-estratégicos de tais acordos, mas poderia aceitar atos internacionais com um conteúdo mais flexível, como, por exemplo, reduções ofensivas estratégicas reversíveis, sem novos procedimentos para verificação. Tal postura visaria a fortalecer a relação estratégica com os EUA e, ao mesmo tempo, preservar a liberdade para lidar com novos desafios do sistema internacional, particularmente no nível regional. Nesse momento, foi dada pelo presidente uma ênfase ainda maior às armas atômicas não-estratégicas na proteção da integridade territorial da federação, além da defesa do desenvolvimento de capacidades nucleares estratégicas que nenhuma outra potência nuclear teria nos anos seguintes, como ogivas manobráveis de alta precisão e sistemas de lançamento avançados. Assim, cada vez mais se ampliava a idéia de que as armas atômicas poderiam ser utilizadas não apenas para a dissuasão ou para uma guerra de grande escala envolvendo potências nucleares, mas em conflitos menores na periferia (Jesus, 2008, p.426-427).

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

Sergei Ivanov adotava uma direção semelhante à de Putin ao ressaltar que, respeitando-se os limites estabelecidos pelos acordos de controle e redução de armamentos assinados pela Rússia, as armas nucleares estratégicas mais antigas poderiam ser substituídas pelos mísseis SS-19 armazenados, o que ofereceria ao país tempo suficiente para desenvolver “novas armas para o século XXI”. Sergei Ivanov manifestava sua preocupação com o poder nuclear de membros da OTAN, que poderia conduzir a uma reconstrução substancial do planejamento militar russo com uma ênfase maior nos sistemas atômicos. Isso se justificava pela expansão da organização, que pretendia inserir

países do Leste Europeu, e do seu auxílio às operações de manutenção da paz no Afeganistão, preservando sua presença militar nas proximidades da Rússia. Sergei Ivanov temia que, com a entrada das repúblicas bálticas na OTAN, novos sistemas atômicos pudessem ser desdobrados nos territórios desses países. Essas preocupações tomaram forma no relatório de outubro de 2003 emitido pelo Ministério da Defesa sobre a modernização das forças estratégicas, que sugeria o desenvolvimento de um arsenal renovado para os 30 anos seguintes e ressaltava que a doutrina militar poderia ser alterada caso os EUA continuassem apoiando ações preemptivas e incentivassem o desenvolvimento de sistemas atômicos modernizados (Jesus, 2008, p.426-427). Sergei Ivanov sinalizava que, caso os EUA denunciassem o ABM, o abandono do START II pela Rússia daria ao seu país mais flexibilidade na construção e no planejamento de suas forças estratégicas. Mesmo tendo se oposto inicialmente aos planos norte-americanos relacionados à defesa antimísseis, o ministro da Defesa chegou a afirmar em 2003 que a Rússia também estaria interessada em tais sistemas e que não descartaria até mesmo a possibilidade de cooperação com os EUA nessa área no futuro. Todavia, os esforços russos seriam governados, na sua visão, por “senso comum, possibilidades técnicas e situação econômica” (Kucia, 2003).

Embora reconhecesse os méritos de acordos com elevados níveis de obrigação e precisão e desejasse mais discussões relacionadas aos parâmetros militares e técnicos do programa de defesa antimísseis norte-americano e às reduções ofensivas, Sergei Ivanov sabia que um tratado nesse perfil ideal poderia não ser possível. Nas palavras do ministro, as relações entre os dois ex-rivais da época da Guerra Fria poderiam ser caracterizadas não como as de inimigos, mas provavelmente ainda não como as de aliados (Mankoff, 2006, p.15). Quanto ao papel da dissuasão,

ele afirmava que a tríade nuclear da Rússia de armas baseadas na terra, no mar e no ar continuaria sendo central – com uma atenção prioritária conferida aos sistemas terrestres –, ao passo que notava “tentativas de se transformarem as armas nucleares de instrumentos de dissuasão em armamentos para teatro de operações”, em referência aos esforços norte-americanos de pesquisa de sistemas atômicos de baixa potência. Porém, cumpre lembrar que o relatório de outubro de 2003 emitido pelo ministério da Defesa e apresentado por Sergei Ivanov sobre as tarefas imediatas das forças militares russas detalhava a Doutrina Militar de 2000 e propunha que o uso preventivo da força não fosse completamente descartado se os interesses russos e seus compromissos em alianças assim exigissem. Embora ele não se referisse especificamente às armas nucleares, trazia implícita a ameaça de seu uso (Kucia, 2003; Sokov, 2003).

É possível perceber diferenças – mesmo que muitas vezes sutis – entre Sergei Ivanov e Igor Ivanov e seu sucessor Sergei Lavrov quanto ao nível de moderação, à própria visão acerca do papel do Ocidente e às perspectivas de cooperação entre russos e norte-americanos, mas elas não implicavam conflitos maiores quanto ao conteúdo da política russa de segurança estratégica, particularmente quanto à necessidade de ainda mais flexibilidade para lidar com os principais desafios contemporâneos, fossem o terrorismo e os Estados-pária ou mesmo as potências atômicas mais tradicionais como os EUA. A influência de Sergei Ivanov – um dos mais fortes *siloviki* e homem de confiança do presidente – era grande sobre o resultado final, tendo em vista a posse de recursos, informação e apoio presidencial para implementar suas decisões, enquanto Lavrov tornava-se cada vez mais somente um executor das decisões tomadas por Putin (Kunov et al., 2005, p.8-17).

O subyogo na formulação da política relacionada à defesa antimísseis, às reduções nucleares e à forma e ao conteúdo de possíveis acordos nas conversações sobre tais reduções será considerado a partir do momento em que Sergei Ivanov já havia assumido o cargo de ministro de Defesa, Igor Ivanov ainda era o ministro de Relações Exteriores, e a configuração do Parlamento russo vinha se tornando cada vez mais favorável a Putin. É possível constatar a formação de uma coalizão entre os membros do Executivo em torno da idéia de que, se o ABM não fosse preservado, os esforços voltados para a entrada do START II em vigor deveriam ser interrompidos. Se tal tratado entrasse em vigor, ele tolheria o desenvolvimento de armas mais potentes a fim de lidar com os principais desafios à segurança russa no nível internacional, inclusive um fortalecimento dos EUA diante do desdobramento da defesa antimísseis. No caso de possíveis negociações acerca de reduções ofensivas futuras, os membros da administração Putin defendiam acordos com níveis elevados de obrigação que permitissem a condução de reduções irreversíveis de armas nucleares estratégicas a 1.500 ogivas ou até menos, enquanto os sistemas atômicos não-estratégicos permaneceriam de fora (Kartchner & Pitman, 2002; Jesus, 2008, p.433).

O consenso era fortalecido conforme os desenvolvimentos no nível internacional reforçavam as possibilidades de maior insegurança para a Rússia no médio e no longo prazos. Chamavam a atenção a defesa da destruição de barreiras trazidas pelo ABM à flexibilidade estratégica dos EUA – que não descartavam a possibilidade de denúncia unilateral do tratado em face da resistência russa a uma conjunta – e a busca de instrumentos flexíveis para a realização de reduções ofensivas estratégicas (Goldgeier & McFaul, 2002). Putin alertou que, embora não pudesse conter a decisão dos membros do Executivo norte-americano de

desdobrar a defesa antimísseis, a Rússia tinha capacidade de “agir sozinha”. O potencial de retorno de ambos os lados era tão alto, que, na visão do presidente russo, a estrutura completa dos acordos sobre controle e redução de armamentos atômicos poderia ser extinta. Putin declarou que não pretendia fazer ameaças e que apenas oferecia a cooperação (Jesus, 2005, p.90). Embora membros do Executivo russo tivessem afirmado nesse momento que se poderia emendar o ABM em troca de reduções ofensivas estratégicas a um nível que fossem economicamente capazes de sustentar, Putin ressaltou que os EUA deveriam perceber que a defesa antimísseis era “desnecessária” e que não conteria ataques como os de 11 de setembro. O presidente destacou que, se os norte-americanos deixassem unilateralmente o ABM, eles deveriam comunicar a Rússia com antecedência com o objetivo de evitar “qualquer histeria”, mas sublinhou que essa decisão seria um “passo errado” (Jesus, 2005, p.101). Igor Ivanov elogiou a prudência de Bush ao não adotar “medidas unilaterais sobre questões de estabilidade estratégica”, pelo menos inicialmente. Ele também destacou que a Rússia desejava ouvir as posições dos EUA, mas que os russos indicariam suas próprias propostas. Segundo Igor Ivanov, Putin estava elaborando um programa abrangente relacionando reduções ofensivas estratégicas e o ABM, que não poderia ser separado da arquitetura geral de acordos sobre controle e redução de armas (Jesus, 2005, p.87-88).

Como Putin, Sergei Ivanov destacou que gostaria de ter ouvido mais dos norte-americanos sobre os parâmetros militares e técnicos da defesa antimísseis e a dimensão, o cronograma e as medidas de verificação das reduções ofensivas. Ele destacou que o sistema multifacetado de segurança estratégica atendia às necessidades da Rússia, e os membros do Executivo não sentiam o desejo de abandonar acordos

(Jesus, 2005, p.95). Embora concordasse “parcialmente” com a idéia de que o ABM era um resquício da Guerra Fria, o ministro da Defesa argumentava que, antes de se abandonar um ato internacional tão relevante, era necessário que um instrumento melhor fosse desenvolvido. Isso sinalizava que Sergei Ivanov via a relação entre os dois países num contexto em que as obrigações e as responsabilidades sobre o controle e a redução de armas ainda fossem juridicamente estipuladas em acordos robustos e densos (Jesus, 2005, p.105).

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

A denúncia do ABM afetou a posição dos membros do Executivo russo quanto à condução de negociações sobre novas reduções ofensivas estratégicas com os norte-americanos, que, segundo Sergei Ivanov, começariam em janeiro de 2002. Elas tratariam da dimensão das

reduções, da sua duração e das questões referentes à verificação. No passado, o principal meio utilizado pelos negociadores russos para obter números menores e outras concessões era a habilidade de conter emendas ao ABM para o desdobramento de defesas antimísseis, mas esse recurso deixou de existir com a denúncia do acordo (Holum, 2002; Lodgaard, 2003; Quintella, 2002). Caso aceitassem o conteúdo proposto pelos norte-americanos, estes não só poderiam se comprometer a realizar reduções a um nível que os russos fossem economicamente capazes de sustentar (Holum, 2002), mas fortaleceriam a cooperação político-militar e econômica (Jesus, 2008, p.434).

Embora Putin e sua equipe quisessem provisões que refletissem o equilíbrio entre reduções ofensivas estratégicas e limites sobre defesas antimísseis, o máximo que conseguiram obter nas negociações foi o acordo juridicamente vinculante, preservando o compromisso norte-americano de redução de ogivas mesmo após o fim da administração Bush e conseguindo um instrumento mais formal que poderia ajudar Putin a lidar com a oposição a políticas consideradas “pró-ocidentais” (Jesus, 2005, p.129, 172). O Tratado sobre Reduções Ofensivas Estratégicas (SORT, na sigla em inglês) – que resulta desse processo de negociação entre russos e norte-americanos – sintetiza, em termos do conteúdo, a maior parte das propostas norte-americanas; quanto à forma, ele reflete as russas e as preferências dos senadores norte-americanos por um acordo formal e juridicamente vinculante (Woolf, 2002). Bush cedeu às pressões de Putin por um ato internacional nesse perfil, num momento em que o SORT preservava a liberdade para a definição do tamanho e da estrutura das forças ofensivas estratégicas. Ao assinar o tratado, Putin sinalizava que as questões sobre armas ofensivas e defensivas não deveriam interferir de forma negativa na consolidação da nova relação

estratégica (Kuchins, 2002; Jesus, 2008, p.436). Durante as negociações, uma das questões-chave acerca do conteúdo do acordo foi o destino das ogivas não-desdobradas. Os negociadores russos inicialmente desejavam que o novo acordo estipulasse a destruição tanto de veículos de lançamento como de ogivas retiradas de serviço e defenderam que ele promovesse cortes radicais, reais e irreversíveis. Já os negociadores norte-americanos indicaram que ambos os lados poderiam manter veículos de lançamento e ogivas armazenadas para teste, substituição ou possível desdobramento. Sergei Ivanov atenuou as objeções em torno desse ponto, afirmando que, por algum tempo, as ogivas poderiam ser armazenadas, mesmo que tivessem que ser eliminadas futuramente. Além disso, na Comissão Bilateral de Implementação do SORT, seria possível debater o que fazer com elas. Embora Sergei Ivanov tivesse insistido para que as ogivas removidas do desdobramento fossem eliminadas, ele apontava que os russos estavam flexibilizando sua posição por saberem que os norte-americanos aceitariam um acordo juridicamente vinculante (Woolf, 2002; Jesus, 2005, p.127, 150).

TABELA 2
CONTROLE E REDUÇÃO OFENSIVOS ESTRATÉGICOS

	Acordo Provisório SALT I	SALT II	START I	START II	START III	SORT
Número de ogivas estratégicas	Não estabelece limites sobre ogivas	Não estabelece limites sobre ogivas	6.000 ogivas desdobradas, contadas a partir dos procedimentos rigorosamente definidos	3.000-3.500 ogivas desdobradas	2.000-2.500 ogivas desdobradas	1.700-2.200 ogivas nucleares estratégicas
Número de veículos de lançamento estratégicos	EUA: 1.054 silos de ICBMs e 656 tubos de lançamento de SLBMs; URSS: 1.607 silos de ICBMs e 740 tubos de lançamento de SLBMs	2.400 veículos de lançamento nuclear estratégicos (2.250 em 1981), englobando lançadores de ICBMs e de SLBMs, bombardeiros pesados e mísseis balísticos ar-terra	1.600 veículos de lançamento nuclear estratégicos, englobando ICBMs e SLBMs desdobrados e seus lançadores associados e bombardeiros pesados desdobrados	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Status em março de 2005	Expirou	Nunca entrou em vigor	Em vigor	Nunca entrou em vigor	Nunca completamente negociado	Em vigor
Data de assinatura	26 de maio de 1972	18 de junho de 1979	31 de julho de 1991	3 de janeiro de 1993	Não aplicável	24 de maio de 2002
Data em que entrou em vigor	3 de outubro de 1972	Não aplicável	5 de dezembro de 1994	Não aplicável	Não aplicável	1º de junho de 2003
Data limite de implementação	Não aplicável	31 de dezembro de 1981	5 de dezembro de 2001	31 de dezembro de 2007	31 de dezembro de 2007	31 de dezembro de 2012
Data de expiração	3 de outubro de 1977	31 de dezembro de 1985	5 de dezembro de 2009	5 de dezembro de 2009	Não aplicável	31 de dezembro de 2012

Fontes: Arms Control Association (2002); Kimball & Kucia (2003).

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

No Legislativo russo, o processo de ratificação foi inicialmente complicado, mas mais pelos desenvolvimentos relacionados a uma então possível ação dos EUA no Iraque. O Comitê de Defesa da câmara baixa do Parlamento russo rejeitou o documento de ratificação submetido por Putin, argumentando que não havia procedimentos amplos para verificação. Em fevereiro de 2003, a Duma enviou o documento de volta ao presidente com condições. Ela estipulou que o desdobramento de uma defesa antimísseis pelos EUA, que ameaçasse a capacidade de dissuasão russa, poderia levar à denúncia do tratado e requereu verbas para garantir

que as forças nucleares estratégicas fossem mantidas em níveis compatíveis com as necessidades de segurança; um relatório presidencial sobre o desdobramento de tais forças e a participação parlamentar em planos de desenvolvimento, modernização e desmantelamento de armamentos (Kucia, 2003). Em março de 2003, uma semana antes do início da Operação “Liberdade para o Iraque”, o Comitê recomendou a aceitação do tratado até o fim do mês. Porém, pouco depois, diante da então iminente ação norte-americana no Iraque, o Conselho da câmara baixa do Parlamento russo, responsável pela agenda legislativa, decidiu adiar a votação do SORT. Em maio, a Duma retomou a questão e votou a favor de uma lei federal sobre a ratificação, que apontava dois cenários possíveis em que a Rússia deveria denunciar o tratado: a ampliação significativa das forças ofensivas estratégicas de alguma nação ou grupo de nações e o desdobramento, por outro Estado ou grupo de Estados, de um sistema de defesa antimísseis capaz de reduzir a eficiência do arsenal atômico do país (Jesus, 2005, p.174; 2008, p.437-440).

Putin disse aos parlamentares na Duma que as provisões do tratado permitiriam a manutenção das forças estratégicas num nível adequado, de acordo com as capacidades econômicas. Depois da votação, os comunistas estavam decepcionados e imaginavam um “declínio catastrófico da segurança russa”, afirmando que o tratado era “um presente para Bush”. Tal posição era reforçada pelas suas crenças ainda mais assertivas e conservadoras. O Conselho da Federação aprovou o SORT em maio de 2003. Segundo o presidente do Comitê de Relações Exteriores, Mikhail Margelov, a entrada do acordo em vigor cobriria um “vácuo legal na esfera da estabilidade estratégica”. Nem a Duma nem o Conselho da Federação desafiaram Putin ao ameaçar a rejeição do SORT, o que revela a habilidade política do presidente na construção de

coalizões e na limitação do efeito político da atuação de seus opositores. Apesar de as lideranças do Partido Comunista terem classificado o SORT como “uma traição aos interesses russos”, a maior parte dos membros das duas casas parabenizou o presidente por ter persuadido Bush a firmar um acordo juridicamente vinculante (Podvig, 2002; Woolf, 2002; Jesus, 2005, p.175). Os russos não estavam preparados para colocar novas cartas diplomáticas, como as armas nucleares não-estratégicas, numa mesa de negociação (Pikayev, 2002; Sokov, 2002a, 2003). Ademais, militares russos declararam que quaisquer reduções estratégicas abaixo dos níveis do SORT exigiriam a participação de outros Estados, de forma que os líderes do país não poderiam ficar tão indiferentes aos arsenais do Reino Unido, da França e da China (Sokov, 2003).

O fim da roleta russa (?): a política externa de Medvedev e o controle de armas nucleares

Desde 2009, uma mudança na direção da política não só da Rússia, mas dos EUA com relação ao controle de armas e ao desarmamento nucleares parece estar ocorrendo. Com o início do mandato de Barack Obama como presidente em janeiro daquele ano, ele e os membros de sua equipe indicaram a intenção de reverter algumas das principais políticas da Era Bush nessas áreas. Quanto à negociação de novos acordos sobre controle e redução de sistemas atômicos estratégicos com a Rússia, Obama, a secretária de Estado Hillary Clinton e outros membros do Executivo norte-americano disseram que desejavam mais reduções, em especial porque o START I expirou em dezembro de 2009. No nível internacional, embora ainda ressaltasse a importância das armas nucleares não-estratégicas na política de segurança em face da

superioridade do arsenal convencional norte-americano, do alargamento da OTAN e da presença de sistemas atômicos dos EUA no território de países europeus (Kelleher & Warren, 2009), o novo presidente russo Dmitri Medvedev enfatizou o comprometimento de seu país com a busca do desarmamento nuclear sob o Artigo VI do TNP. Quanto às negociações de um novo tratado sobre reduções ofensivas estratégicas com os EUA, o presidente ressaltava que ambos os países estavam reforçando seu compromisso em atingir um mundo livre de armas nucleares, aspiração constantemente ressaltada por Obama. Nas palavras de Clinton, arsenais enormes como os da Guerra Fria não eram necessários para proteger os EUA e seus aliados das ameaças principais do mundo contemporâneo: a proliferação nuclear e o terrorismo (Kimball, 2010). Segundo Collina (2009), os russos viam positivamente a disposição dos norte-americanos de negociar questões também relacionadas a veículos de lançamento com capacidade atômica, como mísseis balísticos intercontinentais que poderiam ser armados com ogivas não-nucleares, e desejavam que esse novo tratado trouxesse uma ligação clara e explícita entre as armas ofensivas e o desdobramento da defesa antimísseis na Polônia e na República Tcheca. Entretanto, era improvável que se tocasse nessa ligação no novo acordo sobre armas ofensivas estratégicas em face dos obstáculos que ela poderia causar à ratificação desse novo tratado no Senado norte-americano. Ainda assim, uma declaração conjunta assinada pelos presidentes em julho de 2009 ligava ambos os temas, mas não os incorporava no texto de um novo ato juridicamente vinculante. No mesmo mês, Medvedev e Obama assinaram um acordo definindo as provisões do novo tratado, que poderia apontar para a redução de arsenais estratégicos desdobrados a 1.500-1.675 ogivas e 500-1.100 veículos de lançamento, o que representava uma redução

ainda maior do que aquela prevista no START I e no SORT (Collina, 2009).

Esse novo tratado foi concluído após um ano de intensas negociações entre norte-americanos e russos, permeadas por altos e baixos. O Novo START limita cada lado a não mais que 700 veículos de lançamento estratégicos nucleares desdobrados e 1.550 ogivas estratégicas desdobradas, o que representa uma redução de 30% em relação aos limites de ogivas existentes em 2010. Tal tratado também substituiu o regime de verificação do START I por um sistema mais efetivo e atualizado para o monitoramento da aquiescência nos seus dez anos de vida, podendo ser prorrogado por mais cinco. As reduções devem estar completas dentro de sete anos depois da entrada do tratado em vigor. Com isso, Obama e os membros de sua administração têm a intenção de restabelecer uma maior previsibilidade no relacionamento bilateral com a Rússia em padrões distintos aos buscados por Bush, reforçando o compromisso de fortalecimento do TNP na sua próxima Conferência de Revisão, em maio de 2010. A assinatura do novo tratado representa, segundo os membros da administração Obama, somente o primeiro passo na busca da redução do número e do papel das armas nucleares, tendo em vista sua aspiração a retomar as consultas para uma próxima rodada de negociações com os russos a fim de discutirem a eliminação verificável de ogivas estratégicas e não-estratégicas, desdobradas ou não, e a convidar outros Estados a se engajarem em negociações com o objetivo de ampliar a transparência sobre as capacidades nucleares, a confiança e a eliminação das armas atômicas (Collina, 2010; Kimball, 2010). Abre-se, assim, uma esperança do fim de uma perigosa roleta russa a qual o jogo do controle de armas nucleares

parece ter se tornado e da qual a estabilidade do sistema internacional parecia ser a principal vítima.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARBATOV, A. Superseding U.S.-Russian nuclear deterrence. **Arms Control Today**, v.35, n.1, jan./fev. 2005. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_01-02/Arbatov.asp>. Acesso em: 11 jul. 2006.
- ARMS CONTROL ASSOCIATION. U.S.-Soviet/Russian nuclear arms control. **Arms Control Today**, v.32, n.5, jun. 2002. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2002_06/factfilejune02.asp>. Acesso em: 24 jul. 2004.
- BLANK. S.J. Putin's twelve-step program. **The Washington Quarterly**, v.25, n.1, p.147-160, inverno 2002.
- BREMMER, I.; CHARAP, S. The siloviki in Putin's Russia: who they are and what they want. **The Washington Quarterly**, v.30, n.1, p.83-92, inverno 2006/2007.
- BUKKVOLL, T. Putin's strategic partnership with the West: the domestic politics of Russian foreign policy. **Comparative Strategy**, n.22, p.223-242, 2003.
- CHARAP, S. Inside out: domestic political change and foreign policy in Vladimir Putin's first term. **Demokratizatsiya**, jun. 2007.
- COHEN, A. Domestic factors driving Russia's foreign policy. **The Heritage Foundation website**, 19 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/bg2084.cfm>>. Acesso em: 3 set. 2009.
- COLLINA, T.Z. Administration pushes to finish "new START". **Arms Control Today**, v.39, n.7, set. 2009. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2009_09/START>. Acesso em: 18 nov. 2009.
- _____. New START to be signed April 8. **Arms Control Today**, v.40, n.3, abr. 2010. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2010_04/NewSTART>. Acesso em: 4 abr. 2010.

- DAVIS, R. A. Nuclear offensive arms reductions – past and present. **U.S. Foreign Policy Agenda**, v.7, n.2, jul. 2002. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0702/ijpe/davis.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2004.
- EVSTAFIEV, D.G.; ORLOV, V.A. Russia's political players. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v.56, n.2, p.57-62, mar./abr. 2000.
- GOLDGEIER, J.; MCFAUL, M. George W. Bush and Russia: the great reversal. **Current History**, v.101, n.657, out. 2002. Disponível em: <http://www.currenthistory.com/pdf_files/101/657/101_657_313.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2004.
- GOTTEMOELLER, R. Offense, defense, and unilateralism in strategic arms control. **Arms Control Today**, v.31, n.7, set. 2001. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2001_09/gottemoellersept01.asp>. Acesso em: 24 jul. 2004.
- _____. Nuclear necessity in Putin's Russia. **Arms Control Today**, v.34, n.3, abr.2004. Acesso em: <http://www.armscontrol.org/act/2004_04/Gottemoeller.asp>. Acesso em: 12 jul. 2006.
- _____; HALPERIN, M.H.; KIMBALL, D.G.; NOLAN, J.E. Parsing the Nuclear Posture Review. In: ARMS CONTROL ASSOCIATION PANEL DISCUSSION, 2002, Washington, D.C. **Arms Control Today**, v.32, n.2, mar. 2002. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2002_03/panelmarch02.asp>. Acesso em: 24 jul. 2004.
- HOLUM, J. Assessing the new U.S.-Russian pact. **Arms Control Today**, v.32, n.5, jun. 2002. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2002_06/holumjune02.asp>. Acesso em: 24 jul. 2004.
- JESUS, D.S.V. **Além da Guerra Fria**: a maximização da flexibilidade estratégica norte-americana e o Tratado de Moscou (2002). Rio de Janeiro, 2005. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- _____. Treze passos para o Juízo Final: a nova era do desarmamento nuclear dos Estados Unidos e da Rússia. **Contexto Internacional**, v.30, n.2, p.399-466, maio/ago.2008.
- KARTCHNER, K.M.; PITMAN, G.R. Alternative approaches to arms

- control in a changing world. **Disarmament Diplomacy**, n.62, jan./fev. 2002. Disponível em: <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd62/62op1.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2004.
- KELLEHER, C.M.; WARREN, S.L. Getting to zero starts here: tactical nuclear weapons. **Arms Control Today**, v.39, n.8, out. 2009. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2009_10/Kelleher>. Acesso em: 18 nov. 2009.
- KHRIPUNOV, I. Last leg of the triad. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v.56, n.4, p.58-64. jul./ago.2000.
- KIMBALL, D.G. Nonproliferation through disarmament. **Arms Control Today**, v.35, n.1, jan./fev.2005a. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2005_01-02/focus.asp>. Acesso em: 11 jul. 2006.
- _____. Keeping test ban hopes alive: the 2005 CTBT Entry-into-force Conference. **Disarmament Diplomacy**, n.81, inverno 2005b. Disponível em: <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd81/81dk.htm>>. Acesso em: 16 jul. 2006.
- _____. Next steps on New START. **Arms Control Today**, v.40, n.3, abr. 2010. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2010_04/Focus>. Acesso em: 4 abr. 2010.
- _____.; KUCIA, C. Brief chronology of START II. **Fact sheets**. Washington, D.C.: Arms Control Association, mar. 2003. Disponível em: <<http://www.armscontrol.org/factsheets/start2chron.asp>>. Acesso em: 30 jul. 2004.
- KOHLMEIER, G. Putin downsizes Russian nuclear agency. **Arms Control Today**, v.34, n.3, abr. 2004. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2004_04/Minatom.asp>. Acesso em: 13 nov. 2009.
- KUCHINS, A.C. Explaining Mr. Putin: Russia's new nuclear diplomacy. **Arms Control Today**, v.32, n.8 out. 2002. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2002_10/kuchinsoct02.asp>. Acesso em: 24 jul. 2004.
- KUCIA, C. Russia mulls altered nuclear doctrine. **Arms Control Today**, v.33, n.9, nov.2003. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2003_11/Russiannucleardoctrin e.asp>. Acesso em: 11 jul. 2006.
- KUNOV, A.; MYAGKOV, M.; SITNIKOV, A.; SHAKIN, D. **Putin's**

- ‘Party of Power’ and the declining power of parties in Russia.**
The Foreign Policy Centre, abr. 2005.
- LAVROV, S. Containing Russia: back to the future ? **Russian Victories**, 19 jul. 2007. Disponível em: <<http://www.russian-victories.ru/lavrov.htm>>. Acesso em: 3 nov. 2009.
- LO, B. **Vladimir Putin and the evolution of Russian foreign policy.**
Londres: Blackwell, 2003.
- _____. Evolution or regression ? Russian foreign policy in Putin’s second term. In: BLAKKISRUD, H. (Ed.) **Towards a post-Putin Russia.** Oslo: NUPI, 2006. p.57-77.
- LODGAARD, S. Good news for non-proliferation? The changing relationship between Russia, NATO and the NPT. **Disarmament Diplomacy**, n.69, fev./mar. 2003. Disponível em: <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd69/69op02.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2004.
- LYNCH, A.C. The realism of Russia’s foreign policy. **Europe-Asia Studies**, v.53, n.1, p.7-31, 2001.
- MANKOFF, J. Vladimir Putin and the re-emergence of Russian foreign policy. **International Security Studies Certificate Paper Series Number 06-02.** Yale University, Department of History, 2006.
- _____. Russia and the West: taking the longer view. **The Washington Quarterly**, v.30, n.2, p.123-135, primavera 2007.
- NORRIS, R.S.; KRISTENSEN, H.M. Global nuclear stockpiles, 1945–2002. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v.58, n.6, nov./dez. 2002. Seção NRDC Nuclear Notebook. Disponível em: <<http://www.thebulletin.org/issues/nukenotes/nd02nukenote.html>>. Acesso em: 26 jul. 2004.
- PIKAYEV, A. Moscow’s matrix. **The Washington Quarterly**, v.23, n.3, p.187-194, verão 2000.
- PIKE, J. Strategic Arms Reductions Treaty (START II). In: ____ **Arms Control.** Washington, D.C.: Federation of American Scientists, 1995. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/control/start2/docs/start-95.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2004.
- PODVIG, P. Who is in charge? Russia handles arms control negotiations. **PONARS Policy Memo 277**, out. 2002. Disponível em: <http://www.csis.org/ruseura/ponars/policymemos/pm_0277.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2004.
- QUINTELLA, T. M. M. A Rússia e o Ocidente na Pós-Pós-Guerra Fria. **Panorama da Conjuntura Internacional**, n.14, jul./set. 2002.

- Disponível em: <<http://www.usp.br/ccint/gacint/panorama.html>>.
Acesso em: 15 out. 2003.
- RUMER, E.B.; WALLANDER, C.A. Russia: power in weakness? **The Washington Quarterly**, v.27, n.1, p.57-73, inverno 2003-2004.
- SHLAPENTOKH, V. Is the 'Greatness Syndrome' eroding? **The Washington Quarterly**, v.25, n.1, p.131-146, inverno 2002.
- SOKOV, N. The fate of Russian nuclear weapons: an anticlimax on August 11. **CNS Reports**, 2000. Disponível em: <<http://cns.miis.edu/pubs/reports/denuke2.htm>>. Acesso em: 15 jul.2006.
- _____. The agenda for arms control negotiations after the Moscow Treaty. **Program on New Approaches to Russian Security (PONARS) Policy Memos**, n.278, 2002a. Disponível em: <http://www.csis.org/ruseura/ponars/policymemos/pm_0278.pdf> . Acesso em: 26 jul. 2004.
- _____. Why do states rely on nuclear weapons ? The case of Russia and beyond. **The Nonproliferation Review**, v.9, n.2, p.101-111, verão 2002b.
- _____. The Russian nuclear arms control agenda after SORT. **Arms Control Today**, v.33, n.3, abr. 2003. Disponível em: <http://www.armscontrol.org/act/2003_04/sokov_apr03.asp>. Acesso em: 24 jul. 2004.
- TRENIN, D. Russia redefines itself and its relations with the West. **The Washington Quarterly**, v.30, n.2, p.95-105, primavera 2007.
- _____; LO, B. **The landscape of Russian foreign policy decision-making**. Moscou: Carnegie Moscow Center / Endowment for International Peace, 2005.
- WOLFSTHAL, J.B.; CHUEN, C.-A.; DAUGHTRY, E.E. (Eds.) **Nuclear status report: nuclear weapons, fissile material, and export controls in the former Soviet Union**. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001. Disponível em: <<http://www.ceip.org/files/pdf/Status.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2004.
- WOOLF, A.F. **Nuclear arms control: the Strategic Offensive Reductions Treaty**. Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress, 2002.
- _____. **U.S. nuclear weapons: changes in policy and force structure**. Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress, 2006.