

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

Edição Quadrimestral | volume 1 | edição nº 2 | 2012

*Os herdeiros de todos os medos: a
dissuasão nuclear para os EUA e a
Rússia (2000-2005)*

Diego Santos Vieira de Jesus

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

Os herdeiros de todos os medos: a dissuasão nuclear para os EUA e a Rússia (2000-2005)

Diego Santos Vieira de Jesus¹

Resumo: O objetivo deste artigo é examinar as perspectivas para a dissuasão nuclear para as duas principais potências nuclearmente armadas – EUA e Rússia – durante os cinco primeiros anos da década de 2000. O argumento central aponta que as duas potências preocuparam-se com a dissuasão de ameaças advindas das principais potências, mas se mostraram mais preocupadas com as ameaças de potências regionais com armas de destruição em massa. Elas reduziram suas forças nucleares desde o fim da Guerra Fria, manifestaram um maior interesse em capacidades não-nucleares para a dissuasão e tentaram definir opções para o uso limitado de armas nucleares.

Palavras-chave: *Dissuasão nuclear; EUA; Rússia; Armas Nucleares.*

The heirs of all fears: nuclear deterrence for the U.S. and Russia (2000-2005)

Abstract: The aim of this paper is to examine the approaches for nuclear deterrence for the two greatest nuclear-weapon states – the U.S. and Russia – in the first half of the 2000s. The central argument shows that the two powers were concerned with deterrence of threats stemming from major powers, but were more concerned about the threats from regional powers with weapons of mass destruction. They have reduced their nuclear forces since the end of the Cold War, showed a greater interest in non-nuclear capabilities for deterrence and tried to define options for the limited use of nuclear weapons.

Keywords: *Nuclear deterrence; U.S.; Russia; Nuclear Weapons.*

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) e da Graduação em Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-RJ). dsvj@infolink.com.br

Em face de novas ameaças às potências nuclearmente armadas no início do século XXI, muito se discute sobre as perspectivas desses atores para a dissuasão nuclear e seus efeitos sobre acordos relacionados ao controle e à redução de armas nucleares. Com base na perspectiva analítica de David S. Yost (2003, 2005) acerca da dissuasão, pretendo neste artigo examinar as perspectivas para a dissuasão nuclear para as duas principais potências nuclearmente armadas – EUA e Rússia – durante os cinco primeiros anos da década de 2000. O argumento central aponta que as duas potências preocuparam-se, em alguma medida, com a dissuasão de ameaças advindas das principais potências, mas se mostraram mais preocupadas com as ameaças de potências regionais com armas de destruição em massa. Elas reduziram substancialmente suas forças nucleares e vetores desdobrados desde o fim da Guerra Fria, manifestaram um maior interesse em capacidades não-nucleares para a dissuasão e tentaram definir, com diferentes níveis de clareza, opções para o uso limitado de armas nucleares. Na próxima seção, investigarei a perspectiva para a dissuasão nuclear para os EUA a partir do exame de decisões e documentos de membros do governo norte-americano no período em foco; na seguinte, adotarei procedimento semelhante para a Rússia.

Os EUA

A definição de dissuasão na Revisão Quadrienal de Defesa (QDR, na sigla em inglês) de 2001 apontava para a ideia de que “dissuadir” era desencorajar a agressão ou qualquer forma de coerção a partir da ameaça de empregar as capacidades militares norte-americanas. Ela também enfatizava que a forma dominante de dissuasão durante a Guerra Fria – a dissuasão pela ameaça de punição – seria suplementada com a dissuasão pela negação, que significava o convencimento do inimigo a não atacar ao perceber que seu ataque seria derrotado e tal inimigo não seria capaz de alcançar seus objetivos operacionais. A integração das defesas antimísseis com outros meios defensivos e ofensivos protegeriam a liberdade de ação norte-americana, fortaleceriam a dissuasão pela negação e mitigariam os efeitos de um ataque se ambos os tipos de dissuasão

falhassem. A QDR também distinguia a persuasão (*dissuasion*) da dissuasão (*deterrence*)². A persuasão apontava para o convencimento de outros países a se absterem de iniciar uma corrida armamentista ou uma competição em nível de capacidades militares com os EUA. A QDR e a Revisão da Postura Nuclear (NPR, na sigla em inglês) finalizada no fim de 2001 indicavam que a persuasão se referia ao convencimento de outros Estados a não adquirir capacidades militares específicas, enquanto a dissuasão significava o convencimento dos outros de que não deveriam empregar capacidades que eles já tinham. A dissuasão era, em princípio, uma tarefa mais fácil que a compulsão ou a coerção, mas sem garantia de sucesso (Yost, 2005: 91-92). A estrutura de forças e o número de ogivas desdobradas recomendados pela NPR foram calculados a fim de apoiar não somente os requisitos imediatos para a dissuasão, mas contribuir para os objetivos de proteção dos aliados e amigos, persuasão de oponentes potenciais a não escolher a trajetória de um desafio militar – um item novo na postura nuclear norte-americana – e a oferta de proteção contra a possível emergência de ameaças militares futuras e mais severas ou problemas técnicos no arsenal (Kristensen, 2005). Dentre as principais críticas feitas à NPR, cabe destacar as indicações de que ela rejeitava a dissuasão, apagava a distinção entre forças convencionais e nucleares, reafirmava que as armas nucleares eram um fator fundamental nas capacidades de defesa dos EUA, apontava para a exploração de novas armas possíveis – como artefatos nucleares de baixa potência – e testes nucleares e estimulava a proliferação nuclear (Payne, 2005: 136; Scheinman, 2005).

A QDR e a NPR apontavam que os EUA desenvolviam um conceito de dissuasão em que as defesas antimísseis, outros meios defensivos e capacidades não-nucleares de ataque eram destinadas a complementar e, na maior medida possível, substituir as forças nucleares. Essas capacidades não-nucleares seriam adquiridas ao mesmo tempo em que as ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas fossem reduzidas. A “Nova Tríade” sob a NPR consistia de capacidades nucleares e não-nucleares de ataque, defesas ativas e passivas e uma “infraestrutura responsiva”, que incluía instalações de pesquisa, capacidade de fabricação e equipes preparadas para produzir, manter e modernizar os elementos da tríade. Ela requeria a manutenção de uma força nuclear estratégica menor, o revigoramento da infraestrutura de defesa

² As distinções entre os dois termos e suas respectivas traduções também utilizadas neste artigo são apresentadas de forma bastante esclarecedora por David S. Yost (2003).

e o desenvolvimento de novas opções de ataque não-nuclear, comando e controle, inteligência e capacidades de planejamento a fim de reduzir a dependência em relação às armas nucleares (Kristensen, 2005).

Greater flexibility is needed with respect to nuclear forces and planning than was the case during the Cold War. The assets most valued by the spectrum of potential adversaries in the new security environment may be diverse and, in some cases, U.S. understanding of what an adversary values may evolve. Consequently, although the number of weapons needed to hold those assets at risk has declined, U.S. nuclear forces still require the capability to hold at risk a wide range of target types. This capability is key to the role of nuclear forces in supporting an effective deterrence strategy relative to a broad spectrum of potential opponents under a variety of contingencies. Nuclear attack options that vary in scale, scope, and purpose will complement other military capabilities. The combination can provide the range of options needed to pose a credible deterrent to adversaries whose values and calculations of risk and of gain and loss may be very different from and more difficult to discern than those of past adversaries.” (Nuclear Posture Review, 2002: 7).

Contudo, os EUA não abandonaram as ameaças nucleares. As declarações oficiais deixaram claro que a posição do governo norte-americano era a de que as garantias negativas de segurança – garantias dadas pelos Estados nuclearmente armados de que não usarão essas armas contra Estados não-nuclearmente armados – não seriam um obstáculo à retaliação, com forças nucleares, em resposta ao emprego, por um adversário, de armas químicas ou biológicas. Cumpre lembrar que tais garantias tinham sido ampliadas pelos EUA desde 1978 aos Estados não-nuclearmente armados que eram partes do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e reafirmadas em Conferências de Exame do tratado. A administração de George W. Bush enfatizou em 2002 que continuava a ter o direito de responder com todas as suas opções ao uso de armas de destruição em massa contra os EUA, seus aliados e amigos e suas forças no exterior (Yost, 2005: 92-93). Em 2002, a Diretiva Presidencial de Segurança Nacional (NSPD, na sigla em inglês) 14 ofereceu orientações para o planejamento de armas nucleares, e a NSPD 17 apontava que os EUA preservavam o direito de responder com força devastadora – incluindo “potencialmente armas nucleares” – ao uso de armas de destruição em massa contra os EUA, suas forças no exterior e seus aliados e amigos. Posteriormente, a Casa Branca divulgou a Estratégia Nacional para o Combate a Armas de Destruição em Massa, a versão não-confidencial

da NSPD 17, em que a expressão “potencialmente armas nucleares” foi substituída por “todas as nossas opções” (Kristensen, 2005).

A Estratégia de Segurança Nacional de setembro de 2002 contrastava os líderes de potências regionais com os da URSS: enquanto na Guerra Fria os EUA se depararam com um adversário avesso ao risco e a dissuasão era uma defesa efetiva, a dissuasão baseada somente na ameaça de retaliação teria menos chance de funcionar contra líderes de Estados-párias mais desejosos de arriscar e ameaçar as vidas de suas populações e as riquezas de suas nações.

The nature of the Cold War threat required the United States—with our allies and friends—to emphasize deterrence of the enemy’s use of force, producing a grim strategy of mutual assured destruction. With the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War, our security environment has undergone profound transformation. Having moved from confrontation to cooperation as the hallmark of our relationship with Russia, the dividends are evident: an end to the balance of terror that divided us; an historic reduction in the nuclear arsenals on both sides; and cooperation in areas such as counterterrorism and missile defense that until recently were inconceivable. But new deadly challenges have emerged from rogue states and terrorists. None of these contemporary threats rival the sheer destructive power that was arrayed against us by the Soviet Union. However, the nature and motivations of these new adversaries, their determination to obtain destructive powers hitherto available only to the world’s strongest states, and the greater likelihood that they will use weapons of mass destruction against us, make today’s security environment more complex and dangerous (National Security Strategy, 2002).

Apesar do fato de que os EUA e outros países ocidentais não tivessem definido suas posturas de dissuasão a fim de impedir ataques terroristas, atentados terroristas de grandes proporções ocorridos desde 2001 erodiram a confiança na dissuasão, em grande parte devido à proliferação de armas de destruição em massa. Tais ataques eram vistos como um indicador da falibilidade da dissuasão baseada nas ameaças de retaliação e na determinação de certos adversários de atacar alvos civis. Em junho de 2002, o presidente Bush declarou que a contenção não era possível quando ditadores com armas de destruição em massa poderiam lançar suas armas em mísseis ou secretamente oferecer tais armas a aliados terroristas. As dúvidas com relação à confiabilidade e à efetividade das medidas de contenção – como os regimes de não-proliferação e as posturas de dissuasão – levaram logicamente à preparação para seu possível fracasso, das defesas antimísseis às capacidades para a doutrina de preempção (Yost, 2005: 103-104, 109). A Estratégia de Segurança Nacional de 2002 trazia a primeira articulação pública oficial de uma estratégia de ação preemptiva contra Estados hostis e grupos terroristas

desenvolvendo armas de destruição em massa, e a NSPD 23 apontava para a construção de um sistema nacional de defesas antimísseis. Em 2004, o secretário de Defesa Donald Rumsfeld divulgou a política para o uso de armas nucleares. O documento sinalizava que as forças nucleares dos EUA deveriam ser capazes – e ser vistas como capazes – de destruir propriedades e capacidades de realização e de apoio às guerras que uma liderança inimiga potencial valorizasse muito e nas quais confiasse para atingir seus objetivos num mundo pós-guerra. A NSPD 35 autorizava a continuação do desdobramento de armas nucleares não-estratégicas na Europa (Kristensen, 2005).

Algumas ações da administração Bush até 2005 chamam a atenção, como a denúncia do Tratado sobre Sistemas Antimísseis Balísticos (ABM na sigla em inglês) – o que fez com que a Rússia impedisse a entrada do segundo Tratado de Redução de Armas Estratégicas (START II na sigla em inglês) em vigor – e a oposição a um sistema efetivo de verificação no contexto das possíveis negociações de um Tratado de Proibição de Produção de Materiais Físseis para armas nucleares ou outros explosivos nucleares (FMCT na sigla em inglês), decisão unilateral norte-americana que seguiu uma revisão interagências e fora anunciada na Conferência do Desarmamento em 2004³. Embora ainda apoiassem a conclusão desse último tratado, os EUA indicavam que as dificuldades técnicas relacionadas à verificação iriam atrasá-la, como a distinção da nova produção em relação aos materiais pré-existentes⁴ e a forma de se verificar se a

³ Embora os motivos que levaram a administração Bush a tal conclusão sobre um sistema efetivo de verificação do FMCT sejam imprecisos, ela parece ter concluído que inspeções intrusivas que seriam requeridas para revelar possíveis instalações secretas de produção de materiais físicos comprometeriam os programas norte-americanos de armas nucleares e talvez de seus aliados, como Israel. Já que as inspeções sob um tratado verificável provavelmente incluiriam algumas formas de inspeções desafiadoras, a administração pode ter acreditado que tais inspeções poderiam prejudicar os interesses de propriedade comercial dos EUA. Talvez considerações relacionadas a custos possam ter pesado nessa decisão (Preez, 2005).

⁴ A maior parte dos Estados nuclearmente armados que são partes do TNP é contra a inclusão das reservas existentes, indicando as dificuldades técnicas de dar conta das reservas antigas e apontando que o foco na produção futura é a única opção prática. Eles também argumentam sobre o custo e as implicações de ampliação do escopo para a verificação, trazendo preocupações de que a inclusão de reservas dificultasse o apoio dos Estados nuclearmente armados a um tratado e assim complicando e prolongando as negociações. Além disso, se a produção passada de materiais que poderiam ser usados em armas fosse incluída em “reservas de materiais físicos”, uma declaração mais precisa e completa de tais reservas poderia não ser provável em níveis político e prático. Outro argumento politicamente problemático é o de que a inclusão das reservas existentes – até mesmo a simples declaração das reservas militares existentes – poderia reconhecer e codificar o direito a tais reservas, legitimando o status de Estados nuclearmente armados que não são partes do TNP (Preez, 2005).

produção voltada para combustível naval estaria realmente sendo usada para esse propósito⁵ (Carlson, 2005). Além disso, as relações estratégicas da administração Bush com a Índia e o Paquistão na guerra contra o terrorismo internacional podem ter contribuído para a mudança de seu posicionamento quanto a um dos objetivos mais importantes do FMCT: a interrupção de uma corrida armamentista na Ásia Meridional. Embora os EUA não tivessem reconhecido abertamente esses Estados como nuclearmente armados, parecia haver uma clara aceitação de que nenhum deles renunciaria a suas armas nucleares num futuro previsível. O principal objetivo dos EUA parecia ter mudado de impedir esses Estados de adquirir armas nucleares para impedi-los de proliferar tecnologia nuclear para outros Estados e atores não-estatais. Um FMCT mais brando não seria mais visto como relevante para lidar com a proliferação de materiais físséis para Estados-párias e grupos terroristas. Ademais, as negociações sobre a proibição de materiais físséis para armas nucleares ou outros explosivos fora vítima de outras questões na Conferência do Desarmamento, inclusive de questões mais amplas de desarmamento nuclear e as negociações de um tratado de proibição da corrida armamentista no espaço exterior (Preez, 2005). Além disso, os EUA sob a administração Bush opunham-se à entrada do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT na sigla em inglês) em vigor. Com pouca inclinação a confiar em regimes e instituições multilaterais que eram vistos como complicados ou sem muita determinação, a administração Bush preferiu fazer frente às ameaças representadas por Estados-párias e organizações terroristas por meios unilaterais ou, quando necessário ou apropriado, por arranjos multilaterais não-institucionalizados (Scheinman, 2005).

A administração Bush apontava que as forças nucleares continuavam a ter um papel fundamental na defesa dos EUA, de seus aliados e de seus amigos, tendo em vista que ofereciam capacidades confiáveis para dissuadir um amplo escopo de ameaças, incluindo armas de destruição em massa. Contudo, em contraste com a visão da administração Clinton sobre uma potencial ameaça russa, a administração Bush ressaltava que os EUA não mais planejavam,

⁵ Parte da barganha original em torno da elaboração do TNP deixou um número de atividades nucleares na categoria de usos aceitáveis a fim de satisfazer as preocupações de muitos Estados não-nuclearmente armados que desejavam manter o maior conjunto de opções possíveis em troca da renúncia ao direito de ter armas nucleares. Além do direito inalienável a desenvolver a pesquisa, a produção e o uso da energia nuclear para fins pacíficos, outros usos permitidos incluíam as “explosões nucleares pacíficas” e a operação de reatores de propulsão naval para navegação comercial. As explosões nucleares pacíficas foram rejeitadas pelo CTBT, mas a propulsão naval criava uma brecha potencialmente perigosa para uma fonte possível de materiais físséis para explosivos ou outros propósitos não-pacíficos (Preez, 2005).

manteriam ou definiriam o tamanho de suas forças nucleares como se a Rússia representasse um versão menor da ameaça trazida pela extinta URSS. Ao planejarem suas políticas na esfera nuclear e sua estrutura de forças, os EUA enfrentavam ameaças de múltiplos oponentes potenciais, tais como Estados-párias a exemplo de Irã, Coreia do Norte e o Iraque sob o regime de Saddam Hussein e as organizações terroristas (Woolf, 2006: 4-5). Assim, sob a administração Bush, os EUA enfatizaram a melhoria de relações com a Rússia como um dos principais argumentos para as reduções de ogivas nucleares estratégicas operacionalmente desdobradas. Todavia, a administração manteve uma reserva “responsiva” de ogivas nucleares não-desdobradas que poderiam ser carregadas para responder a mudanças no ambiente de segurança internacional ou a falhas técnicas sistêmicas. A NPR oferecia a habilidade de restabelecer capacidades cuja redução era planejada a fim de lidar com mudanças potenciais nas circunstâncias internacionais, incluindo o risco já reconhecido na administração Clinton de que a Rússia pudesse reverter sua trajetória de consolidação da democracia (Yost, 2005: 93-94).

Em diversos discursos durante a campanha presidencial e nos seus primeiros meses no cargo, o presidente George W. Bush enfatizou que também buscava o desenvolvimento de tecnologias de defesas antimísseis que poderiam ser desdobradas na terra, no mar ou no espaço e defenderiam os EUA, seus aliados e suas forças no exterior em relação a ataques de mísseis balísticos por Estados-párias. O presidente reconheceu que os sistemas planejados não seriam compatíveis com o ABM e buscou convencer a Rússia a denunciar o tratado conjuntamente com os EUA. Em face da tentativa frustrada de convencer as lideranças russas, o presidente anunciou em 2001 que denunciaria o tratado (Woolf, 2006: 32-33). De acordo com a Lei de Defesas Nacionais Antimísseis de 1999, os EUA desdobrariam tão logo quanto fosse tecnologicamente possível um sistema de defesas nacionais antimísseis efetivo, capaz de defender o território dos EUA contra ataques limitados de mísseis balísticos, fossem acidentais, não-autorizados ou deliberados. Contudo, a administração Bush abandonou a distinção entre as Defesas Nacionais Antimísseis (NMD na sigla em inglês) e as defesas antimísseis de teatro de operações (TMD na sigla em inglês) em favor das “defesas antimísseis” e buscou a cooperação nessa área com aliados na Otan e em outros fóruns. As defesas antimísseis poderiam, nessa perspectiva, contribuir para a dissuasão e oferecer uma proteção contra falhas da dissuasão (Yost, 2005: 94). Membros da

administração Bush argumentavam que as defesas antimísseis poderiam fortalecer a dissuasão aos complicar o planejamento de ataque de um adversário, persuadi-lo a não adquirir mísseis balísticos ao minar o valor desses vetores, garantir aos aliados dos EUA a habilidade de contribuir para a defesa deles e limitar as perdas aos EUA, seus amigos e suas forças se a dissuasão falhasse (Woolf, 2006: 32-33).

Potências ocidentais como o Reino Unido e a França não receberam bem o plano da administração Bush de denúncia do ABM, que foi formalmente anunciada em dezembro de 2001 e ocorreu em junho de 2002. Apesar de também ter criticado a decisão norte-americana, a Rússia não entrou numa confrontação ou “competição descontrolada” com os EUA. Em maio de 2002, os EUA e a Rússia assinaram o Tratado sobre Reduções Ofensivas Estratégicas (SORT na sigla em inglês). As lideranças norte-americanas e russas concordaram também em iniciar um grande número de atividades de colaboração, incluindo o diálogo e a cooperação relacionados às defesas antimísseis. Ao mesmo tempo, a tendência de proliferação de mísseis destacava a potencial utilidade de defesas antimísseis para a proteção dos territórios nacionais (Yost, 2005: 94, 96-98). O SORT não requeria a destruição verificável de ogivas ou de seus vetores e permitia que cada parte mantivesse arsenais nucleares estratégicos ainda enormes. Ambas as potências não chegaram a acordos sobre como poderiam reduzir suas armas nucleares não-estratégicas (Kimball, 2005). A Coalizão da Nova Agenda destacava que reduções não poderiam substituir cortes irreversíveis e a destruição de armas nucleares, e o Movimento de Países Não-Alinhados apontava que as reduções previstas no SORT não cumpriam o compromisso inequívoco, sob o Artigo VI do TNP, de realizar a eliminação total dos arsenais nucleares conducente ao desarmamento nuclear. Os EUA argumentavam que seria um erro usar a adesão estrita aos “Treze Passos Práticos” para os esforços sistemáticos e progressivos para a implementação do Artigo VI do TNP – inclusos no documento final da Conferência de Exame do tratado em 2000 – como a única forma pelas quais as partes do tratado poderiam cumprir suas obrigações sob o Artigo VI e que era importante não confundir o consenso político refletido no documento final de 2000 com as obrigações juridicamente vinculantes estabelecidas pelo próprio tratado (Scheinman, 2005).

A NPR articulava uma mudança conceitual qualitativa fundamental de uma perspectiva “baseada na ameaça” para uma “baseada nas capacidades” para o planejamento estratégico, como uma resposta à substituição da ameaça nuclear colocada pela URSS pela nova perspectiva de

“desenvolvimentos inesperados”. Ela também previa uma diversificação considerável dos tipos de armas nucleares no arsenal e a inclusão de novos tipos de armas nucleares de baixa potência, destinadas a missões táticas e de primeiro ataque contra alvos como instalações de armas químicas e biológicas em Estados-párias. Por conta de tais intenções, a administração Bush cogitou ressuscitar as instalações de produção de materiais físséis, e se iniciaram debates no Departamento de Defesa sobre a necessidade de retomada dos testes nucleares (Huntley, 2006: 51, 64). Potências ocidentais como o Reino Unido e a França tinham ratificado o CTBT, mas o Senado norte-americano não aprovou a ratificação do tratado em outubro de 1999, e a administração Bush não o submeteu ao Senado para reconsideração. Em vez disso, Bush e sua equipe mantiveram a moratória de testes vigente desde 1992 e implementaram esforços para melhorar a preparação para os testes nucleares para que pudessem ser conduzidos mais prontamente, caso fosse tomada a decisão de reiniciá-los. O aprimoramento da prontidão para realizar testes constituía uma proteção a fim de sanar problemas relacionados à segurança e à confiabilidade das armas existentes ou desenvolver novos *designs* de ogivas (Yost, 2005: 96-97). Ademais, a NPR propunha uma perspectiva de “planejamento adaptativo” que combinava capacidades convencionais e nucleares como opções intercambiáveis, sendo que a escolha entre elas seria determinada pelas circunstâncias vigentes. A perspectiva para a ampliação das opções de uso das armas nucleares não-estratégicas era complementada com o apoio ao aumento da capacidade não-nuclear estratégica de ataque. Essa combinação de capacidades nucleares e não-nucleares numa integração sem muita costura apagaria a visão do uso de armas nucleares como uma opção qualitativamente distinta de consequências próprias. Embora a NPR não introduzisse um pensamento verdadeiramente original sobre o papel das armas nucleares e ainda mantivesse a linguagem da dissuasão, a administração Bush colocava importantes papéis para as armas nucleares que não eram relacionados à dissuasão, incluindo a possibilidade do primeiro uso de armas nucleares de baixa potência para propósitos de contraproliferação. Tal planejamento contribuía para a ampliação do risco de uso de armas nucleares. Além disso, a administração Bush realmente abandonava a limitação da justificativa para o armamento nuclear somente para propósitos de dissuasão e elevava os usos potenciais de armas nucleares em situações táticas limitadas ao nível de políticas oficiais do governo norte-americano (Huntley, 2006: 51-53). Já nos

seus primeiros anos, a administração Bush não discutia como identificaria alvos específicos ou alocaria armas em sua estratégia “baseada em capacidades”, mas identificava tipos de contingências para as quais acreditava que os EUA deveriam se preparar a fim de responder com seus planos de emprego de armas nucleares. As contingências imediatas incluíam perigos bem reconhecidos e correntes, como a ameaça soviética fora no passado e naquele momento eram ataques com armas de destruição em massa às forças e aos aliados dos EUA no Oriente Médio e na Ásia. Já as contingências potenciais eram perigos plausíveis, mas não imediatos, como a emergência de novas coalizões militares adversárias ou a reemergência de um competidor hostil com capacidades semelhantes, enquanto as contingências inesperadas eram desafios imprevistos, como uma mudança repentina de regime quando um arsenal nuclear existente fosse transferido ao controle de uma liderança hostil ou uma aquisição imprevista de armas de destruição em massa por um adversário. O foco no inesperado reforçava a insistência da administração Bush para que os EUA desenvolvessem e expandissem suas capacidades para um “planejamento adaptativo” (Woolf, 2006: 16-18).

À primeira vista, o impulso da NPR em 2001 era reduzir a confiança dos EUA nas armas nucleares e aumentar os investimentos em sistemas defensivos e sistemas não-nucleares de ataque, uma vez que nenhuma das inibições e desincentivos associados ao possível emprego de armas nucleares estaria presente. A relutância psicológica de romper o tabu contra o uso operacional de armas nucleares desde 1945, a preocupação sobre as reações políticas domésticas e internacionais provocadas pelo uso de armas nucleares, os possíveis efeitos corrosivos do uso sobre o regime de não-proliferação nuclear e os riscos de pressões sobre Estados nuclearmente armados como a Rússia ou a China poderiam emergir rapidamente e ser dificilmente controlados (Yost, 2005: 105-106). O argumento defendido por muitos membros da administração Bush era o de que, em vez de rejeitar a dissuasão em circunstâncias de maior incerteza, a NPR enfatizava a necessidade de fortalecer a dissuasão e oferecer proteção contra o ataque caso a dissuasão falhasse. Assim, a introdução de forças não-nucleares e defensivas na equação da dissuasão estratégica não estaria relacionada à rejeição da dissuasão em favor do empreendimento da guerra (*warfighting*) ou o apagamento da distinção entre armas nucleares e convencionais. A NPR ressaltava que a melhoria das relações com a Rússia e as capacidades não-nucleares e defensivas reduziam a confiança dos EUA nas armas nucleares e ofereciam a oportunidade para reduções

profundas e prudentes. Além disso, a NPR identificava como um meio de fortalecimento da dissuasão a possível necessidade de adaptação das forças nucleares aos requisitos de dissuasão do novo ambiente estratégico. Um arsenal de armas de alta potência e de precisão moderada poderia abrir uma brecha no poder dissuasivo norte-americano e não ser suficientemente convincente para alguns oponentes regionais, dada a relutância dos EUA a estimular altos níveis de destruição civil tipicamente associada a armas de alta potência. Membros da administração Bush rebatiam críticas de que as armas nucleares seriam melhor recebidas politicamente e assim mais “usáveis” para atacar alvos profundamente enterrados em missões táticas se seus efeitos colaterais pudessem ser substancialmente reduzidos. Eles argumentavam que as considerações do presidente acerca do emprego de uma resposta nuclear dependeriam mais da natureza e das circunstâncias de um ataque de um oponente, de forma que não havia um limiar nuclear único e objetivo que fosse diminuído ou aumentado mecanicamente. Ademais, rebatiam críticas de que os esforços nucleares dos EUA motivariam Estados-párias a buscar capacidades nucleares e argumentavam que tais Estados buscavam e valorizavam capacidades nucleares por seus próprios propósitos, como a capacidade de intimidar ou atacar vizinhos ou dissuadir com ameaças nucleares uma forte resposta dos EUA com armas convencionais. A credibilidade do poder dissuasivo nuclear dos EUA era essencial à não-proliferação nuclear, tendo em vista que os compromissos de dissuasão nuclear estendida do país – seu “guarda-chuva nuclear” – permitia a amigos e aliados absterem-se de buscar suas próprias capacidades nucleares (Payne, 2005: 136-145). Os membros da administração Bush também defendiam que o desenvolvimento de novos tipos de armas nucleares e a ampliação de seu papel não significavam que os EUA estivessem ampliando sua confiança nas armas nucleares. A adição das defesas antimísseis e armas convencionais às forças de dissuasão do país dariam ao presidente um maior número de opções numa crise e reduziriam as chances do uso de armas nucleares (Woolf, 2006: 42).

Cabe ressaltar que alguns documentos descreviam e justificavam as percepções da administração Bush acerca das ameaças trazidas por Estados hostis e organizações terroristas desenvolvendo armas de destruição em massa; sua determinação de empreender ataques preemptivos para fazer frente a tais ameaças – usando armas nucleares se fosse necessário – e seu desejo de novas estratégias e capacidades nucleares ofensivas para propósitos de dissuasão,

contraproliferação e contraterrorismo (Huntley, 2006: 53). Além de ampliar o papel das armas nucleares para além da dissuasão, a administração Bush alterou o papel da dissuasão na estratégia de segurança nacional dos EUA: como os EUA poderiam não ser capazes de conter ou dissuadir os tipos de ameaças que emergiam naquele momento – como Estados-párias e terroristas com armas de destruição em massa –, eles deveriam estar preparados para empreender ataques contra adversários antes que atacassem os próprios EUA, seus aliados ou seus interesses. Assim, alguns analistas concluíram que a administração Bush previa o possível uso preemptivo de armas nucleares contra Estados ou grupos que não estivessem necessariamente armados com suas próprias armas nucleares e que os EUA possivelmente contemplavam o uso de armas nucleares no começo de um conflito em vez de em resposta a ações tomadas pelo adversário. Outros disseram que, em face da superioridade devastadora dos EUA em armas convencionais, seria difícil imaginar um cenário em que os EUA teriam a necessidade militar de empreender um ataque preemptivo com armas nucleares nas fases iniciais de um conflito (Woolf, 2006: 9-10). Um rascunho de um documento sobre doutrina nuclear escrito pelo Pentágono – a “Doutrina para Operações Nucleares Conjuntas” – em 2005 apontava para a manutenção de uma postura nuclear agressiva, com armas em estado elevado de alerta para atacar adversários com armas de destruição em massa, preemptivamente se fosse necessário. O documento, que traria uma atualização formal da doutrina, era fortemente influenciado pela NPR e pelas diretivas anunciadas desde 2001. Ele apontava para a incorporação da preempção na doutrina nuclear dos EUA e a integração de armas convencionais e defesas antimísseis no planejamento estratégico sob a alegação de reduzirem significativamente o papel das armas nucleares. Contudo, os críticos indicavam que o documento reafirmava uma postura nuclear agressiva de armas modernizadas mantidas em estado elevado de alerta e que as forças convencionais e as defesas antimísseis simplesmente complementavam e não substituíam as armas nucleares. A perspectiva anunciada pelo documento oferecia uma posição privilegiada ao planejamento de ataques nucleares regionais, o que ameaçava tornar as armas nucleares mais “uma ferramenta como as outras”, e o resultado seria a preempção nuclear, em que o objetivo não era a dissuasão pela ameaça de retaliação, mas a destruição de alvos no campo de batalha. O Pentágono apontava para um “planejamento baseado em capacidades”, que focava nos meios e nas formas como os adversários poderiam lutar, não em um conjunto estabelecido de inimigos ou ameaças. A nova doutrina

reduzia o nível de intensidade das crises necessário ao uso potencial de armas nucleares, e a incorporação crescente de armas estratégicas em conflitos regionais menores significava que a distinção operacional entre armas nucleares estratégicas e não-estratégicas estava sendo apagada. Ademais, a combinação de ogivas nucleares e convencionais em mísseis balísticos ou plataformas estratégicas trazia implicações sérias para a estabilidade, já que um Estado nuclearmente armado sendo atacado por um míssil balístico com ogivas convencionais no início de um conflito poderia concluir que estivesse sob ataque nuclear e lançar suas próprias armas nucleares (Kristensen, 2005).

O rascunho mencionado acima incluía uma lista de algumas circunstâncias sob as quais os EUA poderiam considerar o primeiro uso de armas nucleares. Elas permitiriam não apenas o uso de armas nucleares em resposta ao uso de armas nucleares, químicas e biológicas por outros Estados, mas em antecipação a esse uso, tanto para destruir instalações que poderiam armazenar tais armas como para demonstrar as intenções e as capacidades dos EUA de usar armas nucleares para dissuadir o uso adversário de armas de destruição em massa. Ademais, tal rascunho apontava que os níveis elevados de prontidão poderiam ser necessários para dissuadir a agressão e que a colocação das armas nucleares em estado de alerta poderia enviar uma mensagem contundente que demonstrasse a disposição nacional de usar armas nucleares se necessário (Woolf, 2006: 12, 19). Documentos produzidos pela administração Bush enfatizavam a necessidade de esforços proativos de contraproliferação, incluindo possíveis ataques preemptivos, a fim de eliminar as capacidades de armas de destruição em massa de adversários antes que fossem usadas ou antes mesmo de que seu uso fosse explicitamente ameaçado. A possibilidade de uso preemptivo de armas nucleares para tais propósitos orientava planos para o desenvolvimento de certos tipos de armas nucleares – como bombas penetradoras – e a integração de forças nucleares e convencionais em planejamentos adaptativos. A perspectiva do primeiro uso de armas nucleares para contraproliferação pelos EUA trazia a questão do quanto essa política era diferente da caracterização norte-americana dos Estados-párias como aqueles que viam as armas de destruição em massa não como recursos últimos. Qualquer estratégia de preempção dos EUA deveria ser logicamente compatível com critérios significativos que justificassem sua aplicação, mas os documentos da administração Bush não cumpriam totalmente esse ponto. Documentos

como a Estratégia de Segurança Nacional não ofereciam novos conceitos de iminência da ameaça, critérios de iminência comparáveis ao longo de diferentes casos e indicação da necessidade de estabelecer um novo consenso internacional a fim de examinar o direito internacional à luz das novas condições de ameaças. Ao contrário, ela reservava aos EUA o direito de definir por eles mesmos a iminência de uma ameaça e clamava os Estados a não usar a preempção como um pretexto para agressão. Entretanto, sem uma base independente para distinguir a preempção legítima do pretexto agressivo, o princípio era vazio. A legitimação das ameaças norte-americanas de uso de armas nucleares para contraproliferação preemptiva trazia um obstáculo ainda maior: o primeiro uso de armas nucleares prejudicaria o papel dos EUA no mundo, minando a estatura moral que a administração Bush colocara no centro da Estratégia de Segurança Nacional (Huntley, 2006: 57-59). Os EUA mantiveram uma política de “ambiguidade estudada” sobre as circunstâncias sob as quais considerariam a retaliação nuclear e o tipo de resposta que poderiam usar se um Estado atacasse os EUA com armas de destruição em massa, e a administração Bush não alterou a política norte-americana sobre o primeiro uso de armas nucleares. Contudo, com sua ênfase nas ameaças emergentes trazidas por Estados armados com armas de destruição em massa, a administração Bush pareceu adotar uma perspectiva mais explícita ao reconhecer que os EUA poderiam usar armas nucleares em resposta a ataques de Estados detentores de armas químicas, biológicas e convencionais (Woolf, 2006: 11-12).

Era também notória a tendência da administração Bush a fundir Estados-párias e terroristas num mesmo conceito de ameaça. Ela sugeria que as ameaças de armas nucleares destinadas a dissuadir e coagir Estados-párias poderiam impactar atividades terroristas, contrariamente ao pensamento estratégico anterior dentro e fora das Forças Armadas. Os Estados-párias e as organizações terroristas eram entidades muito diferentes e traziam tipos distintos de desafios à segurança e à dissuasão. Diferentemente dos Estados-párias, a dissuasão de organizações terroristas transnacionais era mais difícil, pois elas não tendiam a ter propriedades físicas que pudessem ser facilmente ameaçadas pela força militar, e suas motivações não incluíam a sobrevivência de um regime territorialmente soberano. Os terroristas não seriam dissuadidos por tais ameaças, que também seriam irrelevantes para Estados fracos, incapazes de controlar atividades terroristas dentro de suas fronteiras. Ataques antecipatórios seriam insuficientes para eliminar a ameaça no longo prazo – tendo em vista que causas subjacentes

como a corrupção e a miséria também deveriam ser atacadas –, e a confiança na força militar para fazer frente ou atacar preemptivamente organizações terroristas – especialmente com ameaças de uso de armas nucleares – poderia inflamar as ameaças terroristas e exacerbar os desafios de lidar com suas causas. Ademais, uma doutrina de preempção coercitiva questionava diretamente as chances de instituir os tipos de controle de materiais e regimes de inspeção que a não-proliferação efetiva exigia. As ameaças de contraproliferação – incluindo o possível uso de armas nucleares – poderiam não apenas encorajar a aquisição de armas de destruição em massa, mas minar as normas globais de não-uso e não-proliferação nucleares e estimular o desenvolvimento de um ambiente internacional menos resistente às ambições de proliferação, motivadas ou não a fazer frente às capacidades norte-americanas. Ademais, a crença da administração Bush no poder de ameaças preemptivas a fim de compelir ao fim dos esforços para a aquisição de armas de destruição em massa contrastava com seu ceticismo acerca da efetividade de ameaças de retaliação para dissuadir o uso de armas de destruição em massa (Huntley, 2006: 55-60).

A Rússia

No fim da década de 1990, o papel das armas nucleares estratégicas na segurança russa estava no centro de uma batalha burocrática sobre as reformas militares posteriores ao fim da Guerra Fria. Ela tinha dois atores principais: o ministro da Defesa Igor Sergeyev e o chefe do Estado-Maior Anatoly Kvashnin. Sergeyev defendia um papel forte das armas nucleares estratégicas, enquanto Kvashnin desejava que fosse dada uma ênfase maior ao fortalecimento das forças convencionais para conflitos regionais, como a Guerra da Chechênia. Na administração de Boris Yeltsin, Sergeyev conseguiu a aprovação do Conselho de Segurança para a criação de uma força de dissuasão estratégica, que combinaria capacidades nucleares estratégicas na Força de Mísseis Estratégicos àquelas da Marinha e da Força Aérea e certos elementos de comando e controle e aviso prévio, incluindo satélites de reconhecimento. Contudo, em 2000, o debate entre Sergeyev e Kvashnin veio a público (Gottemoeller, 2004). Kvashnin apresentou um plano para uma possível reversão da tendência de ampliação da confiança nas armas nucleares. Ele desejava reduzir o número de divisões de mísseis balísticos intercontinentais (ICBM na sigla em inglês) e

dos próprios mísseis, bem como de toda a força estratégica. A economia gerada por essas reduções seria canalizada para a modernização das forças convencionais, de forma que, até 2016, a Rússia poderia criar as bases de uma futura capacidade de dissuasão convencional. A Força de Mísseis Estratégicos seria eliminada como um componente independente das Forças Armadas e transformada em um comando independente ou dentro da Força Aérea. A iniciativa de Kvashnin pressupunha uma revisão substancial de planos e políticas iniciais: o Conceito de Segurança Nacional, adotado em janeiro de 2000, e a Doutrina Militar, adotada em abril de 2000, ofereciam um papel significativo para as armas nucleares. Embora o Conceito indicasse implicitamente que a confiança nas armas nucleares era temporária e que a ênfase seria maior nas capacidades convencionais para dissuadir conflitos, a transição seria supostamente mais lenta do que a proposta por Kvashnin. Se o plano de Kvashnin fosse adotado, seria desfeito o esquema criado em torno da ratificação do START II, que, de acordo com a resolução da Duma – a câmara baixa do Parlamento russo –, poderia entrar em vigor se o Senado norte-americano ratificasse os acordos de 1997 relacionados ao ABM, que traziam critérios específicos de demarcação dos sistemas defensivos estratégicos e não-estratégicos. Não haveria dúvida de que a Rússia reduziria ainda mais armas, independentemente da ação do Senado norte-americano. Ademais, a ameaça de “respostas adequadas” a uma possível decisão dos EUA de desdobrar um sistema de NMD seria radicalmente enfraquecida, e, como recursos seriam destinados à modernização de forças convencionais, parecia improvável que os planos de confiar em armas nucleares não-estratégicas em face do poder convencional da Otan fossem implementados. Entretanto, a escala da reorientação proposta não deveria ser superestimada, tendo em vista que programas-chave de modernização não seriam afetados, como a produção contínua do ICBM Topol-M, o desenvolvimento de um novo míssil balístico lançado de submarinos (SLBM, na sigla em inglês) e a produção de novos mísseis de cruzeiro lançados do ar para bombardeiros estratégicos. Ademais, as reduções aceleradas gerariam um enorme dreno adicional de recursos e apenas reduziria as verbas para a modernização das forças convencionais. O plano de Kvashnin era vulnerável à acusação de que criaria uma lacuna de 10 a 15 anos em que a dissuasão nuclear já estaria desmantelada e a dissuasão convencional ainda não teria sido criada (Sokov, 2000a).

A administração de Vladimir Putin rejeitou propostas para uma rápida desnuclearização, mas, ao mesmo tempo, removeu outro extremo que se tornara aparente: a confiança excessiva nas

armas nucleares. A Rússia continuaria a confiar nas armas nucleares como uma medida provisória até que as armas convencionais fossem melhoradas, mas também buscaria reduções profundas de seu arsenal nuclear por meio de novos acordos. As lideranças russas continuavam a se opor aos sistemas de NMD dos EUA, mas as ameaças de uma corrida armamentista nuclear seriam significativamente reduzidas. As reduções do arsenal nuclear estratégico seriam graduais e ligadas à expiração da vida de serviço de sistemas individuais de armas e, tais qual a reestruturação, dependeriam dos resultados das negociações sobre reduções de armas e dos desenvolvimentos na área de defesas antimísseis, em especial os planos dos EUA de desdobrar as NMD. Os gastos de defesa russos também seriam harmonizados, de forma que verbas para pesquisa e desenvolvimento e aquisições seriam divididas de forma mais equilibrada entre forças nucleares e convencionais. Cumpre lembrar que, em 1998, o princípio que orientava tais decisões era a “otimização em níveis mais reduzidos”, o qual era promovido por Sergeyev desde o início da década de 1990, quando ele liderava a Força de Mísseis Estratégicos. Essa linha foi interrompida em 1999, quando a perspectiva do desdobramento das NMD, ligada à guerra dos Balcãs – vista na Rússia como evidência de que a Otan estava mais propensa a usar a força –, levou a um considerável fortalecimento do papel das armas nucleares. A Rússia parecia, no início da administração Putin, retornar às suas políticas iniciais ao aparentemente superar a “síndrome de Kosovo”. Além disso, a posição russa com relação às NMD permitia a Putin continuar a linha política que vinha buscando, inclusive a proposta de um sistema de defesas antimísseis conjunto com os EUA e países europeus, e, ao mesmo tempo, preservar a relação com a China, que dependia da oposição contínua russa às NMD. A Rússia inicialmente continuaria a buscar um START III que reduzisse os arsenais nucleares russos e norte-americanos a 1.500 ogivas, e a oposição às NMD continuaria, mas seria primordialmente política: as chances de uma corrida armamentista nuclear – uma proposição financeiramente insustentável – tinham sido reduzidas (Sokov, 2000b).

Entretanto, incertezas permaneciam, em especial a dificuldade na conquista de um START III que fosse ratificado na Rússia e o papel das armas nucleares não-estratégicas, tendo em vista que a Doutrina Militar de 2000 designava missões subestratégicas às armas nucleares e permanecia a incerteza sobre quais sistemas de armas apoiariam essas missões (Sokov, 2000b). O

novo papel das armas nucleares fora formalizado nos já mencionados Conceito de Segurança Nacional de janeiro de 2000 e na Doutrina Militar de abril de 2000. Esses documentos distinguiram entre quatro tipos de guerra: conflito armado (primariamente conflitos domésticos étnicos e religiosos, em que outros Estados poderiam estar envolvidos indiretamente); guerra local (um ou vários Estados como oponentes, sendo limitados o escopo e os objetivos do conflito); guerra regional (ataque por um Estado ou uma coalizão de Estados buscando objetivos políticos significativos); e guerra global (ataque por uma coalizão de Estados, em que a sobrevivência e a soberania da Rússia estariam ameaçadas). O possível uso de armas nucleares estava associado aos dois últimos tipos de conflito. Esses dois documentos colocavam a confiança nas armas nucleares como uma medida temporária até que a Rússia conseguisse desenvolver mais sua capacidade convencional. As armas nucleares eram vistas como alternativas menos custosas à modernização convencional mais cara, que levaria mais tempo. Elas eram também vistas como uma resposta às forças convencionais quantitativa e qualitativamente superiores da Otan em vez de um elemento permanente. Essa confiança nas armas nucleares foi reduzida quando Kvashnin submeteu o plano de redução rápida do arsenal nuclear e uma reorientação do orçamento de defesa para armas convencionais em face da percepção de que as ameaças ao Sul – a continuação da guerra chechena e a pressão do Talibã na Ásia Central – eram mais imediatas e urgentes que as da Otan. A política que surgiu após inúmeros encontros do Conselho de Segurança endossaram essa reorientação das forças na direção do sul. A redução do arsenal nuclear era novamente acelerada e ligada à expiração das vidas de serviço planejadas dos sistemas de armas existentes. Pelo menos formalmente, o Conceito de Segurança Nacional e a Doutrina Militar continuavam em vigor, incluindo as provisões que permitiam o uso de armas nucleares em conflitos não-estratégicos, em nível de teatros de operações. Dessa forma, não se poderia descartar que, sob certas condições, a confiança da Rússia nas armas nucleares pudesse novamente emergir (Sokov, 2002: 104-105).

Dentre os elementos que poderiam explicar a confiança russa nas armas nucleares, cabe destacar a percepção aguçada da ameaça externa. No período pós-Guerra Fria, houve uma variação mais ampla no nível e nos tipos de ameaças externas enfrentadas pela Rússia. A ameaça de um conflito de grandes dimensões que garantiria o uso maciço de armas nucleares não existia mais, mas ameaças de menor porte poderiam ser percebidas como suficientemente aguçadas para

levar a uma maior confiança nas armas nucleares. Tal ameaça não precisava ser real, uma vez que as percepções de uma ameaça poderiam ser igualmente poderosas. Além do nível da ameaça, a causa percebida é também relevante, porque pode influenciar decisões sobre o tamanho do arsenal nuclear, a escolha entre armas estratégicas e não-estratégicas e a escolha de sistemas específicos de armas. A transformação da capacidade nuclear latente da Rússia em capacidade operacional dependeria não só da percepção da ameaça externa, mas da disponibilidade de meios alternativos para garantir a segurança (Sokov, 2002: 106-107). O ressurgimento da confiança nas armas nucleares poderia ser impedido, segundo Nikolai Sokov (2002: 107, 109), ao se evitarem ações que poderiam ser interpretadas como ameaças e se auxiliar a Rússia a se tornar um membro do “clube ocidental”, de forma que as ações dos EUA ou da Otan não seriam mais vistas como ameaças. A percepção russa de utilidade de armas nucleares para tipos específicos de missões e seu papel pelo menos como substitutos temporários para a modernização convencional foram inalterados.

A decisão dos EUA em 2001 de denunciar o ABM contribuiu para o restabelecimento do status das forças nucleares estratégicas. A Rússia oficialmente declarou que considerava a denúncia um erro, mas que não reagiria com contramedidas políticas ou militares imediatas. Contudo, a Rússia disse que não implementaria o START II, alegando que assim teria flexibilidade para reagir a futuras defesas antimísseis dos EUA que poderiam impactar a efetividade de seu arsenal estratégico. Ao decidirem não implementar o START II – que, na verdade, nunca entrou em vigor –, os membros do governo russo eram capazes de abandonar a proibição de ICBMs de múltiplas ogivas independentemente direcionáveis e continuar desdobrando tais vetores por pelo menos uma década. No novo ambiente estratégico, os especialistas russos começavam a buscar formas de sustentar uma força nuclear estratégica moderna e ainda realizar urgentemente melhorias necessárias nas forças convencionais. O fracasso do START II significava que o Kremlin não tinha mais urgência em modernizar suas forças nucleares estratégicas, pois poderia manter o desdobramento de gerações anteriores de mísseis de ogivas múltiplas e assim liberava verbas para a modernização das forças convencionais (Gottmoeller, 2004). Com um acordo sobre a eliminação do ABM e as reduções unilateralmente implementadas, mas bilateralmente arranjadas de forças nucleares ofensivas, os

EUA e a Rússia poderiam, na visão de especialistas, acelerar o processo de redução de armas além do previsto nos STARTs. Embora ambos os lados tivessem capacidades nucleares robustas, a natureza da relação impediria maiores preocupações sobre escaladas nucleares ou instabilidade estratégica (Cirincione & Wolfsthal, 2001). Nesse contexto, os resultados obtidos foram a assinatura do SORT e a crítica político-diplomática russa à denúncia do ABM, sem que isso se traduzisse uma nova corrida armamentista com os EUA.

A Rússia repetira diversas vezes que o ABM era um pilar da estabilidade estratégica e que, se os EUA abandonassem o tratado, a arquitetura completa dos acordos nessa esfera seria comprometida. Putin – como fizera Yeltsin – alertou as contrapartes norte-americanas que uma ação unilateral em relação ao ABM receberia uma “resposta adequada” dos russos. Porém, a reação russa durante a administração Putin foi bem mais positiva do que era esperado. Putin repetiu a crítica de que a denúncia do ABM era um erro em vez de uma catástrofe e deixou claro que estava comprometido a melhorar as relações com os EUA e apoiar a campanha contraterrorismo no Afeganistão. A aproximação entre Rússia e EUA já era intensificada desde o início de 2001, tendo em vista que os EUA perceberam que alcançar os seus objetivos relacionados às NMD e à expansão da Otan traziam a necessidade de engajar a Rússia, em grande parte para convencer seus aliados europeus que temiam uma ruptura das relações entre EUA e Rússia. Lideranças russas mostravam-se preocupadas com a recuperação econômica e a modernização da Rússia e entendiam que os países ocidentais poderiam ser parceiros fundamentais no sucesso dessa iniciativa. Ademais, havia uma tendência crescente na Rússia em ver o Ocidente – particularmente os EUA – como um parceiro fundamental na área de segurança na Eurásia, apesar de que, em face da presença militar dos EUA na Ásia Central e na Geórgia, Moscou ainda se mantivesse sensível à possibilidade de que a influência da Rússia pudesse ser seriamente comprometida na sua tradicional esfera de influência. Lideranças na Rússia também percebiam que, em termos de poder tradicional, seu país não teria como competir com os EUA. Muitos analistas que alertavam que a denúncia do ABM, a expansão da Otan e a guerra nos Bálcãs levariam a uma nova Guerra Fria negligenciavam a ideia central de que a Rússia simplesmente não tinha recursos para se engajar numa iniciativa como essa num futuro previsível. Cumpre lembrar que os esforços soviéticos de competir com os EUA e seus aliados da

Otan contribuíram para o colapso da URSS e as lideranças russas no momento examinado neste artigo estavam cientes disso (Kuchins, 2002).

A Rússia poderia não estar confortável com a grande assimetria nas relações com os EUA, mas entendia que a combinação norte-americana de poder econômico e militar não tinha paralelo na contemporaneidade. Putin esperava que a ampliação da cooperação com os países ocidentais pudesse permitir à Rússia maior influência sobre a definição de regras e instituições que melhor servissem aos interesses russos. Essa assimetria significava que, quando mudanças no relacionamento entre os dois países quanto a questões nucleares estivessem sendo discutidas, a Rússia não teria muitas escolhas além de seguir os desejos das administrações norte-americanas. Por exemplo, as alternativas para a Rússia diante das questões relacionadas às defesas antimísseis eram denunciar o ABM conjuntamente ou assistir aos EUA denunciarem o acordo unilateralmente. A administração Putin escolheu a última opção, tendo em vista que a primeira não oferecia grandes incentivos nacionais ou internacionais. A situação era semelhante quanto ao SORT, que relegou em segundo plano regras de contagem, a velocidade das reduções e as medidas de transparência e verificação. Como o tratado não requeria a destruição de ogivas não-desdobradas, o acordo deixava a Rússia, forçada a reduzir seu arsenal desdobrado por razões econômicas, diante dos EUA, capazes de rapidamente reconstituir suas forças. Porém, a Rússia se deparou com a escolha entre um tratado longe do ideal ou nenhum tratado, entre a aceitação de um tratado que permitia flexibilidade máxima aos dois países ou o risco de abalar o regime de tratados relacionados a armas nucleares. O minimalismo desse tratado ofereceu à Rússia alguns benefícios, como a habilidade de preservar múltiplas ogivas independentemente direcionáveis em seu arsenal. Na verdade, a administração Putin tinha pouca margem de manobra na mesa de negociação, uma vez que não poderia barganhar a redução dos números de ogivas, estando evidente que a Rússia não poderia manter as forças nos níveis daquele momento e que os russos vinham pressionando por um número ainda menor do que os EUA aceitariam. Anteriormente, o principal meio para que a Rússia extraísse níveis menores e outras concessões era a sua habilidade de impedir emendas ao ABM, mas essa carta evaporou quando os EUA disseram que denunciariam o acordo. Ao consentir com a denúncia do ABM e assinar um novo acordo sobre reduções estratégicas, a administração Putin concordou com a visão da equipe de Bush de que as

questões nucleares, ofensivas e defensivas, eram uma parte relativamente pequena de uma relação mais profunda e ampla entre EUA e Rússia. Alguns líderes e formadores de opinião na sociedade russa acreditavam que o SORT não somente reconhecia as novas realidades e as capacidades financeiras limitadas da Rússia, mas buscava desenvolver um novo nível de relacionamento com os EUA. O SORT mantinha a aparência de paridade, que permanecia importante para alguns apoiadores de Putin, mas na prática oferecia à Rússia e aos EUA flexibilidade para que buscassem suas próprias estratégias nucleares⁶ (Kuchins, 2002).

O debate sobre a relação e a primazia de forças estratégicas nucleares e convencionais não tocava no lugar das armas nucleares não-estratégicas na doutrina militar russa. Havia consenso desde a época do debate entre Sergeyev e Kvashnin sobre a utilidade dessas armas na resposta à fraqueza convencional russa. Em abril de 2000, a nova versão da doutrina militar russa dava ênfase à importância de uso das armas nucleares para dissuadir e responder a ataques ao território russo. O Conceito de Segurança Nacional de janeiro de 2000 enfatizava o mesmo ponto. A Rússia não afirmava que seria a primeira a usar armas nucleares, mas não dizia que não usaria armas nucleares se fosse exposta a uma agressão que levasse a uma ameaça imediata de ruptura ou sua existência fosse posta em risco. A doutrina ressaltava que mesmo um ataque convencional a alvos que os russos considerassem de importância estratégica sobre seu próprio território poderia provocar um contra-ataque nuclear no teatro de operações militares. A maior inovação do Conceito fora a sugestão de que as armas nucleares não-estratégicas poderiam ser usadas de forma limitada para responder a um ataque convencional. O Conceito essencialmente reafirmava uma política de longa data e renovava a missão das forças nucleares de dissuadir qualquer ataque – nuclear, químico, biológico ou convencional – contra o território da Federação Russa. A noção de que uma resposta nuclear limitada poderia ser utilizada para não agravar conflitos foi uma despedida da doutrina da era soviética, que tendia a destacar a inevitabilidade da rápida escalada

⁶ Nos primeiros anos da administração Putin, observa-se que o processo de formulação das decisões estava altamente centralizado, e o presidente virtualmente tomava todas as decisões de política externa. Além disso, a Rússia não tinha um mecanismo formal para lidar com negociações sobre controle e redução de armas ou quaisquer outras questões de política externa e de segurança nacional. O Ministério de Relações Exteriores ficou responsável por conduzir as negociações, mas não tinha autoridade para tomar qualquer decisão mais séria. O papel dos militares na formulação da decisão fora enfraquecido, e a Duma fora reduzida ao papel de observadora e era crescentemente incapaz de oferecer espaço para discussão sobre questões de política externa. Tal situação deixava a Rússia sem um mecanismo transparente de formulação de decisão que permitisse a discussão e a influência sobre decisões antes que fossem tomadas (Podvig, 2002).

como uma reação à posição dos EUA. Durante essa época, os EUA destacavam que poderiam ter que usar armas nucleares de forma limitada para reagir a um ataque convencional devastador da URSS à Europa Ocidental. A introdução da ideia anteriormente mencionada parecia indicar que agora era a Rússia quem poderia ter que contemplar o uso limitado de armas nucleares para compensar sua fraqueza contra um agressor regional determinado e devastador. As armas nucleares não seriam somente usadas numa guerra de coalizões de grande escala envolvendo grandes potências, mas poderiam também usadas em conflitos na periferia da Rússia se os russos decidissem que eles não teriam outra opção para reagir a um ataque envolvendo armas químicas ou biológicas. As armas nucleares poderiam ser usadas para reagir a ataques por forças convencionais de menor escala sobre alvos que a Rússia considerasse de importância estratégica (Gottemoeller, 2004).

Putin anunciou um novo sistema estratégico em fevereiro de 2004, a recuperação de um projeto de ogiva manobrável da era soviética que tinha sido originalmente elaborado para reagir ao programa Guerra nas Estrelas. Conforme os EUA iam na direção do desdobramento de um sistema de defesas nacionais antimísseis, Putin desejava garantir aos militares que importantes contramedidas tecnológicas estavam em operação. Assim a política russa combinava necessidade militar – uma garantia contra a fraqueza convencional – com uma expressão política de orgulho nacional. Muitos russos ainda acreditavam que as armas nucleares ofereciam à Rússia uma participação maior nas negociações internacionais e que seu status como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas estava ligado ao seu status de Estado nuclearmente armado sob o TNP. As armas nucleares ofereciam à Rússia um papel mais forte no cenário internacional do que sua economia ou seu peso político poderiam garantir (Gottemoeller, 2004).

Antes do governo Putin, a Rússia considerava contraproducente a ideia de um FMCT aplicado a reservas pré-existentes dos Estados nuclearmente armados, num momento em que isso seria praticamente idêntico a desarmamento nuclear imediato – o que não era um objetivo realístico no curto prazo. A Rússia não considerava construtivo um tratado de amplo escopo de verificação, cobrindo todas as instalações e materiais nucleares primeiramente por razões financeiras, tendo em vista a necessidade de investimentos adicionais substanciais. A maior parte das antigas instalações nucleares militares na Rússia não tinha sido planejada para a aplicação de

medidas de verificação. Ademais, as atividades nucleares militares e pacíficas na Rússia eram tradicionalmente interligadas de forma intensa. Para lidar com esses fatores na estrutura de um FMCT, gastos adicionais seriam necessários. Uma perspectiva mais vantajosa seria um tratado com uma perspectiva focada, limitada às instalações de produção de materiais físséis mais sensíveis à proliferação – as de reprocessamento e enriquecimento – e à produção relevante dessas instalações. Mesmo no caso de um FMCT com escopo limitado, a verificação deveria cobrir não apenas a não-produção de materiais nucleares proibidos, mas o não-desvio de materiais físséis civis de certas categorias concordadas produzidas após a entrada do tratado em vigor. A lógica básica por trás de tal opção era a de que os Estados nuclearmente armados deveriam ter poucos incentivos para desviar materiais nucleares na estrutura do FMCT, já que, antes de aderir ao tratado, eles teriam concluído que as reservas acumuladas previamente eram suficientes para suas necessidades de defesa previsíveis. Assim, o desenho das perspectivas de verificação para dissuadir a proliferação vertical poderiam ser qualitativamente diferentes daquelas dirigidas para a possível proliferação horizontal. A Rússia considerava que deveria ser previsto um mecanismo no FMCT permitindo a dispensa de verificação de atividades nucleares militares não-proscritas, como a produção de combustíveis para propulsão naval. Além disso, a Rússia defendia que as operações relacionadas à limpeza ou renovação de ogivas nucleares existentes em Estados nuclearmente armados para garantir sua segurança não seriam consideradas como “nova produção” e não deveriam ser colocadas sob o FMCT. As lideranças do país também consideravam importante a participação no tratado de todos os países potencialmente capazes de produzir armas nucleares e outros artefatos nucleares explosivos e que tivessem instalações relevantes para o enriquecimento de urânio e o reprocessamento de combustível, bem como todos os Estados nuclearmente armados (Rybachenkov, 1999).

Em 2000, a Duma aprovou a ratificação do CTBT de forma incondicional, e a acessão formal era esperada logo depois que a Assembleia Federal aprovasse a decisão. A Rússia juntar-se-ia à França e ao Reino Unido como as partes nuclearmente armadas do tratado, enquanto se esperava que a China seguisse a decisão. Autoridades do governo russo afirmavam que a ratificação do CTBT era mais uma confirmação do curso consistente seguido pela Rússia quanto ao fortalecimento do regime de não-proliferação de armas nucleares, desarmamento e fortalecimento da estabilidade estratégica em nível mundial. Às vésperas da Conferência de

Exame do TNP naquele ano, os russos conclamavam todos os países que não tinham assinado ou ratificado o CTBT para que o fizessem o mais rápido possível a fim de que os objetivos proclamados no tratado se tornassem realidade num futuro próximo. O ministro de Relações Exteriores Igor Ivanov afirmava que o tratado representava uma ação importante da nova liderança russa na direção de uma política externa ativa no campo do desarmamento e que a responsabilidade agora estava com os EUA. Porém, representantes do governo Putin diziam na Duma que, se a Rússia decidisse pôr fim à moratória, ela ainda poderia seguir com os testes, uma vez que o tratado somente entraria em vigor depois que todas as 44 partes listadas o tivessem ratificado. Apoiadores do governo Putin argumentavam que a ratificação do CTBT poderia auxiliar a Rússia na negociação com os EUA, tirando a principal carta dos EUA: o repetido fracasso da Rússia na tentativa de ratificar tratados sobre questões nucleares. Se os EUA seguissem com a construção de defesas antimísseis, eles se colocariam isolados e sob as críticas da opinião pública. Outros ainda argumentavam que aquela era uma clara demonstração da determinação de Putin e do Parlamento em salvar os acordos relacionados a armas nucleares num momento crítico em que se observavam riscos às negociações iniciadas pelos EUA e pela URSS durante a Guerra Fria. Críticos como membros do Partido Comunista afirmavam que havia um movimento deliberado destinado a privar a Rússia de seu status de potência nuclearmente armada, sendo a proibição de testes nucleares somente mais um passo nessa direção. Outros observavam uma espécie de “corrida” para a ratificação de atos internacionais antes mesmo de que o governo de Putin estivesse totalmente formado (The Acronym Institute for Disarmament Diplomacy, 2003).

Contudo, a incerteza sobre a natureza das atividades no campo de testes de Novaya Zemlya no norte da Rússia contribuiu para suspeitas por parte dos EUA. Autoridades russas negaram alegações acerca de preparações para a retomada de testes nucleares e acusavam o governo dos EUA de tentarem deslocar a atenção da opinião pública mundial por seu fracasso na ratificação do CTBT e seus planos de desenvolvimento de novos tipos de armas nucleares. Membros do Ministério da Defesa russo argumentaram que, para Novaya Zemlya, estavam planejados séries de experimentos subcríticos, testes que não resultam em uma reação nuclear autossustentada em cadeia. De acordo com o Ministério da Energia Atômica, tais testes foram

conduzidos a fim de verificar a segurança e a confiabilidade das ogivas nucleares russas. Em 2001, o ex-ministro de Energia Atômica Yevgeniy Adamov discutiu a possibilidade da denúncia do CTBT pela Rússia. Embora o ex-ministro reconhecesse que a Rússia fosse capaz de manter seu programa de armas nucleares sem realizar explosões nucleares, o CTBT permitia a denúncia se o presidente considerasse que sua observância fosse contrária aos interesses de segurança nacional da Rússia. No longo prazo, testes poderiam ser requeridos para confirmar tanto a segurança como a confiabilidade das ogivas nucleares. Além disso, havia a preocupação de que a Rússia estivesse perdendo expertise necessário à realização de testes nucleares efetivos (Jasinski et al., 2003).

Considerações finais

O objetivo central deste artigo foi investigar as perspectivas para a dissuasão nuclear para os dois Estados nuclearmente armados de maior destaque no mundo contemporâneo – EUA e Rússia –, nos cinco primeiros anos da década de 2000. Foi possível observar na análise que ambas as potências nuclearmente armadas preocuparam-se, de certa forma, com a dissuasão das principais potências, mas tiveram ainda mais preocupação com as ameaças de potências regionais que tivessem ou estivessem em vias de desenvolver armas de destruição em massa. Elas reduziram suas forças nucleares e vetores desdobrados desde o fim da Guerra Fria de forma considerável, sinalizaram para mais capacidades não-nucleares para a dissuasão e buscaram definir, com diferentes níveis de clareza, alternativas para o uso limitado de armas nucleares.

Novos planos foram desenvolvidos com as administrações de Barack Obama nos EUA e Dmitry Medvedev na Rússia. Expectativas elevadas foram geradas pelo compromisso do presidente Obama em Praga, em 2009, de que buscaria a paz e a segurança num mundo sem armas nucleares e fortaleceria o TNP. Como destacam Daryl Kimball e Greg Thielmann (2010), a nova Revisão da Postura Nuclear dos EUA limitava as circunstâncias sob as quais o país poderia usar armas nucleares e estabelecia formalmente restrições sobre a modernização de ogivas nucleares. Entretanto, é importante observar que ela não era tão diferente quanto à revisão anterior no que dizia respeito à política declaratória de armas nucleares dos EUA e ao tamanho e à estrutura das forças norte-americanas. A Revisão da Postura Nuclear continha qualificações na

descrição do papel limitado das armas nucleares, que impediam que os EUA naquele momento adotassem uma política na qual o único propósito dessas armas fosse dissuadir um ataque nuclear. As armas nucleares ainda poderiam ter um papel na dissuasão de um ataque convencional ou com armas químicas e biológicas. Ainda que os EUA apoiassem novamente a ratificação e a entrada do CTBT em vigor e proibissem o desenvolvimento de novas ogivas nucleares e a busca de novas missões e capacidades militares para as ogivas, a Revisão da Postura Nuclear permitia a substituição de certos componentes nucleares no futuro, desde que fossem baseados em *designs* previamente testados e aprovados pelo presidente. Além disso, o documento não indicava o quanto os EUA estavam preparados para reduzir seu arsenal além das obrigações do Novo START, assinado com a Rússia em 2010, estabelecendo tetos de 1.550 ogivas estratégicas desdobradas e 700 vetores nucleares estratégicos desdobrados (Kimball & Thielmann, 2010).

Recebido em junho/2012;

Aprovado em julho/2012

Referências bibliográficas

CARLSON, John. (2005). "Can a Fissile Material Cutoff Treaty Be Effectively Verified?" *Arms Control Today*, vol. 35, nº 1 [28-11-2011]. Disponível em: http://www.armscontrol.org/act/2005_01-02/Carlson.

CIRINCIONE, Joseph; WOLFSTHAL, Jon B. (2001). "What if the new strategic framework goes bad?" *Arms Control Today*, vol. 31, nº 9 [24-07-2004]. Disponível em: http://www.armscontrol.org/act/2001_11/cirincionenov01.asp.

GOTTEMOELLER, Rose. (2004). "Nuclear necessity in Putin's Russia". *Arms Control Today*, vol. 34, nº 3 [12-07-2006]. Disponível em: http://www.armscontrol.org/act/2004_04/Gottemoeller.asp.

HUNTLEY, Wade L. (2006). "Threats all the way down: US strategic initiatives in a unipolar world". *Review of International Studies*, nº 32, PP.49-67.

JASINSKI, Michael; CHUEN, Cristina; FERGUSON, Charles. (2002). "Renewed U.S.-Russian controversy over nuclear testing". *CNS Featured Stories* [10-11-2009]. Disponível em: <http://cns.miiis.edu/stories/020527.htm>.

KIMBALL, Daryl G. (2005). "Nonproliferation through disarmament". *Arms Control Today*, vol. 35, nº 1 [11-07-2006]. Disponível em: http://www.armscontrol.org/act/2005_01-02/focus.asp.

_____; THIELMANN, Greg. (2010). "Obama's NPR: Transitional, Not Transformational". *Arms Control Today*, vol. 40, nº 4 [22-12-2011]. Disponível em: http://www.armscontrol.org/act/2010_05/Kimball-Thielmann.

KRISTENSEN, Hans M. (2005). "The role of U.S. nuclear weapons: new doctrine falls short of Bush pledge". *Arms Control Today*, vol. 35, nº 7 [11-07-2006]. Disponível em: http://www.armscontrol.org/act/2005_09/Kristensen.asp.

KUCHINS, Andrew C. (2002). "Explaining Mr. Putin: Russia's new nuclear diplomacy". *Arms Control Today*, vol. 32, nº 8 [24-07-2004]. Disponível em: http://www.armscontrol.org/act/2002_10/kuchinsoct02.asp.

NATIONAL SECURITY STRATEGY. (2002). *White House website* [19-07-2012]. Disponível em: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>.

NUCLEAR POSTURE REVIEW. (2002). *FAS website* [19-07-2012]. Disponível em: http://www.fas.org/blog/ssp/united_states/NPR2001re.pdf.

PAYNE, Keith B. (2005). "The Nuclear Posture Review: setting the record straight". *The Washington Quarterly*, vol. 28, nº 3, PP. 135-151.

PODVIG, Pavel. (2002). "Who is in charge? Russia handles arms control negotiations". *Program on New Approaches to Russian Security (PONARS) PolicyMemos*, nº 277 [26-07-2004]. Disponível em: http://www.csis.org/ruseura/ponars/policymemos/pm_0277.pdf.

PREEZ, Jean du. (2005). "The Fissban: time for renewed commitment or a new approach?" *Disarmament Diplomacy*, nº 79 [17-07-2005]. Disponível em: <http://www.acronym.org.uk/dd/dd79/79jp.htm>.

RYBACHENKOV, Vladimir. (1999). *Some reflections on Fissile Material Cut-Off Treaty (FMCT)*. Geneva: Conference on Disarmament [03-10-2009]. Disponível em: <http://www.armscontrol.ru/START/publications/vr0201.htm>.

SCHEINMAN, Lawrence. (2005). "Disarmament: have the five nuclear powers done enough?" *Arms Control Today*, vol. 35, nº 1 [11-07-2006]. Disponível em: http://www.armscontrol.org/act/2005_01-02/Scheinman.asp.

SOKOV, Nikolai. (2000a). "'Denuclearization' of Russia's Defense Policy?". *CNS website* [19-11-2011]. Disponível em: <http://cns.miis.edu/pubs/reports/denuke.htm>.

_____. (2000b). "The Fate of Russian Nuclear Weapons: An Anticlimax on August 11". *CNS website* [19-11-2011]. Disponível em: <http://cns.miis.edu/pubs/reports/denuke2.htm>.

_____. (2002). "Why do states rely on nuclear weapons ? The case of Russia and beyond". *The Nonproliferation Review*, vol. 9, nº 2, PP.101-111.

THE ACRONYM INSTITUTE FOR DISARMAMENT DIPLOMACY. (2003). "Russian ratification of the CTBT". *Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT)* [14-09-2009]. Disponível em: <http://www.acronym.org.uk/ctbt/ctbduma.htm>.

WOOLF, Amy F. (2006). *U.S. nuclear weapons: changes in policy and force structure*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, The Library of Congress.

YOST, David S. (2003). "Do Kosovo a Cabul e mais além". *Nato Review*. [19-06-2012]. Disponível em: <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue4/portuguese/art4.html>.

_____. (2005). "New approaches to deterrence in Britain, France, and the United States". *International Affairs*, vol. 81, nº 1, PP. 83-114.