

A Relação entre os Estados Unidos e a Rússia durante o Governo Bill Clinton (1993-2001)

Gabriel Rufino¹

Resumo

Considerando a relação fundamental entre os Estados Unidos (EUA) e a Rússia durante o processo de reformas dos antigos territórios da União Soviética (URSS) nos anos 1990, esta pesquisa partiu do seguinte questionamento: por que o governo Bill Clinton (1993-2001) teve dificuldade de estabelecer uma boa relação com os russos? A hipótese criada para responder essa problematização foi: a administração Clinton teve dificuldade de estabelecer uma boa relação com a Rússia porque a política externa dos EUA de alargamento democrático fracassou. A manutenção da relação entre Washington e Moscou dependeu do avanço de reformas políticas e econômicas na Rússia que estavam vinculadas com a política estadunidense de promoção da democracia. O recorte metodológico utilizado no processo de investigação para testar essa hipótese, operou com base em dados coletados em fontes primárias, fazendo-se uma análise qualitativa com a ajuda de bibliografia secundária. A formulação da hipótese do artigo foi feita sob a ótica da teoria da paz democrática de Doyle. Essa teoria orientou a política externa norte-americana de alargamento democrático em termos da organização internacional do poder.

Palavras-chave: administração - Bill Clinton - Rússia; política externa dos EUA - promoção da democracia.

Abstract

Considering the fundamental relationship between the United States (USA) and Russia during the reform process of the former territories of the Soviet Union (USSR) in the 1990s, this research started from the following question: why the Bill Clinton administration (1993-2001) had difficulty in to establish a good relationship with the Russians? The hypothesis created to answer this problematization was: the Clinton administration had it difficult to establish a good relationship with Russia because the US foreign policy of democratic enlargement failed. The maintenance of the relationship between Washington and Moscow depended on the advancement of political and economic reforms in Russia that were linked to the American policy of promoting democracy. The methodological approach used in the investigation process to test this hypothesis, operated based on data collected from primary sources, making a qualitative analysis with the help of secondary bibliography. The article's hypothesis was formulated from the perspective of Doyle's theory of democratic peace. This theory guided the American foreign policy of democratic enlargement in terms of the international organization of power.

¹ Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Bolsista de Iniciação Científica – Agência de fomento: PIBIC-CNPq. E-mail: gabrielrufino@hotmail.com.

Keywords: Bill Clinton – administration – Russia - US foreign policy - promotion of democracy.

Introdução

O fim da Guerra Fria representou a vitória do modelo capitalista, democrático e liberal como forma de organização da sociedade. O mundo da década de 1990 esteve sob a égide do poder dos Estados Unidos (EUA), considerando que a estrutura histórica da hegemonia do período emanou da sua figura e dos seus valores. A conjuntura internacional indicou que Washington arcaria com os custos dessa nova ordem unipolar por conta da sua envergadura sólida nos âmbitos econômico, militar e geopolítico (KRAUTHAMMER, 1990, p.23).

O reordenamento do sistema internacional está entre um dos fatores que fez dos estadunidenses a única superpotência na esfera militar (WOHLFORHT, 1999, p.7). O Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo (SIPRI, na sigla em inglês) realiza pesquisas sobre os gastos militares de 171 países desde 1988. Segundo a base de dados da organização, nenhum Estado teve um orçamento militar próximo ao norte-americano durante os anos 1990. Em 1993, por exemplo, os estadunidenses lideraram as despesas militares mundiais com 297 bilhões de dólares. O gasto dos dez países seguintes combinados foi de 215 bilhões e boa parte deles eram aliados dos EUA (SIPRI, 2018).

As lideranças norte-americanas se depararam com um mundo cada vez mais integrado. Elas promoveram e presenciaram a expansão de democracias, a abertura de mercados, o intenso desenvolvimento tecnológico e os meios de comunicações globais (GUIMARÃES, 2000, p.14 e 15; PECEQUILO, 2003, p.9 e 10). Os EUA também demonstraram entusiasmo com o aumento do comércio de bens e serviços, os ganhos com a manutenção de um sistema multilateral de comércio, a internacionalização da produção no que ficou conhecido por cadeia global de valor (CGV), além dos potenciais ganhos dessa economia que se organiza em escala global (GONÇALVES, 2005, p.183 e 184. LIMA, 2017, p.157). No entanto, alguns problemas que emergiram do colapso soviético do início dos anos 1990, exigiram um envolvimento ativo por parte dos EUA no que se refere a formulação de estratégias para reformar os países que nasceram do mundo comunista.

Nesse contexto, a Rússia ganhou projeção como a principal herdeira da União Soviética (URSS). A equipe diplomática norte-americana defendeu que a relação com os russos era uma das maiores prioridades do governo Clinton (DUMBRELL, 2009, p.101), sendo o fator central para integrar os Novos Estados Independentes (NEI) nas estruturas da ordem internacional liberal por meio de três eixos: segurança, política e economia. No primeiro eixo houve um esforço para concentrar as armas nucleares soviéticas no território russo. Na política se promoveu reformas democráticas e na economia se promoveu uma abertura econômica e privatizações (BOUCHET, 2015, p.81, 82).

Quando Boris Yeltsin (1991-1999) foi eleito presidente da Rússia, ele criticou o sistema soviético e encorajou a visão que Moscou deveria fazer parte do ocidente, importando o modelo ocidental de desenvolvimento doméstico. Essa postura amigável da nova liderança russa foi bem-recebida nos EUA (BRZEZINSKI, 1997, p.99 e 100).

Em outras palavras, partindo do fato que a imagem dos EUA no exterior era sinônimo de prestígio, a relação dos estadunidenses com os russos foi identificada como prioritária pelos norte-americanos, e a inclinação das novas lideranças russas indicaram uma abertura para a cooperação, é razoável afirmar que existiram condições para os EUA impulsionarem a integração da Rússia nas estruturas da ordem internacional liberal. A título de exemplo, Smith (1994, p.331) sinaliza que a promoção da democracia na Rússia teve um significado para paz mundial muito parecido com o processo de democratização da Alemanha no pós-Segunda Guerra Mundial. Contudo, a diplomacia estadunidense teve dificuldade de estabelecer uma boa relação com a Rússia.

Assim, a motivação inicial da pesquisa partiu do seguinte questionamento: por que o governo Bill Clinton (1993-2001) teve dificuldade de estabelecer uma boa relação com a Rússia? A hipótese criada para responder essa problematização foi: a administração Clinton teve dificuldade de estabelecer uma boa relação com a Rússia porque a política externa dos EUA de alargamento democrático fracassou. A manutenção da relação entre Washington e Moscou dependeu do avanço de reformas políticas e econômicas na Rússia que estavam vinculadas com a política dos EUA de promoção da democracia. O recorte metodológico utilizado no processo de investigação para testar essa hipótese, operou com base em dados coletados em fontes primárias, fazendo-se uma análise qualitativa com a ajuda de bibliografia secundária (POPPER, 2007).

A formulação da hipótese do artigo foi feita sob a ótica da teoria da paz democrática de Doyle (1983, p.213), da qual defende que democracias não fazem

guerra com outras democracias. Essa teoria orientou a política externa dos EUA de alargamento democrático em termos da organização internacional do poder. Os pressupostos que a experiência democrática dos EUA deveria ser exportada e que a expansão da democracia poderia contribuir para a segurança interna estadunidense e para a estabilidade internacional, contando com os valores democráticos para conter o uso da força entre democracias, estão no centro da política externa norte-americana. Esses pressupostos ajudaram o governo Clinton justificar a política de promoção de democracias de mercado². Ou seja, a análise dos dados com o apoio de uma revisão da literatura sistematizada, buscou mostrar que os pressupostos da paz democrática e a expansão de uma comunidade de democracias de mercado são os principais fatores para explicar os problemas da tentativa de aproximação entre Washington e Moscou. Como a hipótese foi confirmada, há significativa contribuição no que concerne o avanço do conhecimento em política externa norte-americana, já que tradicionalmente essa área não testou tal hipótese.

O artigo é dividido em cinco partes e uma conclusão. A primeira parte apresenta a política externa da administração Clinton (1993-2001). O segundo tópico trata dos NEI e da política externa dos EUA para a Rússia. O terceiro capítulo traz o resultado das reformas russas. A quarta parte aborda os episódios que ilustram os problemas da tentativa de aproximação entre os EUA e a Rússia. A quinta parte, por fim, apresenta os princípios que orientaram a política externa dos EUA. Entre tais princípios, destaca-se os pressupostos da teoria da paz democrática como um elemento que ajuda na compreensão do perfil de inserção internacional da administração Clinton, além dos respectivos impactos na relação entre Washington e Moscou.

A política externa da administração Clinton (1993-2001)

Na campanha presidencial de 1992 a estratégia do assessor político James Carville ajudou a levar o democrata Bill Clinton à vitória (KRISTOL; KAGAN. 1996, p. 29). A estratégia de campanha foi focada na esfera econômica, mas em termos de política externa, os democratas apostaram na expansão de

² O termo democracia de mercado indica uma associação entre os campos político e econômico através do regime democrático e aberturas econômicas. O entendimento foi: economias voltadas para o mercado internacional não são autorreguladas, assim, exigiu-se uma estrutura que fornecesse estabilidade, transparência e regulamentações bem definidas para reger os contratos, além de proteger a propriedade. Os países democráticos em que o Estado de Direito era respeitado, ofereciam a estrutura mais apropriada entre os regimes políticos conhecidos para operar tal economia. Para mais informações, ler Cox (2000, p.234) e Søndergaard (2015, p.538).

valores democráticos³ para a estabilidade internacional (EDWARDS, 2008, p.98).

A plataforma do partido deixou claro que:

O apoio à democracia atende aos nossos ideais e aos nossos interesses. Um mundo mais democrático é um mundo mais pacífico e mais estável. Uma política externa americana de engajamento pela democracia deve abordar com eficácia as democracias emergentes. Ajudar a liderar um esforço internacional para ajudar as democracias emergentes - e ainda frágeis - na Europa Oriental e na ex-União Soviética a construir instituições democráticas em ambientes de livre mercado, desmilitarizar suas sociedades e integrar suas economias ao sistema comercial mundial (DEMOCRATIC PARTY PLATFORM, 1992, *tradução nossa*).⁴

Após o presidente Clinton ser empossado presidente dos EUA em janeiro de 1993, o Conselho de Segurança Nacional (NSC, na sigla em inglês) se mobilizou para formular a nova política externa do mundo pós-Guerra Fria. Em agosto daquele ano, Jeremy Rosner, Leon Fuerth, Donald Steinberg e o Conselheiro de Segurança Nacional (1993- 1997) Anthony Lake, promoveram o chamado *Kennan sweepstakes*. A ideia foi produzir uma grande estratégia⁵ para ocupar o lugar da Doutrina da contenção⁶ do diplomata estadunidense George Kennan. O NSC demorou algumas semanas para apresentar o novo conceito, intitulado alargamento. O alargamento trouxe a estratégia de engajamento e expansão de democracias de mercado. Entre setembro e outubro de 1993 o presidente Clinton e o conselheiro Anthony Lake fizeram diversos pronunciamentos, sublinhando esse internacionalismo liberal democrático. Eles esclareceram que a promoção da democracia seria o núcleo duro da nova política externa norte-americana (BRINKLEY, 1997, p.114 e 115). Embora não fosse um fenômeno novo⁷:

³ Para mais informações, ler Smith (1994, p.324).

⁴ No original: "Support for democracy serves our ideals and our interests. A more democratic world is a world that is more peaceful and more stable. An American foreign policy of engagement for democracy must effectively address: Emerging Democracies. Helping to lead an international effort to assist the emerging—and still fragile—democracies in Eastern Europe and the former Soviet Union build democratic institutions in free market settings, demilitarize their societies and integrate their economies into the world trading system".

⁵ Para mais informações sobre grandes estratégias ou doutrinas norte-americanas, ler Dumbrell (2002).

⁶ A Doutrina da contenção orientou a política externa dos EUA durante a Guerra Fria. Tratou-se de uma grande estratégia para a contenção do expansionismo soviético no mundo. Kennan (1946) pontuou que o crescimento econômico da URSS dependia significativamente da conquista de novos territórios, na tentativa de acumular novos recursos econômicos. Mas essa expansão do império soviético poderia ocorrer em regiões com vácuos de poder, onde não existiria resistência, considerando que o governo comunista não queria um conflito direto com os EUA. Assim, para evitar o expansionismo soviético e o seu respectivo fortalecimento, cabia ao governo norte-americano identificar e preencher esses vácuos de poder por meio de apoio político, econômico, diplomático e militar.

⁷ Em um contexto histórico mais amplo, as aspirações dos EUA de estabelecer princípios compartilhados de governos democráticos, sob um modelo liberal de capitalismo, foram conceitualizadas depois de 1918, mas consolidadas após 1945 em uma ordem de paz transatlântica entre os estadunidenses e a Europa. No decorrer da segunda metade do século XX, os norte-americanos tentaram expandir essa ordem para outras regiões do mundo. Para mais informações sobre o papel internacional dos EUA na transformação da ordem global, ler Cohrs (2018).

Certamente, o novo entusiasmo global pela democracia é o mais perto que os Estados Unidos chegaram de ver sua própria agenda de política externa tradicional refletida em escala internacional. A ideia americana de uma ordem mundial oposta ao imperialismo e composta por Estados independentes, autodeterminados, preferencialmente democráticos, unidos por organizações internacionais dedicadas ao tratamento pacífico de conflitos, livre comércio e defesa mútua (um pacote de propostas que pode ser chamado "internacionalismo liberal democrático") está conosco de forma madura desde o início dos anos 1940. (SMITH, 1994, p.6 e 7, *tradução nossa*).⁸

A Casa Branca apontou o alargamento democrático como política oficial em julho de 1994, fevereiro de 1995 e fevereiro de 1996 por meio do documento: *a Estratégia de Segurança Nacional de Engajamento e Alargamento*⁹:

Os três componentes centrais de nossa estratégia de engajamento e alargamento são: (1) nossos esforços para aumentar nossa segurança, mantendo uma forte capacidade de defesa e empregando diplomacia eficaz para promover medidas de segurança cooperativas; (2) nosso trabalho para abrir mercados estrangeiros e estimular o crescimento econômico global; e (3) nossa promoção da democracia no exterior. (THE WHITE HOUSE, 1994, p.2. THE WHITE HOUSE, 1995, p.2. THE WHITE HOUSE, 1996, p.3, *tradução nossa*).¹⁰

No entanto, o alargamento democrático foi muito amplo. O Conselheiro de Segurança Nacional, Anthony Lake, articulou alguns pontos estratégicos para esclarecer os objetivos do alargamento¹¹: fortalecer a comunidade de grandes democracias de mercado, consolidar novas democracias de mercado sempre que possível, conter regimes reacionários que se opõem a democracia e perseguir objetivos humanitários (LAKE, 1993, p.4).

A implementação dos pontos estratégicos foi dividida em quatro grupos. O primeiro grupo era composto por democracias consolidadas que acreditavam na cooperação, no comércio internacional e em instituições internacionais. O objetivo foi fortalecer esse grupo. O segundo agrupamento era dedicado as novas democracias que almejavam fazer parte do primeiro grupo, mas não tinham a infraestrutura necessária. O objetivo foi consolidar essas novas democracias. O terceiro grupo era constituído por ditaduras que ameaçavam os EUA e outras democracias. O objetivo foi isolar essas ditaduras e contê-las quando necessário.

⁸ No original: "Certainly the new global enthusiasm for democracy is the closest the United States had ever come to seeing its own traditional foreign policy agenda reflected on an international scale. The American idea of a world order opposed to imperialism and composed of independent, self-determining, preferably democratic states bound together through international organizations dedicated to the peaceful handling of conflicts, free trade, and mutual defense (a package of proposals that may be called "liberal democratic internationalism") has been with us in mature form since the early 1940s".

⁹ A *estratégia de segurança nacional* é um documento divulgado pelos presidentes dos EUA para indicar as prioridades relacionadas com a política externa norte-americana.

¹⁰ No original: "The three central components of our strategy of engagement and enlargement are: (1) our efforts to enhance our security by maintaining a strong defense capability and employing effective diplomacy to promote cooperative security measures; (2) our work to open foreign markets and spur global economic growth; and (3) our promotion of democracy abroad".

¹¹ Para mais informações sobre a política de alargamento democrático, ler Wittkopf; Kegley jr.; Scott (2008, p.244 e 245).

O quarto agrupamento, por fim, era formado pelos países que não possuíam nenhuma infraestrutura. O objetivo foi adotar uma agenda humanitária e trabalhar para as democracias de mercado florescerem nessas regiões (LAKE, 1993, p.4, 5 e 6).

As quatro estratégias mencionadas tiveram caminhos próprios e resultados diversos. O governo Clinton fortaleceu o primeiro grupo, por exemplo, liderando a criação do Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (1994), da Organização mundial do Comércio (1995), além de um conjunto de acordos multilaterais no campo de serviços (GATS, na sigla em inglês), propriedade intelectual (TRIPs, na sigla em inglês) e de investimentos internacionais (TRIMs, na sigla em inglês). As prioridades econômicas da agenda externa dos EUA tiveram ganhos expressivos com a manutenção desse sistema multilateral de comércio (ARAUJO, 2000, p.67. GUIMARÃES, 2002, p.56). O presidente Clinton liderou uma das maiores expansões do comércio mundial na história: de quatro trilhões de dólares para seis trilhões de dólares por ano (BERGER, 2000, p. 23). Esta pesquisa, por outro lado, examinou a relação entre os EUA e a Rússia por meio da estratégia de consolidar Estados recém-democráticos do segundo agrupamento. O quarto grupo foi importante para apresentar as intervenções humanitárias da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), já que o engajamento humanitário norte-americano através dessa organização impactou a relação entre os EUA e a Rússia.

De certa forma, a política externa dos EUA fez sentido. As lideranças estadunidenses se depararam com um mundo cada vez mais integrado. Elas observaram com entusiasmo o aumento do comércio de bens e serviços, o intenso desenvolvimento tecnológico, os meios de comunicações globais e os potenciais ganhos de uma economia que se organizava em escala global. Mas problemas de natureza transnacional também emergiram, como consequência da porosidade das fronteiras. Considerando que os novos inimigos eram difusos, partiu-se do pressuposto que o mercado e a expansão de democracias poderiam tornar esse mundo mais seguro (GUIMARÃES, 2000, p.14 e 15. PECEQUILO, 2003, p.9). A promoção de democracias teria o poder de conter as ameaças, segundo o Secretário de Estado Adjunto Strobe Talbott:

Quanto maior e mais unida for a comunidade de nações que escolhem formas democráticas de governo, mais seguros e prósperos os americanos serão, uma vez que as democracias são comprovadamente mais propensas a manter seus compromissos internacionais, menos propensas a se envolver em terrorismo [...] . Essa proposição é a essência da lógica da segurança nacional para apoiar,

promover e, quando necessário, defender vigorosamente a democracia em outros países. (TALBOTT, 1996, p.48 e 49, *tradução nossa*).¹²

Esse mundo cada vez mais integrado, o enfraquecimento do Estado e a porosidade das fronteiras, configuraram um terreno promissor para um engajamento dos EUA. A autoridade do Estado tinha iniciado um processo de fragmentação diante a alavancagem de forças normativas transnacionais (WADE, 2003, p.86). Tais forças cooperariam entre si, trocariam informações, prestariam auxílio técnico e coordenariam ações conjuntas (DEUDENEY, D.; IKENBERRY, G. J, 1999, p.185). Grandes conglomerados privados, agências de classificação de risco e cláusulas de solução de controvérsias investidor-Estado, são exemplos de forças com grande margem de ação. A interação entre esses elementos transnacionais e transgovernamentais constituem uma das características do sistema internacional liberal do período (SLAUGHTER, 2005, p.2 e 3). Desse modo, o regime democrático seria uma peça importante em termos de estruturar economias voltadas para o mercado internacional, em termos de cooperação, transparência, de segurança, e para prolongar a hegemonia centrada nos valores norte-americanos¹³.

Uma preocupação com a universalização dos direitos humanos também merece destaque. Stanley Hoffmann (1996) sublinhou que para além de uma agenda tradicional preocupada com a segurança nacional, a manutenção da ordem internacional também poderia ser moldada pelos valores dos EUA. A nova dinâmica internacional exigia uma política externa preocupada com crises domésticas estrangeiras. Algumas regiões passavam por violações de direitos humanos, genocídio e limpeza étnica. Os EUA tinham o dever de atuar em crises humanitárias, evitando violações ou o alastramento delas. Não se tratava de colocar os ocidentais como salvadores da pátria, mas ignorar o que acontecia em algumas regiões era moralmente inaceitável e desencadearia consequências desastrosas.

O engajamento humanitário era factível porque já existia um receituário. Sob o comando da ONU, as operações de manutenção da paz começaram na Guerra Fria. Especialmente a partir dos anos 1990, quando houve um aumento

¹² No original: "The larger and more close-knit the community of nations that choose democratic forms of government, the safer and more prosperous Americans will be, since democracies are demonstrably more likely to maintain their international commitments, less likely to engage in terrorism [...]. That proposition is the essence of the national security rationale for vigorously supporting, promoting, and, when necessary, defending democracy in other countries".

¹³ Segundo Cox (1981, p. 141 e 142), quanto mais as instituições, os princípios de uma determinada época, os recursos tecnológicos, econômicos e militares trabalham dentro de um mesmo eixo e há um nível sólido de coesão entre tais esferas, mais perto chegamos de uma ordem hegemônica estável.

significativo de missões, temas e atividades, Boutros Boutros-Ghali assumindo o cargo de Secretário Geral das Nações Unidas em 1992, criou um plano chamado *Uma Agenda para a Paz* (WEISS; KALBACHER, 2008, p.336). O objetivo do plano foi estruturar cinco bases para conduzir operações: prevenção de conflitos, ações diplomáticas para deter conflitos armados, ações empreendidas por civis e militares com o consentimento das partes envolvidas para suspender hostilidades e monitorar acordos de paz, intervenção militar coercitiva para restaurar a paz e medidas de reconstrução das sociedades pós-conflito (PUGH, 2008, p.410).

Apesar do contexto internacional estar receptivo a influência dos EUA, a implementação dessa política externa de alargamento democrático não foi simples. Lake propôs uma política externa com muitos objetivos (ZOELLICK, 2000, p.68). O processo de elaboração das políticas de promoção de novas democracias e engajamento humanitário não contaram com um plano de ação específico (BOUCHET, 2015, p.6). A operacionalização dessas duas agendas acabou sendo limitada e o insucesso de uma impactou a outra. Além disso, o alargamento democrático não foi aceito pela opinião pública e nem mesmo por algumas pessoas do corpo diplomático norte-americano (POSEN, Barry R; ROSS, Andrew, 1996, p.7). O Secretário de Estado (1993-1997) Warren Christopher, a Secretária de Estado (1997-2001) Madeleine Albright, e o Conselheiro de Segurança Nacional (1993-1997) Sandy Berger não apoiaram essa política externa (BRINKLEY, 1997, p.121).

No que se refere o engajamento humanitário, o insucesso da missão na Somália em outubro de 1993, por exemplo, é o ponto de partida da deterioração dessa agenda (WOLFOWITZ, 1994, p.31). O governo Clinton tentou restaurar a ordem pela via militar e fornecer ajuda humanitária. Mas os erros cometidos comprometeram outras operações. A empreitada na Somália minou a possibilidade de uma resposta rápida aos problemas do Haiti (1994) e Bósnia (1995), além de manter os EUA distantes dos acontecimentos em Ruanda (1994). Assim, na medida que surgiram novos compromissos internacionais, o governo abandonou o receituário inicial. A pauta de manutenção da paz era nobre, só que a promoção de valores acabou sendo uma aspiração muito ambiciosa. Ela exigiu um envolvimento prolongado e dispendioso, e não havia disposição para fornecer ajuda humanitária por um período indeterminado. A nova orientação determinou que as missões para suspender hostilidades e monitorar acordos de paz deveriam ter estratégias de saída, sendo concluídas o mais rápido possível (GHOLZ; DARYL; SAPOLSKY, 1997, p.40 e 41; MANDELBAUM, 1996, p.18, 20 e 25). Associado a isso, os EUA ainda intensificaram a sua atuação por meio da OTAN

(PUGH, 2008, p.413). Dito de outro modo, a retórica de engajamento para fins humanitários foi desarticulada nos primeiros anos do presidente Clinton na Casa Branca. A disposição para prosseguir com a agenda foi frágil e o engajamento por um período indeterminado fez as autoridades repensarem a sua viabilidade.

No momento que a política de alargamento não emplacou, a ONU não foi um instrumento eficaz e o governo não pôde cumprir as expectativas sobre a promoção da paz. Com isso, as autoridades norte-americanas experimentaram uma transição gradual para iniciativas diplomáticas de cunho unilateral. As estratégias dos EUA também passaram a ser mais dependentes do poder militar (DUMBRELL, 2002, p.48 e 53. SØNDERGAARD, 2015, p.535). Bons exemplos nesse sentido são a operacionalização da OTAN e a aprovação da defesa nacional contra mísseis (NMD, na sigla em inglês) em 1999 para o desenvolvimento de um sistema de defesa antimísseis balísticos (WALT, 2000, p.73, 74 e 78. ZOELLICK. 2000, p. 76). Todavia os pressupostos do internacionalismo dos EUA foram preservados:

Nossa estratégia tem três objetivos principais: aumentar a segurança americana; reforçando nossa prosperidade econômica; e a promoção da democracia e dos direitos humanos no exterior, que acreditamos fortemente que, por sua vez, avançará os dois primeiros objetivos [...]. A base dessa liderança internacional é o poder de nossos ideais e valores democráticos. Ao elaborar nossa estratégia, reconhecemos que a disseminação da democracia apóia os valores americanos e aumenta nossa segurança e prosperidade. Conseqüentemente, a tendência à democracia e aos mercados livres em todo o mundo promove os interesses americanos. Os Estados Unidos devem apoiar essa tendência, permanecendo ativamente engajados no mundo (THE WHITE HOUSE, 1997, p.6. THE WHITE HOUSE, 1998, p.2. THE WHITE HOUSE, 2000, p.4, *tradução nossa*).¹⁴

Mesmo com o insucesso do alargamento democrático, o isolacionismo não era uma opção. A ideia de promoção de democracias de mercado apenas perdeu força. A partir de 1997 a equipe diplomática substituiu o alargamento democrático por essa ideia de engajamento seletivo no exterior. Os objetivos gerais da nova estratégia permaneceram os mesmos, enquanto a operacionalização sofreu as alterações já destacadas. Em suma, os EUA enfatizaram a mesma ideia de engajamento no exterior como um elemento vital para a segurança internacional. Esse engajamento era justificável porque poderia melhorar a segurança interna e internacional, reforçar a prosperidade econômica e promover a democracia e os

¹⁴ No original: "Our strategy has three core objectives: enhancing American security; bolstering our economic prosperity; and promoting democracy and human rights abroad, which we strongly believe will, in turn, advance the first two goals [...]. Underpinning that international leadership is the power of our democratic ideals and values. In designing our strategy, we recognize that the spread of democracy supports American values and enhances both our security and prosperity. Hence, the trend toward democracy and free markets throughout the world advances American interests. The United States must support this trend by remaining actively engaged in the world".

direitos humanos. Mas os documentos que esclarecem tais objetivos defenderam uma manutenção da liderança global de forma seletiva, reconhecendo limites. As decisões para comprometer recursos deveriam considerar a necessidade do engajamento de acordo com as ameaças e as oportunidades para os interesses dos EUA, além da duração do engajamento. O processo de alargamento da OTAN (1997-1999), a título de exemplo, foi citado como uma forma de implementação desse engajamento (THE WHITE HOUSE, 1997, p.6. THE WHITE HOUSE, 1998, p.1. THE WHITE HOUSE, 2000, p.3).

Portanto, a administração Clinton teve dificuldade de colocar em prática a política externa de alargamento democrático para expandir os seus interesses econômicos e políticos por meio da diplomacia. Tal política não emplacou como uma grande estratégia. Esta pesquisa identificou que esse fracasso da política de alargamento acabou prejudicando a relação dos EUA com a Rússia. A manutenção da relação entre Washington e Moscou dependeu do avanço de reformas políticas e econômicas na Rússia que estavam vinculadas com a política dos EUA de promoção da democracia. Os próximos capítulos apresentam esse processo.

Os Novos Estados Independentes (NEI) e a política externa dos EUA para a Rússia

Após o colapso da URSS em 1991 os chamados NEI formaram a Comunidade de Estados Independentes (CEI). A CEI foi composta por Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Moldávia, Rússia, Tajiquistão e Uzbequistão. Turquemenistão e Ucrânia são membros associados. Os países bálticos (Lituânia, Estônia e Letônia) optaram por não participar do grupo e a Geórgia entrou apenas em 1994 (COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES, 2018).

A Rússia foi a principal herdeira da URSS. O primeiro presidente da Rússia, Boris Yeltsin (1991-1999), criticou o legado soviético e encorajou a visão que Moscou deveria fazer parte do ocidente, importando o modelo ocidental de desenvolvimento doméstico. A postura amigável da nova liderança acabou sendo bem-recebida nos EUA. O entusiasmo norte-americano, sob a administração de George H. W. Bush (1989-1993), resultou no slogan *the mature strategic partnership*. A ideia era que o governo estadunidense e o Kremlin teriam uma parceria estratégica baseada na igualdade. A partir desse momento o Estado russo defendeu que os problemas globais deveriam ser discutidos com a sua

participação, e o mundo tinha que reconhecer o seu papel como o sucessor legal da antiga URSS (BRZEZINSKI, 1997, p.98, 99).

O democrata Bill Clinton foi eleito o 42º presidente dos EUA em 1993. No início daquele ano o Secretário de Estado Warren Christopher (1993-1997) identificou a relação com os russos como uma das maiores prioridades dos estadunidenses (SMITH, 1994, p.325). Basicamente, a Rússia era o centro para se alcançar um desmantelamento nuclear nos países da CEI, além de facilitar a operacionalização de transições democráticas. A equipe responsável por coordenar uma política externa dos EUA para a Rússia foi composta pelo Secretário de Estado Adjunto Strobe Talbott, e o Subsecretário do Tesouro para Assuntos Internacionais Larry Summers. Talbott como coordenador político e Summers como assessor econômico no Departamento do Tesouro (DUMBRELL, 2009, p.101). Como já mencionado, apostou-se nessas transições democráticas para aumentar a segurança doméstica e internacional, conforme a Casa Branca apontou na *Estratégia de Segurança Nacional de Engajamento e Alargamento* de 1994:

Promover a democracia. Um quadro de alargamento democrático que aumenta a nossa segurança ao proteger, consolidar e alargar a comunidade das democracias de mercado livre. Nossos esforços se concentram na preservação dos processos democráticos nos principais estados democráticos emergentes, incluindo a Rússia, a Ucrânia e outros novos estados da antiga União Soviética. (THE WHITE HOUSE, 1994, p.5, *tradução nossa*).¹⁵

Nos momentos que o internacionalismo dos EUA não foi deficiente os norte-americanos patrocinaram instituições em Bretton Woods (1944), o Plano Marshall (1947) e as transições da Alemanha e do Japão para democracias. A estabilidade política e o dinamismo econômico em ambos os países foram surpreendentes. Esperou-se o mesmo da Rússia. Ou seja, a promoção da democracia na Rússia tinha um significado para paz mundial muito parecido com o processo de democratização da Alemanha no pós-Segunda Guerra Mundial (SMITH, 1994, p.10 e 331).

Talbott descreveu para Clinton que os Estados da CEI, mas principalmente a Rússia pós-imperial e pós-comunista, enfrentavam uma revolução de segurança, política e econômica. Sendo assim, a política externa dos EUA para a Rússia buscou operar nessas três frentes: a segurança concentrou esforços no

¹⁵ No original: "Promoting Democracy. A framework of democratic enlargement that increases our security by protecting, consolidating and enlarging the community of free market democracies. Our efforts focus on preserving democratic processes in key emerging democratic states including Russia, Ukraine and other new states of the former Soviet Union."

programa de Cooperação para a Redução de Ameaças (CTR, na sigla em inglês) dos senadores Sam Nunn e Richard Lugar. O programa havia sido concebido durante o governo Bush. As esferas política e econômica foram articuladas de modo a integrar no mundo ocidental os países que nasceram do desmantelamento soviético, promovendo-se reformas democráticas e econômicas. Esse processo se deu por meio, por exemplo, da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês), fundada em 1961 (BOUCHET, 2015, p.81, 82).

No que se refere a segurança, o esforço entre os EUA e os NEI para uma concentração de armas nucleares na Rússia foi bem-sucedido. O arsenal nuclear da URSS havia sido distribuído entre Rússia, Ucrânia, Bielorrússia e Cazaquistão. Os norte-americanos investiram cerca de US \$7 bilhões entre 1992 e 2003 (DUMBRELL, 2009, p.103). Eliminar a possível ameaça de uma proliferação nuclear era uma das prioridades da administração Bush e o governo Clinton seguiu o mesmo caminho. As metas norte-americanas de segurança se concentraram em duas frentes através do CTR. Em primeiro lugar, as autoridades tinham que garantir a transferência de armas nucleares da Ucrânia, Bielorrússia e Cazaquistão para a Rússia. Em segundo lugar, fez-se necessário assegurar a retirada de tropas dos países bálticos (Lituânia, Estônia e Letônia) e da Polônia. Entre 1993 e 1994 esses objetivos foram alcançados conforme planejado (BOUCHET, 2015, p.82).

Nos campos político e econômico, por sua vez, pensou-se nas democracias de mercado representando duas dinâmicas que se reforçam mutuamente e sendo implementadas em qualquer país do mundo: a democracia beneficia a esfera econômica, ao passo que o capitalismo de livre-mercado contribui para a democratização (RUTLAND, 2000, p.244). Mas as duas esferas foram moldadas separadamente e enfrentaram problemas.

Antes de falar sobre alguns dos resultados das reformas promovidas pelos EUA, cabe destacar o modo como se operacionalizou essa assistência externa. Diversos programas conduziram tanto as reformas democráticas quanto econômicas. A USAID, por exemplo, foi um dos principais canais norte-americanos para a promoção da democracia. No âmbito político o auxílio se enquadrou em três categorias: processo político, instituições governamentais e sociedade civil. As reformas políticas foram focadas em eleições com a agência fornecendo assistência técnica para realizar o registro dos eleitores e melhorar a administração das eleições. Observadores eleitorais internacionais acompanharam esse processo de perto. A categoria de instituições

governamentais incluiu apoio técnico para reformar a estrutura do Estado em formato democrático. Já a categoria de sociedade civil incluiu aconselhamentos para se construir uma mídia independente, além de programas focados em aumentar a compreensão dos cidadãos sobre a democracia (CAROTHERS, 2000, p.188).

Com relação a economia os EUA esperaram uma modernização jurídica e econômica por parte do movimento democrático russo e dos outros líderes da CEI. Essa modernização deveria construir um ambiente seguro para favorecer intercâmbios comerciais. Os novos governos tinham a tarefa de colocar os poderes públicos sujeitos a leis. Os norte-americanos poderiam dificultar a integração desses países em instituições financeiras internacionais, por exemplo, caso a insegurança jurídica não fosse superada. Fez-se necessário a elaboração de leis para proteger a propriedade, investidores e transações (TRACY, 2015, p.581 e 582). Em termos econômicos o caminho foi introduzir uma espécie de terapia de choque nas economias estatais da CEI. A transformação tinha que ser rápida. As forças opositoras das reformas poderiam atrapalhar a abertura econômica caso ela fosse muito lenta. Assim, o pacote de reformas exigiu uma rápida abertura econômica com a criação de uma estrutura apropriada para facilitar a concorrência, negócios e investimentos. O pacote também exigiu privatizações, o desenvolvimento de instituições bancárias e a implementação de medidas de estabilização para atenuar as distorções das transições dos antigos territórios soviéticos (ÅSLUND, 1999, p.8, 9, 10 e 12). O objetivo era transformar uma antiga ameaça em uma aliança valiosa, de acordo a *Estratégia de Segurança Nacional de Engajamento e Alargamento*:

O cerne da nossa estratégia é ajudar a democracia e os mercados livres a expandir e sobreviver em outros lugares onde temos as maiores preocupações de segurança e onde podemos fazer a maior diferença [...]. A Rússia é um estado-chave nesse sentido. Se pudermos apoiar e ajudar a consolidar as reformas democráticas e de mercado na Rússia - e em outros novos estados independentes - podemos ajudar a transformar uma antiga ameaça em uma região de valiosa parceria diplomática e econômica. (THE WHITE HOUSE, 1994, p.19. THE WHITE HOUSE, 1995, p.23. THE WHITE HOUSE, 1996, p.32, *tradução nossa*).¹⁶

Os EUA não destinaram apenas assistência técnica e treinamento. O processo de transição também contou com transferências financeiras. A tabela

¹⁶ No original: "The core of our strategy is to help democracy and free-markets expand and survive in other places where we have the strongest security concerns and where we can make the greatest difference [...]. Russia is a key state in this regard. If we can support and help consolidate democratic and market reforms in Russia — and in the other new independent states — we can help turn a former threat into a region of valued diplomatic and economic partnership".

01, por exemplo, mostra o aporte financeiro da USAID. Nota-se que a Rússia e a Ucrânia receberam os maiores financiamentos.

Tabela 01 – Promoção da democracia entre 1993 e 2001 (em milhões de dólares)

| Rank | País | 1993-8 | 1999-2001 | Total |
|------|--------------|--------|-----------|-------|
| 1 | Russia | 172.5 | 52.2 | 224.7 |
| 2 | Ukraine | 91.2 | 52.7 | 143.9 |
| 3 | Kazakhstan | 33.6 | 36.1 | 69.7 |
| 4 | Armenia | 21.8 | 30.2 | 52.0 |
| 5 | Georgia | 15.8 | 33.8 | 49.6 |
| 6 | Kyrgyzstan | 18.0 | 25.4 | 43.4 |
| 7 | Azerbaijan | 12.9 | 28.3 | 41.2 |
| 8 | Uzbekistan | 9.7 | 13.1 | 22.8 |
| 9 | Belarus | 6.6 | 10.3 | 16.9 |
| 10 | Tajikistan | 5.3 | 6.9 | 12.2 |
| 11 | Moldova | 8.4 | 3.7 | 12.1 |
| 12 | Turkmenistan | 2.3 | 4.7 | 7.0 |
| | | | | 695,8 |

Fonte: BOUCHET, Nicolas. Democracy Promotion as US Foreign Policy: Bill Clinton and democratic enlargement. Routledge Studies in US Foreign Policy, 2015, p. 92.

Os dados da tabela 02 apontam os gastos gerais da assistência externa dos EUA para os Estados sucessores da ex-União Soviética. A alocação de recursos teve picos em 1994 (US \$ 2,158 bilhões) e em 1999 (US \$ 847 milhões).

Tabela 02 - Assistência bilateral dos EUA aos CEI (em milhões de dólares)

| Region | Year | Budget | Assistance | Law |
|--------|------|---------|------------|--------------|
| NIS | 1993 | X | 417 | P.L. 102-391 |
| | 1994 | 2,158 b | 2,158 b | P.L. 103-87 |
| | 1995 | 900 | 818 | P.L. 103-306 |
| | 1996 | 788 | 641 | P.L. 104-107 |
| | 1997 | 640 | 625 | P.L. 104-208 |
| | 1998 | 900 | 770 | P.L. 105-401 |
| | 1999 | 925 | 847 | P.L. 105-277 |
| | 2000 | 1 b | 835 | P.L. 106-113 |
| | 2001 | 830 | 808 | P.L. 107-142 |

Fonte: TARNOFF, U.S. Assistance to the Former Soviet Union 1991-2001: A History of Administration and Congressional Action (2002).

A análise do quinto capítulo, episódios que ilustram os problemas da tentativa de aproximação entre os EUA e a Rússia, sustentou-se nos dados da tabela 02. Apresenta-se a ajuda externa dos EUA para a Rússia e como os acontecimentos dos anos 1993, 1994, 1995 e 1996 justificaram os cortes nessa assistência externa nos anos 1995, 1996, 1997, 2000 e 2001. Antes da exposição dos eventos históricos que ilustram a tentativa de aproximação entre Washington e Moscou, segue o resultado das reformas russas.

O resultado das reformas russas

Em termos de reforma política, a promoção da democracia estadunidense foi focada em eleições. Acreditou-se que a introdução de eleições era um dos principais fatores para democratizar o Estado russo. O modelo norte-americano de democracia, contudo, não se instaurou na Rússia conforme o esperado. A Rússia teve um desempenho ruim nas três categorias de promoção da democracia: processo político, instituições governamentais e sociedade civil. Embora tenha ocorrido eleições presidenciais, as instituições eram frágeis e a sociedade civil não adquiriu poder para exercer pressão sobre o governo em transição (CAROTHERS, 2000, p.188-189).

A Rússia conseguiu mobilizar força política para destruir o antigo sistema, só que o país pós-comunista não pôde prosseguir com uma marcha ascendente de transição democrática. Não houve concordância sobre a forma da nova ordem (BRZEZINSKI, 1997, p.121). O colapso do aparato estatal soviético deu lugar a sub-regiões autônomas dentro dos limites da Federação Russa. O vácuo institucional foi ocupado por oligarcas da elite soviética que adotaram suas próprias constituições, em desacordo com a constituição federal russa. O resultado foi que o movimento democrático acabou perdendo tração devido os confrontos entre Yeltsin e os líderes provinciais. Yeltsin teve que descentralizar o poder em troca de apoio ao seu governo (RUTLAND, 2000, p.246, 265 e 266).

Mesmo diante do enfraquecimento das reformas, os EUA forneceram apoio político para Boris Yeltsin tanto na eleição parlamentar de 1995 como na presidencial de 1996. O apoio político, porém, foi feito com o consentimento de mobilizações não democráticas do líder russo. O objetivo foi impedir a ascensão de um líder alinhado as ideias do antigo regime soviético. Uma liderança não comprometida com o ideário reformista ocidental era inaceitável. Yeltsin foi visto como a única opção, mesmo que as reformas ainda não tivessem produzido o resultado esperado (BOUCHET, 2015, p.83). Ao final das eleições, o Partido

Comunista da Federação Russa saiu como o maior partido no parlamento, mas Yeltsin foi reeleito. O presidente russo garantiu mais um mandato até 1999 e governou sob um sistema corrupto, responsável por sustentar um poder oligárquico. Ou seja, o novo regime político não conseguiu desenvolver o processo embrionário de democratização (RODMAN, 2000, p.81). O partido do presidente Clinton, por sua vez, celebrou a reeleição de Yeltsin:

Quatro anos atrás, as forças da reforma na ex-União Soviética estavam em combate. Hoje, as iniciativas dos Estados Unidos estão ajudando a democracia e os mercados livres a se enraizarem em toda a região, as tropas russas estão fora do Báltico e a democracia triunfou nas eleições russas (DEMOCRATIC PARTY PLATFORM, 1996, *tradução nossa*).¹⁷

No âmbito econômico, Boris Yeltsin permitiu uma manipulação dos números econômicos da Rússia para continuar recebendo dinheiro dos EUA, ao passo que as autoridades estadunidenses ignoraram informações sobre a verdadeira situação de Moscou até 1999 (RODMAN. 2000, p.81). Mas o fato importante é que os efeitos das reformas no curto-prazo foram superestimados e uma das maiores transições econômicas da história acabou frustrando expectativas. Basicamente, a terapia de choque desembocou no maior declínio econômico russo em tempos de paz, a dívida externa cresceu, houve achatamento da renda per capita, aumento das taxas de mortalidade e de desemprego, além de uma dura crise financeira em 1998. Entre 1991 e 1999 a Rússia também registrou crescimento negativo do Produto Interno Bruto (PIB) quase todos os anos. Essa queda do PIB foi maior que a dos EUA durante a década 1930. Em termos jurídicos, os russos tiveram dificuldades de colocar o regime sujeito a leis. Apesar dos problemas mencionados, a administração Clinton celebrou o avanço das privatizações que foram geridas pelo Fundo de Propriedade Russo e o Comitê Russo Estatal para a Administração da Propriedade Estatal (GKI) (SERGRILLO, 2007, p.84 e 85. ZHEBIT, 2003, p. 157). Em 2000, a Rússia contou com cento e vinte mil empresas privadas, enquanto o Estado tinha o controle de 30% da economia. O controle estatal era 40% menor que em 1993 (BERGER. 2000, p.28).

Após os fracassos da década de 1990 os especialistas concluíram que correções técnicas não podem resolver problemas políticos profundamente arraigados. A assistência externa dos EUA pôde ajudar muitos países no caminho

¹⁷ No original: "Four years ago, the forces of reform in the former Soviet Union were embattled. Today, U.S. initiatives are helping democracy and free markets take root throughout the region, Russian troops are out of the Baltics, and democracy has triumphed in Russia's elections".

da democratização, sendo uma espécie de impulso suplementar que acelerou o processo por meio de *know-how* e recursos financeiros¹⁸. Mas não foi possível reverter o quadro de países que tinham recuado durante a transição democrática (CAROTHERS, 2000, p.199). É razoável afirmar, então, que os EUA subestimaram a complexidade da transição de uma potência imperial para um Estado democrático (FOREIGN POLICY, 2000, p.22). Os valores russos estavam imersos em uma mentalidade autoritária. Séculos sob liderança imperial não desapareceriam da noite para o dia, e os russos não tinham familiaridade com a tradição liberal¹⁹ ou foram regidos por um regime democrático (COX; IKENBERRY; INOUCHI, 2000, p.15).

Embora os EUA tenham celebrado a permanência de Yeltsin na presidência russa e o avanço das privatizações, o antigo adversário não se tornou necessariamente aliado. O capítulo seguinte procurou apresentar alguns episódios que ilustram o tom negativo da tentativa de aproximação dos países. O processo de deterioração dessa relação foi gradativo e o encadeamento histórico dos fatos é importante.

Episódios que ilustram os problemas da tentativa de aproximação entre os EUA e a Rússia

O orçamento do governo Bush para o ano fiscal de 1993, emitido em 1992, aprovou US \$ 417 milhões em assistência externa para os países da CEI (PUBLIC LAW 102-391, 1992, p.17). Quando Clinton assumiu a presidência, o seu pedido de ajuda externa para 1994 foi de US \$ 2,1 bilhões de dólares. Mas houve uma crise constitucional entre o presidente Yeltsin e o parlamento russo em setembro de 1993, sendo resolvida através da força militar. Os EUA ficaram preocupados com a implementação das reformas e sinalizaram apoio ao presidente russo, aprovando o financiamento de 2,1 bilhões (lei P.L. 103-87) dois dias depois da crise. Só que a continuação da assistência exigiu progressos nas reformas econômicas (PUBLIC LAW 103-87, 1993, p.3. TARNOFF, 2002, p.10, 11).

¹⁸ Para mais informações sobre o impacto da ajuda externa dos EUA para a Rússia, ler Finkel; Pérez-Liñán; Seligson (2007, p.435).

¹⁹ Tradição liberal, aqui, seria em termos políticos. Como pontua Mounk (2018), democracia e liberalismo não são a mesma coisa. A democracia pressupõe a participação popular e ela está amparada por instituições que traduzem as opiniões do povo em políticas públicas. Enquanto o liberalismo é uma tradição filosófica de proteção de direitos individuais. O ponto é que pode existir democracia sem liberalismo e vice-versa. O esforço dos países é na direção de encontrar um equilíbrio entre participação pública e direitos individuais. A Rússia não encontrou esse equilíbrio nos anos 1990.

O pacote de ajuda externa norte-americano para o ano fiscal de 1995, emitido em fevereiro de 1994 (lei P.L. 103-306), acabou sendo definido em US \$ 818 milhões (PUBLIC LAW 103-306, 1994, p.15). A redução significativa com relação ao ano anterior decorre de eventos que não foram bem-recebidos nos EUA. Em primeiro lugar, nacionalistas radicais foram os grandes vencedores das eleições parlamentares russas de dezembro de 1993. Em fevereiro de 1994 o norte-americano Aldrich Ames foi preso pelo Departamento federal de investigação (FBI, na sigla em inglês) dos EUA, depois de fornecer por nove anos informações sensíveis do governo estadunidense para Moscou. Em seguida alguns reformadores econômicos do gabinete de Yeltsin renunciaram aos seus respectivos cargos (TARNOFF, 2002, p.16, 19). Os três eventos foram responsáveis pelo início de um processo de restrições por parte dos EUA para com os russos, e o governo Clinton passou a ser questionado sobre os resultados ruins das reformas russas (FOREIGN POLICY, 2000, p.22. THE NEW YORK TIMES, 2000).

O Partido Comunista da Federação Russa saiu como o maior partido nas eleições parlamentares de 1995, e os estadunidenses aprovaram US \$ 641 milhões (lei P.L. 104-107) em ajuda externa para o ano fiscal de 1996. Os EUA ainda estabeleceram que o governo russo não receberia parte da ajuda externa se não houvesse um cessar-fogo da sua intervenção na Chechênia (1994-1996). Outra condição foi que o dinheiro norte-americano não poderia ser destinado para empresas controladas por entidades estatais. A quarta decisão envolveu a promulgação pelos EUA de uma emenda para estabelecer um teto de US \$ 195 milhões na assistência destinada aos russos. Com isso, a Ucrânia se tornou o país da CEI que mais recebeu dinheiro a partir de 1996 (PUBLIC LAW 104-107, 1996, p.10; TARNOFF. 2002, p.20, 23).

Tabela 03 – Ajuda externa para Rússia e Ucrânia (em milhões de dólares)

| País | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ucrânia | 225 | 225 | 225 | 203.6 | 174.2 | 169.6 |
| Rússia | 137 | 94.8 | 133.2 | 161.2 | 186.6 | 167.8 |

Fonte: TARNOFF, Curt. U.S. Assistance to the Former Soviet Union 1991-2001: A History of Administration and Congressional Action (2002).

Em 1996 o Kremlin tentou se aproximar do Irã e da China. O objetivo era manter um distanciamento dos EUA, mas também angariar meios para contrapor os norte-americanos. Um dos primeiros passos nessa direção foi a demissão do ministro das Relações Exteriores, Andrei Kozyrev, e sua substituição por Yevgeny

Primakov. Os pronunciamentos do novo ministro indicaram a reorientação da política externa russa (RODMAN, 2000, p.83). Primakov defendeu que contrabalancear o poderio estadunidense era fundamental para se garantir uma paz duradoura. Cabia aos russos, desta forma, formar uma coalizão informal para fazer frente a hegemonia dos EUA. No mesmo ano o presidente russo e o primeiro-ministro chinês, Li Peng, reuniram-se em Pequim e em Moscou. As duas lideranças enfatizaram as colocações de Primakov (BRZEZINSKI, 1997, p.115-116).

Basicamente, os russos estavam preocupados com a perda de *status* e suas políticas passaram a combater Estados supostamente inclinados a enfraquecê-los. O relatório *The National Security Policy of the Russian Federation*, elaborado pelos funcionários de Yeltsin reforçou essa preocupação nos EUA. O tema central do documento se referia a necessidade de proteção do interesse nacional russo (SESTANOVICH, 1996, p.8).

A repercussão da retórica russa foi negativa e o apoio político que Yeltsin recebia do governo Clinton acabou sendo fragilizado. Mas o apoio não pôde ser retirado porque ele era importante para conter a ascensão de um líder comunista nas eleições russas de 1996. Os norte-americanos, por exemplo, adiaram as negociações do alargamento da OTAN para não prejudicar o presidente russo (GOLDGEIER, 2017, p.356). Mas o pacote de ajuda externa do EUA sofreu outro corte. Em setembro de 1996 se aprovou um pacote de US \$ 625 milhões (lei P.L. 104-208) para o ano seguinte. Uma das imposições do pacote foi que a ajuda norte-americana seria vetada caso algum país da CEI fornecesse componentes nucleares ao Irã (PUBLIC LAW 104-208, p.130; TARNOFF, 2002, p.27).

Em resumo, os acontecimentos dos anos 1993, 1994, 1995 e 1996 são importantes para ilustrar o insucesso da tentativa de aproximação. Eles se refletiram nos cortes sucessivos dos anos de 1995, 1996 e 1997, além das limitações para o acesso russo a assistência externa dos EUA. Nos anos 1998 e 1999 houve um aumento da ajuda externa por conta da crise econômica que atingiu Moscou (PUBLIC LAW 105-277, 1998, p.126. TARNOFF, 2002, p.36). Mas os dois últimos anos do mandato do presidente Clinton registraram novamente uma trajetória de queda nas transferências financeiras, como demonstrado na tabela 2.

Desse modo, as restrições norte-americanas para fornecer a ajuda externa tinham o objetivo de exercer pressão nos reformistas russos. Só que o receituário ocidental forneceu combustível para o discurso dos opositores não alinhados com as reformas (DUMBRELL, 2009), e o processo foi obstruído paulatinamente.

Muitos opositores exploraram o caráter impositivo das restrições e a tentativa de ingerência nos assuntos domésticos russos, acusando os EUA de se engajarem em uma política anti-Rússia. A Ucrânia como a nação mais favorecida dos NEI em termos financeiros, por exemplo, alimentou ressentimento. A partir daí, os opositores se dividiram em um grupo de moderados e outro de radicais. Os moderados defenderam o papel exclusivo da Rússia no espaço pós-soviético e uma cooperação econômica regional para consolidar instituições conjuntas, melhorar os indicadores econômicos e a segurança. O agrupamento radical, por outro lado, defendeu explicitamente uma restauração imperial. Mas o povo russo e os outros Estados recém-independentes mostraram pouco entusiasmo por qualquer programa de restauração imperial. Os NEI ainda enxergaram a Rússia como um obstáculo para a sua participação na economia global (BRZEZINSKI, 1997, 114, 115).

Com relação aos conflitos diplomáticos entre Washington e Moscou que foram gerados pelas mobilizações internacionais dos EUA, a expansão da OTAN e a sua operacionalização são bons exemplos. A pauta de expansão da organização foi uma das mais importantes da política externa dos EUA, durante o segundo mandato do presidente Clinton (1997-2001). O alargamento incorporou três ex-membros do Pacto de Varsóvia²⁰ em 1999: República Tcheca, Polônia e Hungria (ASMUS, 2002, p.83).

A possibilidade de adesão de ex-membros do Pacto de Varsóvia à OTAN nasceu no início da década de 1990. As negociações ocorreram somente entre 1997 e 1999. A equipe diplomática norte-americana julgou ser mais vantajoso reforçar uma integração europeia, do que considerar a posição russa sobre o assunto. O argumento foi que a expansão tornaria a Europa mais segura (BRZEZINSKI, 1997, p.101. THE WHITE HOUSE, 1995, p.23 e 27. THE WHITE HOUSE, 1996, p.38. THE WHITE HOUSE, 1997, p.25). Apesar dos impasses e diferenças de interesses, a Rússia acabou concordando com o alargamento da aliança militar. Para alguns analistas, o canal diplomático entre os países não foi arruinado. As estratégias dos EUA minimizaram ameaças e contribuíram para a manutenção da paz europeia (RODMAN, 2000, p.96. WALT, 2000, p.70).

Mas cabe lembrar a posição da Rússia sobre a situação. Quando Boris Yeltsin fez uma visita oficial a Polônia em agosto de 1993, ele declarou que o desejo polonês de filiação a OTAN não representou uma ameaça aos interesses

²⁰ O Pacto de Varsóvia foi a aliança militar do bloco comunista, sob a liderança da URSS entre 1955 e 1991. Enquanto a OTAN é uma aliança militar intergovernamental que nasceu do Tratado do Atlântico Norte, assinado em 1949 (AMBROSE; BRINKLEY, 2001, p.39 e 40).

da Rússia. Mas o quadro se inverteu alguns meses depois com a crise constitucional russa. Yeltsin mudou de posição e enviou um comunicado aos EUA enfatizando a oposição do seu governo com relação a potencial expansão da OTAN. Yeltsin mudou de posição porque havia entrado em rota de colisão com membros nacionalistas do parlamento. Sob pressão das suas forças armadas, o presidente teve que apaziguar as tensões (THE NEW YORK TIMES, 1993). Estudiosos russos como o Alexei Bogaturov e o Viktor Kremeniuk ainda escreveram que a expansão nos territórios do extinto Pacto de Varsóvia teria demonstrado desrespeito pela opinião da Rússia (apud SESTANOVICH, 1996, p.10). O economista russo Yegor Gaidar também informou que a abertura das negociações afetaria o desenvolvimento democrático na Rússia, considerando que a opção pelo alargamento reforçaria o discurso dos opositores das reformas (apud DUMBRELL, 2009, p.102).

Cabe apontar que a maioria dos especialistas em Rússia foram contrários ao alargamento da OTAN. Inicialmente até mesmo o Secretário de Estado Adjunto Strobe Talbott se opôs a qualquer ação imediata e defendeu um processo gradual que incluísse a Rússia, em vez de isolá-la. Mas Talbott mudou de opinião, tornando-se um dos porta-vozes da política de expansão (GOLDGEIER, 2017, p.355). Em outras palavras, embora o processo de alargamento no leste europeu tenha sido mais uma conquista norte-americana, foi um processo que comprometeu a integração russa no ocidente. A expansão da OTAN golpeou uma relação que já era debilitada e ressaltou a incapacidade do Kremlin de influenciar os eventos.

Da perspectiva dos EUA, a OTAN poderia abrigar intervenções em momentos de instabilidade. O processo de transformação dos países da Europa Central e do Leste, por exemplo, foram identificados como potenciais elementos de instabilidade regional. Os europeus, por sua vez, não queriam desistir da defesa regional da organização por temer o arsenal nuclear russo. As teorias institucionalista²¹ e organizacional²² permitem a seguinte leitura: o conjunto dos países-membros da OTAN preservaram o interesse de mantê-la porque seria mais custoso criar uma organização de segurança. Enxergou-se que era mais vantajoso modificar as concepções estratégicas da organização para adaptá-la a novos desafios (apud BARROSO, 2006, p. 48 e 59. apud BERTAZZO, 2010, p.93, 101).

²¹ Para mais informações sobre teoria institucional, ler Duffield (1994).

²² Para mais informações sobre teoria organizacional, ler McCalla (1996).

Assim, as concepções estratégicas da OTAN sofreram mudanças. A organização passou a promover intervenções humanitárias fora do território dos países-membros, sem abandonar o fundamento de autodefesa contra ataques externos²³. Em 1995 a OTAN empregou os seus recursos militares na Bósnia, sob um mandato da Organização das Nações Unidas (ONU). A missão nos Bálcãs em defesa dos direitos humanos contou com a participação da Rússia, só que o antigo adversário não se tornou necessariamente aliado. Os russos foram excluídos de boa parte do processo diplomático da operação nos Bálcãs²⁴. É importante mencionar que a intervenção na Bósnia violava os direitos de soberania e autodeterminação dos povos, mas a intervenção foi aceita por conta do formato multilateral: a OTAN operou em complementariedade ao trabalho da ONU para defender os direitos humanos. No ano de 1999, por outro lado, a OTAN promoveu uma intervenção armada em Kosovo sem a autorização da ONU. Os russos ficaram enfurecidos com essa articulação unilateral que desconsiderou a autorização legal do Conselho de Segurança (CS). A ação da organização despertou debates sobre a legitimidade da imposição de uma ordem global liberal (AZEREDO, 2000, p.221-222. BARROSO. 2006, p. 57-58; BERTAZZO, 2010, p.101, 102 e108).

É compreensível a adequação das estratégias da OTAN quando se pensa nos países da Europa Central e do Leste. O fim da Guerra Fria conduziu a atenção dos países para conflitos intraestatais. A ocorrência de guerras internas era maior do que entre Estados. Kaldor (2002), afirma que a Guerra do Golfo (1990-1991) foi uma das últimas guerras convencionais na década de 1990, e o contexto de intensificação da globalização modificou o modo como as guerras são travadas. Basicamente, um novo tipo de violência ganhou força. Armas leves passaram a ser mais frequentes e as relações dicotômicas combatente e não combatente, público e privado, tornaram-se confusas. O cenário de muitos países pobres foi relacionado com instabilidade política, falência econômica, um colapso na coesão civil, violação de direitos humanos, reivindicações identitárias e limpeza étnica. Grupos armados irregulares ganharam projeção nesses territórios que não conseguiam monopolizar a violência e cumprir funções mínimas. Ou seja, atores com capacidade de gerar instabilidade regional se tornaram os novos objetos de ameaça.

²³ Na sua origem, a OTAN constituiu um acordo em que seus Estados-membros se comprometeram com um sistema de defesa mútua para responder eventuais ataques de atores externos. Para mais informações, consultar NATO (2018).

²⁴ Para mais informações, ler Mandelbaum (1996, p.31).

No entanto é complexo encontrar uma justificativa para a integração de territórios do leste europeu na organização, excluindo a Rússia. O processo repercutiu como uma espécie de cooptação de antigas zonas de influência de Moscou. E também nutriu o descontentamento russo com relação a sua influência internacional reduzida. O alargamento da OTAN ou a operacionalização da organização, assim, revelam o baixo grau de confiança entre as potências no período. O fim da Guerra Fria não foi necessariamente acompanhado por uma percepção de mais segurança ou otimismo.

A atuação dos EUA indica que o cálculo feito foi: o fracasso da tentativa de aproximação era certo. Os esforços para não antagonizar o Kremlin eram cada vez mais inúteis. A partir daí a opção pelo alargamento considerou também um futuro em que uma Rússia hostil aos interesses norte-americanos, poderia se fortalecer. Coube aproveitar o momento em que os russos não tinham forças para sustentar a sua oposição. A estratégia de cooptar zonas de influência do antigo adversário poderia limitar a inserção internacional da Rússia, já que o ato de limitar a projeção internacional do país no seu entorno poderia isolá-lo e enfraquecê-lo.

Dessa forma, os episódios analisados no texto mostram que o governo Clinton não conduziu uma boa relação com a Rússia. Embora tenha prevalecido uma política de acomodação nas estruturas da ordem internacional liberal, durante a maior parte dos anos 1990, a relação foi marcada por desconfiança mútua e certo tensionamento. A pesquisa identificou que a administração Clinton teve dificuldade de estabelecer uma boa relação com a Rússia porque a política externa dos EUA de alargamento democrático fracassou. Dito de outro modo, a manutenção da relação entre Washington e Moscou dependeu do avanço de reformas políticas e econômicas na Rússia que estavam vinculadas com a política dos EUA de promoção da democracia. Os princípios que orientaram a promoção da democracia são um dos principais fatores para explicar os problemas dessa tentativa de aproximação. Tais princípios são abordados no próximo capítulo.

Os princípios que orientaram a política externa dos EUA

Pode-se afirmar que a política externa dos EUA se inspirou no pensamento de Norman Angell, no wilsonianismo e na teoria da paz democrática. No livro *A Grande Ilusão* (1910), Angell afirma que a interdependência econômica global tem o poder de reduzir a probabilidade de guerras (WITTKOPF; KEGLEY Jr.; SCOTT, 2008, p.546). Já o wilsonianismo pontua que a experiência democrática dos EUA deve ser exportada. No sentido que a expansão da democracia pode contribuir

para a segurança nacional norte-americana. O wilsonianismo faz referência ao presidente norte-americano Woodrow Wilson (1913-1921), o qual propôs a formação de uma comunidade de nações democráticas²⁵ engajadas no comércio, depois da conclusão da Primeira Guerra Mundial. Desde então, tal pensamento serve de guia político para assuntos externos dos EUA (SMITH, 1994, p.311 e 312). A teoria da paz democrática, por fim, defende que democracias não fazem guerra com outras democracias. As instituições e os valores da democracia podem conter o uso da força entre países democráticos porque existe uma predisposição contra a guerra (DOYLE, 1983, p.213. OWEN, 1994, p.87 e 88).

As ideias da teoria da paz democrática, que foram a base da política externa norte-americana, merecem destaque, na medida que ajuda a compreender o perfil de inserção internacional da administração Clinton:

Promover a democracia faz mais do que fomentar nossos ideais. Isso promove nossos interesses porque sabemos que quanto maior o conjunto de democracias, melhor será para nós e para toda a comunidade das nações. As democracias criam mercados livres que oferecem oportunidades econômicas, criam parceiros comerciais mais confiáveis e são muito menos propensos a travar guerra uns com os outros. Embora a democracia não se estabeleça em breve em todos os lugares, é do nosso interesse fazer tudo o que estiver ao nosso alcance para ampliar a comunidade de sociedades livres e abertas, especialmente em áreas de maior interesse estratégico, como na Europa Central e Oriental e nos novos Estados independentes da ex-União Soviética. (THE WHITE HOUSE, 1996, p.3, *tradução nossa*).²⁶

A teoria da paz democrática do autor Michael Doyle tem como principal referência o livro *Para a paz perpétua* do filósofo Immanuel Kant. O filósofo alemão descreve que a ausência de guerra depende do respeito mútuo entre Estados com base no tipo de regime. Os princípios de repúblicas liberais constituem o tipo de regime necessário para se alcançar uma paz perpétua, em que os países não entrariam em guerra. E a opinião pública desempenha um papel importante nesse processo. A atuação da população é importante porque a decisão de usar a força dependeria da disposição do público para lidar com as consequências (apud ETEN, 2014, p.1).

Pode-se supor que é menos provável que as democracias entrem em guerra entre si, contudo, alguns estudos apontam que a teoria da paz democrática

²⁵ Para mais informações, ler Cohrs (2018), Cox (2000, p.235) e Wilson (1918).

²⁶ No original: "Promoting democracy does more than foster our ideals. It advances our interests because we know that the larger the pool of democracies, the better off we, and the entire community of nations, will be. Democracies create free markets that offer economic opportunity, make for more reliable trading partners and are far less likely to wage war on one another. While democracy will not soon take hold everywhere, it is in our interest to do all that we can to enlarge the community of free and open societies, especially in areas of greatest strategic interest, as in Central and Eastern Europe and the new independent states of the former Soviet Union".

tem limitações. Os dados em apoio ao pensamento de Doyle eram insuficientes para fornecer evidências estatísticas. Até os anos 1980 não existiram muitos casos em que democracias estavam em posição de um embate direto com outras democracias. Outro fator importante é que a ausência de guerra nem sempre é resultado de sentimentos democráticos. No Caso Trent de 1861, por exemplo, Washington aceitou as demandas da Grã-Bretanha porque os britânicos eram mais poderosos. Não foi um suposto respeito mútuo entre democracias que resolveu o conflito. Além disso, a opinião pública na Grã-Bretanha apoiou uma saída beligerante caso fosse necessária, demonstrando que a população não é necessariamente pacífica (ETTEN, 2014, p.1 e 3).

A abordagem construtivista da teoria da paz democrática, por sua vez, destaca que instituições democráticas não podem manter a paz automaticamente e os regimes dos Estados não determinam os interesses dos Estados. Entre 1949 e 1969, por exemplo, mudanças nas relações entre a Índia e os EUA podem ser identificadas através da atuação de diferentes administrações norte-americanas. Durante a presidência do republicano Richard Nixon, o relacionamento entre os países foi conflituoso porque o presidente considerou a Índia uma potência agressiva. Nixon e o Secretário de Estado Henry Kissinger ainda moldaram a opinião pública contra os indianos. Ou seja, a democracia não significa ausência de conflito e a teoria da paz democrática desconsidera a influência dos líderes políticos sobre a opinião pública (ETTEN, 2014, p.4).

Assim, mesmo desprovida de evidências empíricas, a teoria da paz democrática orientou a política externa do governo Clinton em termos da organização internacional do poder. Os pressupostos que a experiência democrática dos EUA deveria ser exportada e que esse processo poderia contribuir para a segurança interna estadunidense e para a estabilidade internacional, estão no centro da política externa norte-americana de alargamento democrático. Esses pressupostos da paz democrática ajudaram o governo Clinton justificar a política de promoção de democracias de mercado.

Basicamente, o avanço de democracias poderia contribuir não só com a segurança interna e internacional, mas com o fortalecimento de economias voltadas para o mercado internacional. A equipe diplomática norte-americana defendeu a importância de uma estrutura que fornecesse estabilidade, transparência, cooperação e regulamentações bem definidas para reger os acordos econômicos. Os países democráticos, por sua vez, ofereciam a melhor estrutura entre os regimes políticos conhecidos para operar essa economia (COX, 2000, p.234). Nesse contexto, os EUA enxergaram um processo de

complementariedade em que a democracia poderia beneficiar a esfera econômica, ao passo que o capitalismo de livre-mercado contribuiria para a democratização dos países (RUTLAND, 2000, p.244). Com isso, buscou-se impulsionar esse processo: o florescimento da democracia de mercado pelo mundo seria o resultado da introdução de eleições presidenciais e aberturas econômicas (ÅSLUND, 1999. CAROTHERS, 2000).

Dito de outra forma, a paz democrática e a expansão de uma comunidade de democracias de mercado orientaram a atuação dos EUA, mesmo sem dados empíricos. Os dados em apoio ao pensamento de Doyle eram insuficientes para fornecer evidências estatísticas, e não existiu um estudo concreto sobre a abertura econômica conduzir os países para regimes democráticos e vice-versa. No decorrer do governo Clinton, a política externa de alargamento democrático acabou sendo muito ampla e de difícil implementação, tratando-se de uma ferramenta para transmitir ideais e valores. A partir daí, o esvaziamento dessa política de alargamento democrático foi paralelo ao processo de deterioração da relação entre os EUA e a Rússia. Esse processo de promoção da democracia criou expectativas nos EUA sobre as reformas russas.

Segundo o governo Clinton, “apoiar o movimento global em direção à democracia requer um esforço pragmático de longo prazo focado em valores e instituições.” (THE WHITE HOUSE, 1994, p.20, tradução nossa). Essa ideia apareceu em todos os documentos de *estratégia de segurança nacional*. Mas a promoção da democracia foi calcada na expectativa que as transições dos países pós-soviéticos para as democracias de mercado seriam rápidas e inevitáveis. A USAID, por exemplo, propôs programas com transições entre três e cinco anos:

Quando a Lei SEED (Apoio às Democracias do Leste Europeu) foi aprovada, alguns pensaram que a Europa Central poderia completar a transformação em três a cinco anos. Como a história mostra, os Estados Unidos e nossos parceiros, bem como as populações e os líderes emergentes dos países pós-comunistas, tinham expectativas irrealistas sobre os resultados e a velocidade da transição. A magnitude das tarefas de transição foi subestimada - certamente em termos de tempo. (USAID, 2013, p.22, *tradução nossa*).²⁷

Expectativas refletem o que se espera e elas podem se confirmar ou não. O fundamental é que os atores tomam decisões com base em expectativas. A expectativa que as reformas russas ocorreriam em poucos anos teve um impacto

²⁷ No original: “When the SEED Act (Support for Eastern European Democracies) passed, it was thought by some that Central Europe could complete the transformation in three to five years. As history has shown, the United States and our partners, as well as the populations and the emerging leaders of the post-Communist countries, had unrealistic expectations about the results and speed of transition. The magnitude of transition tasks was underestimated—certainly in terms of time”.

nocivo na relação entre Washington e Moscou. No momento que os russos não apresentaram os progressos que as reformas exigiam, as expectativas estadunidenses foram frustradas. A frustração impactou a tomada de decisão do governo norte-americano e a política externa dos EUA para a Rússia acabou se perdendo nos primeiros anos do presidente Clinton na Casa Branca. Conclui-se, então, que a administração Clinton teve dificuldade de estabelecer uma boa relação com a Rússia porque a política externa dos EUA de alargamento democrático fracassou.

Conclusão

Este artigo se desenvolveu a partir da indagação: por que o governo Bill Clinton (1993-2001) teve dificuldade de estabelecer uma boa relação com a Rússia? Com base em dados coletados em fontes primárias, fazendo-se uma análise qualitativa com a ajuda de bibliografia secundária, confirmou-se a hipótese que a administração Clinton teve dificuldade de estabelecer uma boa relação com a Rússia porque a política externa dos EUA de alargamento democrático fracassou. A manutenção da relação entre Washington e Moscou dependeu do avanço de reformas políticas e econômicas na Rússia que estavam vinculadas com a política dos EUA de promoção da democracia. Diante do que foi exposto ao longo do texto, essa hipótese foi testada sob a ótica da teoria da paz democrática de Michael Doyle, da qual defende que democracias não fazem guerra com outras democracias. A teoria da paz democrática orientou a política de alargamento democrático em termos da organização internacional do poder. Os pressupostos que a experiência democrática dos EUA deveria ser exportada e que a expansão da democracia poderia contribuir para a segurança interna estadunidense e para a estabilidade internacional, contando com os valores democráticos para conter o uso da força entre democracias, estão no centro da política externa norte-americana. Esses pressupostos ajudaram o governo Clinton justificar a política de promoção de democracias de mercado.

Basicamente, o avanço de democracias poderia contribuir não só com a segurança interna e internacional, mas com o fortalecimento de economias voltadas para o mercado internacional. A equipe diplomática norte-americana defendeu a importância de uma estrutura que fornecesse estabilidade, transparência, cooperação e regulamentações bem definidas para reger os acordos econômicos. Os países democráticos, por sua vez, ofereciam a melhor estrutura entre os regimes políticos conhecidos para operar essa economia.

Nesse contexto, os EUA enxergaram um processo de complementariedade em que a democracia poderia beneficiar a esfera econômica, ao passo que o capitalismo de livre-mercado contribuiria para a democratização dos países. Com isso, buscou-se impulsionar esse processo: o florescimento da democracia de mercado pelo mundo seria o resultado da introdução de eleições presidenciais e aberturas econômicas.

Dito de outra forma, a paz democrática e a expansão de uma comunidade de democracias de mercado orientaram a atuação dos EUA, mesmo sem dados empíricos. Os dados em apoio ao pensamento de Doyle eram insuficientes para fornecer evidências estatísticas, e não existiu um estudo concreto sobre a abertura econômica conduzir os países para regimes democráticos e vice-versa. No decorrer do governo Clinton, todavia, a política externa de alargamento democrático acabou sendo muito ampla e de difícil implementação, tratando-se de uma ferramenta para transmitir ideais e valores. A partir daí, o esvaziamento dessa política de alargamento foi paralelo ao processo de deterioração da relação entre os EUA e a Rússia. Os pressupostos da paz democrática e da promoção da democracia geraram expectativas nos EUA sobre as reformas russas. As reformas política e econômica na Rússia tinham um significado para paz mundial muito parecido com o processo de democratização da Alemanha do pós-Segunda Guerra Mundial. Mas os EUA esperaram uma grande transformação em um curto espaço de tempo. A expectativa que as reformas russas seriam rápidas e inevitáveis fizeram a administração norte-americana se frustrar com o processo em poucos anos, na medida que as reformas não avançaram. Tal fator impactou negativamente a tomada de decisão dos EUA para com a Rússia, prejudicando o canal diplomático entre ambos os países. Durante a maior parte dos anos 1990 a relação foi marcada por desconfiança mútua e certo tensionamento. Portanto, os EUA não tiveram boas relações com a Rússia porque a política externa de alargamento democrático fracassou.

Referências Bibliográficas

ÅSLUND, Anders. Why Has Russia's Economic Transformation Been So Arduous? *World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D.C.: World Bank, 1999, p.2-59.

AMBROSE, Stephen E.; BRINKLEY, Douglas G. *Rise to globalism: American Foreign Policy since 1938*. Londres: Penguin Books, 2001, p.01-189.

ARAÚJO, José Tavares de. Estados Unidos: visões brasileiras. In: *A Política Econômica Externa dos Estados Unidos nos Anos 90*. Brasília: FUNAG, 2000.

ASMUS, Ronald. *Opening NATO's Door: how the alliance remade itself for a new era*. Columbia: Columbia University Press, 2002.

AZEREDO, Mauro Mendes de. Estados Unidos: visões brasileiras. IN: *Visão Americana da Política Internacional de 1945 até Hoje*. Brasília: FUNAG, 2000.

BARROSO, Juliana Lyra. Segurança e uso da força no contexto da OTAN pós-Guerra Fria. *Rev. Sociologia e Política, Curitiba*, 2006, p. 43-63.

BERGER, Samuel R. A Foreign Policy for the Global Age. *Foreign Affairs*, 2000, p.22-39.

BERTAZZO, Juliana. Atuação da OTAN no Pós-Guerra Fria: Implicações para a Segurança Internacional e para a ONU. *Contexto Internacional*, v. 32, no 1, 2010, p. 91-119.

BOUCHET, Nicolas. *Democracy Promotion as US Foreign Policy: Bill Clinton and democratic enlargement*. Nova York/Londres: Routledge Studies in US Foreign Policy, 2015.

BRINKLEY, Douglas. Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine. *Foreign Policy*, No. 106, 1997, p.110-127.

BRZEZINSKI, Zbigniew. A Geostrategy for Eurasia, *FA*, September/October 1997, p.01-223.

CAROTHERS, Thomas. *Taking Stock of US Democracy Assistance*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p.181-199.

COHRS, Patrick O. (2018). "Pax Americana": the United States and the transformation of the 20th century's global order. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nov. 2018, n.29.

COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES. *CIS details*. Disponível no link: <<http://www.cis.minsk.by/site/about-cis>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2017.

COX, Robert. Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. *Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM*, n. 24, out. 2013, p.130-163.

COX, Michael. *Wilsonianism Resurgent? The Clinton Administration and the Promotion of Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p.218-242.

COX, Michael; IKENBERRY, John; INOUCHI, Takashi. *American democracy promotion*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p.01-20.

DEUDENEY, D.; IKENBERRY, G. J. The Nature and Sources of Liberal International Order; *Review of International Studies*, v. 25, 1999, p.179-196.

DOYLE, Michael W. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy & Public Affairs*, v.12, n. 3, 1983, p.205-235.

DUMBRELL, John. Clinton's Foreign Policy: Between the Bushes, 1992-2000. *Contemporary Security Studies*, 2009, p.1-210.

DUMBRELL, John. Was there a Clinton Doctrine. *Diplomacy & Statecraft*, v.13, n.2, 2002, p.43-55.

EDWARDS, Jason. *Navigating the post-Cold War World: president Clinton's foreign policy rhetoric*. Londres: Lexington books, 2008.

ETTEN, Therese. How Convincing is the Democratic Peace Thesis? University of Warwick. *E-International Relations*, 2014, p.1-6.

FINKEL; PÉREZ-LIÑÁN; SELIGSON. The Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building, 1990–2003. *World Politics*, v.5, 2007.

FOREIGN POLICY. Clinton's Foreign Policy. *Foreign Policy*, n.121, 2000, p. 18-29.

GOLDGEIER, James. NATO Expansion: The Anatomy of a Decision. In: MCCORMICK. *The domestic sources of American Foreign Policy: Insights and evidence*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2017.

GONÇALVES, R. Economia Política Internacional. In: *Investimento Externo Direto*. Rio de Janeiro: Elsevier, Capítulo 7, 2005, p.181-219.

GUIMARÃES, C. A política externa dos Estados Unidos: da primazia ao extremismo. *Estudos Avançados*, 2002, p.53-67.

GUIMARÃES, C. Estados Unidos: visões brasileiras. In: *Envolvimento e ampliação: a política externa dos Estados Unidos*. Brasília: FUNAG, 2000.

HOFFMANN, Stanley. In *Defense of Mother Teresa: Morality in Foreign Policy*. Harvard University, 1996, p. 172-175.

KENNAN, George. *The Long Telegram*. Washington, D.C.: Department of state. 1946, p.1-19.

KRAUTHAMMER, Charles. *The Unipolar Moment*. Washington, D.C., 1990, p.23-33.

KRISTOL, William. KAGAN, Robert. Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy. *Foreign Affairs*, 1996, p.18-32.

LAKE, Anthony. From Containment to Enlargement: I see four components to a strategy of enlargement. Washington, DC, 21 set. 1993', U.S. Department of State Dispatch, v.4, n. 39.

LIMA, UALLACE. Cadeias Globais de Valor, Políticas Públicas e Desenvolvimento. In: *a dinâmica e o funcionamento da cadeia global de valor da indústria automobilística na economia mundial*. Brasília: IPEA, 2017, p.1-626.

NATO. *Collective defense*. Disponível no link: <<https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>> Acesso em: 11 de janeiro de 2018.

MANDELBAUM, Michael. *Foreign Policy as Social Work*. EUA, 1996, p.16-32.

MCCORMICK, J.M. (Eds.). *The Domestic Sources of American Foreign Policy: insights and evidence*. 3rd Ed. Lanham: Rowman & Littlefield, 2017.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*. São Paulo: Cia das Letras, 2019, p.47-125.

OWEN, John M. *How liberalism produces democratic peace*. Cambridge: Universite of Cambridge, 1994, p.87-125.

PECEQUILO, C. S. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, 2007, p.62-64.

POSEN, Barry R; ROSS, Andrew L. America's Strategic Choices. In: *Competing Visions for U.S. Grand Strategy*. Cambridge: MIT Press, 2001.

PUBLIC LAW 102-391—OCT. 6, 1992. Disponível no link:
<<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-106/pdf/STATUTE-106-Pg1633.pdf>>.
Acesso em: 15 de junho de 2018.

PUBLIC LAW 103-87—SEPT. 30, 1993. Disponível no link:
<<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-107/pdf/STATUTE-107-Pg931.pdf>>.
Acesso em: 15 de junho de 2018.

PUBLIC LAW 103-306—AUG. 23, 1994. Disponível no link:
<<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-108/pdf/STATUTE-108-Pg1608.pdf>>.
Acesso em: 15 de junho de 2018.

PUBLIC LAW 104-107—FEB. 12, 1996. Disponível no link:
<<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ107/pdf/PLAW-104publ107.pdf>>.
Acesso em: 18 de junho de 2018.

PUBLIC LAW 104-208—SEPT. 30, 1996. Disponível no link:
<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/pl104_208.pdf>. Acesso em: 19 de junho de 2018.

PUBLIC LAW 105-277—OCT. 21, 1998. Disponível no link:
<<https://www.congress.gov/105/plaws/publ277/PLAW-105publ277.pdf>>. Acesso em: 10 de julho de 2018.

PUGH, Michael. Security Studies: an introduction. In: *Peace Operations*. Londres/ Nova York: Routledge, 2008, p.410.

RODMAN, Peter W. Russia: the challenge of a failing power. In: KAGAN, Robert. KRISTOL, William. *Present dangers: crisis and opportunity in American foreign and defense policy*. San Francisco: Encounter Books, 2000.

RUTLAND, Peter. *Russia: Limping Along Towards American Democracy?* Oxford: Oxford University Press, 2000, p.243-266.

SERGRILLO, Angelo. *Rússia: economia e sociedade*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2007, p.79-99.

SESTANOVICH, Stephen. *Geotherapy: Russia's Neuroses, and Ours*. The National Interest, 1996, p.11.

SIPRI *Military Expenditure Database*. Disponível no link:
<<https://www.sipri.org/databases/milex>> Acesso em: 05 de agosto de 2018.

SLAUGHTER, Anne-Marie. *A new world order*. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

SMITH, Tony. *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*. New Jersey: Princeton: Princeton University Press, 1994.

_____. *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*. In: *After the Cold War: Wilsonianism Resurgent?* Princeton: Princeton University Press, 1994.

SØNDERGAARD, Rasmus Sinding. Bill Clinton's 'Democratic Enlargement' and the Securitisation of Democracy Promotion. *Diplomacy & Statecraft*, 2015, p. 534-551.

TALBOTT, Strobe. Democracy and the National Interest. *Foreign Affairs*, v.75, n.6, 1996, p.47-63.

USAID. 20 years of USAID economic growth assistance in Europe and Eurasia. SEGURA Partners LLC under the SEGIR Global Business, 2013, p.01-171.

THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT. *Democratic Party Platforms*: 1996 Democratic Party Platform. UC Santa Barbara, 26 ago. 1996. Disponível no link: <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/1996-democratic-party-platform>>. Acesso em: 09 mai. 2018.

_____. Democratic Party Platforms: 1992 Democratic Party Platform. UC Santa Barbara, 13 jul. 1992. Disponível no link: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29610>>. Acesso em: 09 mai. 2018.

THE NEW YORK TIMES. *Who lost Russia?* 2000. Disponível no link: <<https://www.nytimes.com/2000/10/08/books/who-lost-russia.html>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

_____. Yeltsin 'Understands' Polish Bid for a Role in NATO, 1993. Disponível no link: <<https://www.nytimes.com/1993/08/26/world/yeltsin-understands-polish-bid-for-a-role-in-nato.html>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

_____. Yeltsin Opposes Expansion of NATO in Eastern Europe, 1993. Disponível no link: <<https://www.nytimes.com/1993/10/02/world/yeltsin-opposes-expansion-of-nato-in-eastern-europe.html>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

THE WHITE HOUSE. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* 1994. Washington, D.C.: Casa Branca, 1994, p.1-32.

TRACY, Lynne. *Prospects for an Independent Judiciary: The Russian Constitutional Court and the CPSU Trial*. The University of Akron. 2015, p.581 e 582.

WADE, R. H. The Invisible Hand of the American Empire. *Ethics and International Affairs*, v. 17, n. 2, 2003, p. 77-88.

WALT, Stephen. *Two Cheers for Clintons Foreign Policy*. *Foreign Affairs*, v.79, n.2, 2000, p.63-79.

WEISS, Thomas; KALBACHER, Danielle. Security Studies: an introduction. In: *The United Nations*. Londres/Nova York: Routledge. 2008, p.336.

WITTKOPF, E.R.; KEGLEY Jr., C.W.; SCOTT, J.M. (Eds.). *American Foreign Policy: Pattern and Process*. 7ª Ed. Belmont: Wadsworth/Thompson, 2008.

WOHLFORHT, W. C. The Stability of a Unipolar World. *International Security*, v.24, n. 1, 1999.

WOLFOWITZ, Paul D. Clinton's First Year. *Foreign Affairs*, v. 73, n. 1, 1994, p.28-43.

ZHEBIT, Alexander. A Rússia na ordem mundial: com o Ocidente, com o Oriente ou um pólo autônomo em um mundo multipolar? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2003, p.153-181.

ZOELLICK, Robert. A Republican Foreign Policy. *Foreign Affairs*, v. 79, n.1, 2000, p.63-78.