

2

Cooperação internacional: a aquiescência às normas internacionais

Parties' compliance with these treaties is an indicator that they are more than decorations in international regime; compliance gives them [treaties] meaning and value.

(Hyso, 2007, p.2)

O estudo da cooperação internacional, como um programa de pesquisa, emergiu no início dos anos 1980 como parte do debate entre neoliberais e neorealistas (Baldwin, 1993). Inicialmente, o tratamento teórico da cooperação internacional focava em torno da questão se a cooperação era possível e como esta poderia ser alcançada e mantida. Sem dúvida, estes estudos foram (e são) de suma importância para a área de Relações Internacionais, porém não completam o programa de pesquisa do tema, pois igualmente relevante é estudar o grau de cooperação dos Estados em determinado acordo/área temática¹¹.

Em *After Hegemony*, Keohane define que a cooperação¹² ocorre “*when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination*” (1984, p. 51). Contudo, a inabilidade de um ou mais Estados em chegar a um acordo, em determinado assunto ou área, pode inibir a cooperação, mesmo quando ela indica ser benéfica para todos. Este tipo de problema pode decorrer de diversas variáveis, como, por exemplo, o número de atores (Axelrod & Keohane, 1986), o assunto envolvido (Lipson, 1984), a dificuldade de identificar possíveis não cumpridores e os efeitos de

11 “*Some types of international norms, however, such as trade and economic relations, have merited substantially more detailed theoretical and empirical research work, while other areas, such as human rights, have seen less rigorous analysis*” (Ramos & Falstrom, 2005, 3).

12 Vale ressaltar que Keohane diferencia cooperação de harmonia. A harmonia, segundo o autor, “refere-se a uma situação as políticas de um ator (pensadas em seu próprio interesse, sem considerar o dos demais) *automaticamente* facilita o alcance de objetivos de outros atores” (1984, 51). Sendo assim, a harmonia, de acordo com Keohane, é apolítica, pois nenhuma comunicação, negociação ou influência se faz necessária, enquanto que na cooperação ocorre o oposto.

ganhos relativos e ganhos absolutos. Estes impedimentos, combinados com um ambiente internacional que não possui uma autoridade supranacional, estão no centro do problema da cooperação internacional (Stinnett, 2004).

Os estudiosos do tema tratavam a cooperação como um jogo de duas escolhas: cooperar ou não-cooperar (Stein, 1982, Axelrod, 1984, Lipson, 1984). Contudo, esta perspectiva vê a cooperação como um resultado simples e, a escolha dos atores, como dicotômica. A nosso ver, tratar a cooperação nestes termos é, no mínimo, uma simplificação, pois em muitas negociações a discussão gira em torno não de cooperar ou não, mas sim em **como** cooperar.

Um componente central que faz com que o grau de cooperação mude de um caso a outro é a necessidade – maior ou menor – de mudança política requerida aos signatários¹³, o que Downs, Rocke & Barsoom (1996) denominaram “*depth of cooperation*”: “*deep cooperation requires large adjustments, while shallow cooperation occurs when the parties make only minor changes to their current policies*” (Stinnett, 2004, p. 5).

A questão do grau de cooperação possui importantes implicações na habilidade em manter uma cooperação estável no tempo. A aderência a acordos que requisitam profundas mudanças políticas pode ser mais custosa em termos domésticos. Adicionalmente, quanto mais complexo e técnico o acordo, maior a dúvida e a confusão que os signatários podem ter sobre o que constitui a aquiescência às normas¹⁴ do acordo.

Dada a importância do tema, o quadro teórico desta pesquisa está relacionado às perspectivas teóricas de aquiescência e às duas abordagens daí decorrentes: *enforcement* e *management*. Ressalta-se que ambas nascem de premissas comuns racionalistas (Börzel, 2003, p. 197), mas defendem formas diferentes de buscar a aquiescência. A abordagem do *enforcement* tem seu foco na estratégia coercitiva de monitoramento e sanções; a de *management* possui uma abordagem *problem-solving* baseada na capacitação, na interpretação das regras e na transparência (Tallberg, 2002).

13 “*The role of international norms in affecting state behavior has been playing an increasing role in social science scholarship*” (Ramos & Falstrom, 2005, p. 3).

14 “*Norms are standards of appropriate behavior defined in terms of rights and obligations*” (Krasner, 1983, Finnemore & Sikkink, 1998). Para Jepperson, Wendt & Katzenstein, “*norms are collective expectations about proper behavior for a given identity*” (1996).

Compliance can be defined as the conformity of actual behavior with prescribed behavior. Non-compliance thus occurs when actual behavior departs from prescribed behavior (Young, 1979, apud Ramos & Falstrom, 2005, p. 16).

O debate sobre a aquiescência nasceu a partir de discussões entre juristas e cientistas políticos. Como explicam Lisa Martin & Beth Simmons (2001), os juristas, em geral, focam seus estudos no que constitui a aquiescência e quais são as razões aceitáveis para a não-aquiescência. Já os cientistas políticos, por outro lado, entendem a aquiescência como algo empírico e mensurável, centralizando seus estudos nas variações de padrões de aquiescência (Martin & Simmons, 2001, p. 245). De uma forma crescente, os acadêmicos de Relações Internacionais têm se interessado pelo assunto e participado do debate (Chayes & Chayes, 2001, p. 248).

Os teóricos do *enforcement* defendem que as sanções (econômicas ou militares) tornam a não-aquiescência uma opção menos atraente no momento do cálculo de custos e benefícios, e por isso as sanções não devem deixar de ser um mecanismo disponível. Já para os defensores do *management*, que possuem uma visão mais otimista, os Estados agem em conformidade com os acordos e os compromissos firmados, sendo que a não-aquiescência ocorre devido à capacidade limitada de agir ou à ambigüidade da regra.

Ressaltamos, desde já, que nosso marco teórico não está resumido a um grande autor/autora da teoria de aquiescência, justamente por não acreditarmos que este/esta exista. Pensamos, por exemplo, que as contribuições de Jonas Tallberg (2002) são importantes, porém limitadas, pois o autor não questiona as premissas racionalistas das abordagens do *enforcement* e do *management*, enquanto que Tanja Börzel (2003), em alguns de seus artigos sobre o tema, busca incluir aspectos sociológicos ao tratar da aquiescência na União Européia, trazendo elementos novos para o debate. Já os juristas Abram Chayes & Antonia Handler Chayes (2001), referências da perspectiva de *management* e dos próprios estudos de aquiescência, acabam negligenciando a importância das estratégias de *enforcement*. Para eles, o uso de sanções não é útil porque os Estados tendem a aquiescer, normalmente, com as normas dos compromissos assinados. Além disso, defendem que as sanções são difíceis de serem implementadas, custosas e de eficácia duvidosa (Chayes & Chayes, 2001, p. 250).

The assertion that states carry out treaty commitments only when it is in their interest to do so seems to imply that commitments are somehow unrelated to interests. In fact, the opposite is true. The most basic principle of international law is that states cannot be legally bound except with their own consent. So, in the first instance, the state need not enter into a treaty that does not conform to its interests. More important, a treaty does not present the state with a simple binary alternative, to sign or not to sign. Treaties, like other legal arrangements, are artifacts of political choice and social existence. The process by which they are formulated and concluded is designed to ensure that the final result will represent, to some degree, an accommodation of the interests of the negotiating states (Chayes & Chayes, 2001, p. 251).

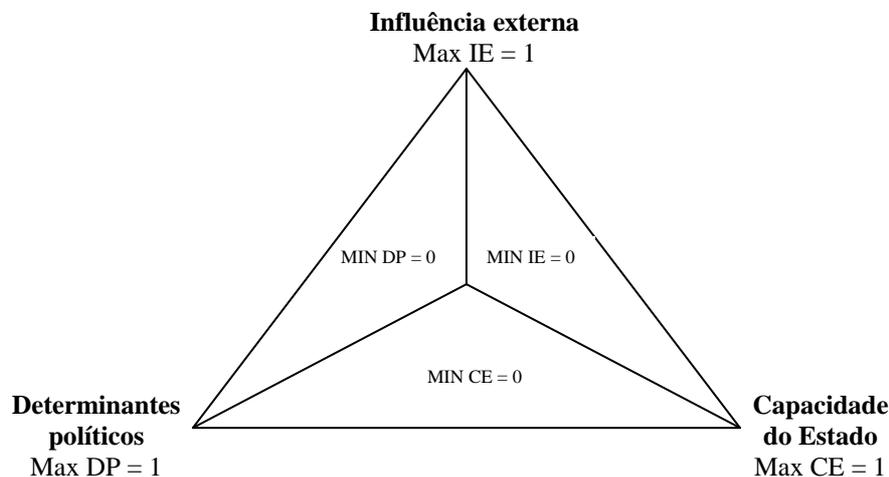
Chayes & Chayes (2001) argumentam que a aquiescência aos acordos internacionais não é uma questão de empiria – “*the general level of compliance with international agreements cannot be empirically verified*” (Chayes & Chayes, 2001, p. 248). Segundo estes autores, devido às dificuldades de classificar e de interpretar o que seria estar aquiescendo ou não a determinado acordo, é uma perda de tempo elaborar protocolos para medir as taxas de aquiescência e suas variações¹⁵. Para eles, o fato de um Estado aquiescer ou violar um acordo não é uma hipótese a ser testada, mas sim uma suposição. Um segundo ponto defendido por Chayes & Chayes é a idéia de que a não-aquiescência não resulta de uma decisão deliberada de violar determinado acordo, mas sim de outras razões, como ambigüidade da regra e capacidade limitada. Os autores acrescentam que o problema envolvido nos tratados internacionais é como se chegar a um nível aceitável de aquiescência ou não-aquiescência. Para os autores citados, este nível é um reflexo dos interesses dos participantes do processo político em questão.

‘An acceptable level of compliance’ is not an invariant standard (...). What is an acceptable level of compliance will shift according to the type of treaty, the context, the exact behavior involved, and over time. (Chayes & Chayes, 2001, p. 270)

Ao desenvolver um estudo de caso sobre a Albânia, Ada Hyso (2007) argumenta que a aquiescência estatal aos tratados internacionais decorre de três variáveis: (i) determinantes políticos (vontade política, tipo de regime e

¹⁵ Os autores George Downs, David Rocke & Peter Barsoom desafiam a visão de *management* de Chayes & Chayes ao diferenciar aquiescência e cooperação. Apesar de aceitarem que as taxas de aquiescência são altas, apontam problemas de seleção enviesada nos estudos do casal e defendem que, em geral, as taxas são altas porque os acordos não demandam muitas mudanças para os Estados que os ratificam, como, por exemplo, quando um acordo ratifica padrões de comportamento já seguidos (Dows, Rocke & Barsoom, 2001).

internalização da norma); (ii) capacidade do Estado (capacidade governamental, força econômica e nível de corrupção); e (iii) influência externa (pressão externa, assistência externa financeira e técnica, e grau de aquiescência dos Estados vizinhos), representadas no esquema abaixo:

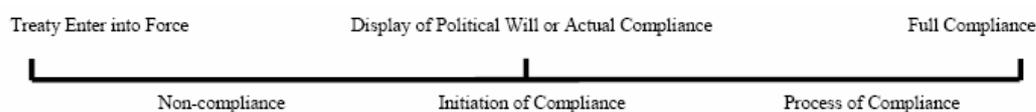


Fonte: Hyso, 2007, p. 7 (original em inglês).

Legenda: Cada dimensão desta “relação triangular” possui um nível baixo de aquiescência (igual a zero) e um nível alto (igual a um). Sendo assim, a aquiescência perfeita ocorre quando cada dimensão é igual a 1, enquanto que uma completa não-aquiescência verifica-se quando cada uma vale zero. Quanto maior área do triângulo, maior a probabilidade de aquiescência com os tratados internacionais.

O aumento ou a diminuição em cada dimensão também aumenta ou diminui o nível de aquiescência. O segundo argumento de Hyso é que estas variáveis são seqüenciais, ou seja, primeiro é preciso ter vontade política, um dos determinantes políticos, para então se ter aquiescência. Contudo, só a vontade política não é suficiente – ela tem que ser complementada pelas demais variáveis do triângulo.

Ada Hyso defende que o nível de aquiescência varia com o tempo e com a atenção dedicada a cada variável acima. Para fins metodológicos, a autora divide a aquiescência em duas fases gerais: a primeira começa no momento de ratificação do acordo, enquanto que a segunda fase se inicia quando o Estado verbalmente, ou de forma prática, afirma que aquiescerá com determinado acordo.



Fonte: Hyso, 2007, p.8.

Cabe ressaltar, ainda que Hyso não atente para isto, que o simples fato de um Estado dizer “verbalmente” que aquiescerá não necessariamente corresponde a isto na prática, pois o Estado pode não aquiescer de fato. O que Hyso salienta é que esta seqüência de fases não é teleológica, pois ratificar um tratado e iniciar a aquiescência não significa chegar ao nível de aquiescência total (“*full compliance*”) (Hyso, 2007, p.8). Também é oportuno salientar que o triângulo proposto por Hyso é instrumental, para não dizer incompleto, porque faltou acrescentar uma variável que inclua os valores globais (aquiescência aos valores)¹⁶.

Ao analisar a aquiescência dos Estados em tratados de direitos humanos, Jennifer Ramos e Dana Falstrom, ambas da Universidade da Califórnia, argumentam que os Estados aquiescem quando sua reputação internacional está em jogo¹⁷. Isto se deve ao fato de que a reputação é crucial para ganhar e manter uma posição que favorece a barganha no cenário internacional, considerando que os Estados buscam aumentar o seu poder de forma a possuir um papel relevante no sistema internacional. Uma vez conseguida, a boa reputação também atua como um diferencial para o Estado quando este negocia acordos ou compromete ações futuras, como se isto promovesse um grau maior de confiança e previsibilidade.

Finnemore & Sikkink (1998) também defendem que, ao aquiescer com as normas internacionais reconhecidas, “*states develop a good reputation based on their identification with the shared values of the key players in the international community*”. E, na mesma linha de pensamento, Keohane (1984) sustenta que possuir uma boa reputação indica aos outros que este Estado honrará acordos.

Em uma análise mais presa ao racionalismo, Tallberg (2002)¹⁸ limita-se a apresentar as duas abordagens da aquiescência, mas faz isto de uma forma bastante clara. Segundo ele, na perspectiva do *enforcement*, os Estados, tidos

¹⁶ Comentário realizado pelo Professor Doutor Alexander Zhebit, da UFRJ, na ocasião da defesa desta dissertação.

¹⁷ No mesmo sentido, Simmons defende que “*the central mechanism for securing compliance is related to reputation*” (1998, p. 81).

¹⁸ O autor conclui neste artigo que no caso da União Européia a defesa de que as duas abordagens competem entre si é contestada, pois os meios para aquiescência incluem monitoramento, sanções, *capacity building*, interpretação das regras e pressão social. Estes elementos reforçam um ao outro, atestando o mérito de que as estratégias coercitivas e de *problem-solving* são mais eficazes se combinadas. Segundo Tallberg, sistemas de aquiescência que combinam as duas abordagens têm mais chances de evitar a não-aquiescência. Além disso, quando a União Européia incorporou as sanções, no começo dos anos 1990, como última etapa no seu sistema, a efetividade deste aumentou (Tallberg, 2002).

como atores racionais, pesam os custos e os benefícios ao optar pela decisão de aquiescência nas situações de cooperação. Desta forma, os Estados podem violar acordos se não concordam com as regras, mesmo que tenham considerado importante o ato de ratificar. Os problemas de não-aquiescência devem ser resolvidos através do monitoramento e da ameaça de sanções. Segundo o autor citado, para que a cooperação possa gerar benefícios coletivos, o *enforcement* é necessário para evitar os riscos de traição. Assim, os dois elementos centrais desta estratégia são: monitoramento (aumenta a transparência e expõe possíveis traidores) e sanções (aumenta os custos da traição e torna a não-aquiescência uma opção menos atrativa).

Em desacordo com as reivindicações dos teóricos do *enforcement*, a perspectiva do *management* enfatiza a propensão dos Estados em aquiescer às regras internacionais. A não-aquiescência, quando ocorre, não é resultado de uma decisão deliberada de violar um acordo, mas resultante da capacidade limitada e da ambigüidade da regra. Conseqüentemente, a não-aquiescência é melhor resolvida através da estratégia de *problem-solving*, da capacitação, da interpretação da regra e da transparência, em vez de *enforcement* coercitivo. Além disso, a não-aquiescência pode ser um problema de desatenção, já que a linguagem dos tratados geralmente é imprecisa, e também pode ocorrer devido à incerteza em escolher as estratégias políticas corretas para cumprir determinada meta de um acordo. Para estes teóricos, a transparência, além de facilitar a coordenação das normas de um tratado, é uma forma de influenciar o comportamento, principalmente através de pressões sociais (e não de medidas coercitivas).

Em uma análise diferenciada, Börzel (2003)¹⁹ defende que a dicotomia *enforcement versus management* é baseada nas concepções racionalistas sobre comportamento dos atores e negligencia abordagens sociológicas, que enfatizam

¹⁹ No artigo em questão, Tanja Börzel analisa como a Comissão Europeia tem utilizado seu poder para conseguir a aquiescência e a efetividade das estratégias adotadas. A autora conclui que a capacidade de monitoramento da Comissão é limitada, mas quando esta detecta uma violação, tem-se mostrado eficiente. Contudo, dizer quais das quatro estratégias é responsável por isto é difícil, uma vez que a Comissão aplica as quatro estratégias. Desmembrá-las é complicado porque elas se complementam e reforçam-se mutuamente. Vale dizer que cada uma é mais presente em determinadas etapas do processo: *capacity building* e persuasão são estratégias *ex ante* – previnem a não-aquiescência no começo, enquanto sanções e internalização legal são *ex post* – trazem os Estados de volta à aquiescência. Börzel também defende que as estratégias de *management* ocorrem à “sombra das sanções”, argumentando que a aquiescência mostra-se mais efetiva neste caso.

os processos de aprendizagem social e persuasão, a internalização das normas e a redefinição das preferências e identidades. Para a autora, combinando as abordagens racionalista e sociológica, surgem quatro mecanismos de aquiescência que diferem quanto à fonte da não-aquiescência (voluntária *versus* involuntária) e quanto à lógica que influencia o comportamento (racionalista *versus* construtivista).

O primeiro mecanismo tratado por Börzel, que ela chama de “*sanctioning / enforcement*”, indica que os Estados violam as normas e as regras porque não querem arcar com os custos da aquiescência. A solução, portanto, é aumentar os custos da não-aquiescência. O segundo mecanismo, “*capacity building / management*”, pressupõe que os Estados tendem a respeitar as regras internacionais firmadas por eles, pois as preferências não são afetadas. A não-aquiescência está mais ligada à involuntariedade de transgredir, à insuficiência dos recursos necessários para a aquiescência ou à ambigüidade das regras. A solução sugerida é *capacity building* e especificação das regras.

O terceiro mecanismo enfatizado por Börzel, “*internalização legal / litígio*”, enxerga a aquiescência como um processo de negociação e de contestação entre interesses divergentes, interpretações e percepções dos problemas. Apesar de concordarem com determinada regra, os Estados podem ter interpretações diferentes do seu significado e da sua aplicabilidade. A solução proposta é a definição das regras, evitando a ambigüidade e a falta de clareza, e um procedimento de controvérsia que inclua uma terceira parte para decidir entre as diferentes interpretações litigantes. Esta disputa proporciona um “discurso legal” e promove a internalização das normas internacionais no sistema legal doméstico. Com a internalização, a tendência é a aquiescência ser tida como dada (“*taken for granted*”), envolvendo uma redefinição nas preferências e nas identidades dos atores. O quarto e último mecanismo, a “*persuasão / learning*”, entende que a aquiescência pode não ser a opção voluntária dos Estados, mas a lógica por trás disto é a que Börzel chama de “comportamento socialmente apropriado”. Com o processo de aprendizagem social e a persuasão, as normas são internalizadas até o ponto de serem tidas como dadas, envolvendo uma redefinição nas preferências e nas identidades dos atores (comportamento apropriado). Os mecanismos de socialização são, porém, a aprendizagem social e a persuasão, e não o litígio e o discurso legal.

Neste capítulo buscamos explicar os principais estudos teóricos sobre aquiescência às normas internacionais. Apesar de cada autor seguir uma linha de raciocínio diferente, acreditamos que esta diversidade contribui para o enriquecimento dos estudos de cooperação internacional.