

REPUTAÇÃO, COOPERAÇÃO E DEFESA NA AMÉRICA DO SUL

Por Sabrina Evangelista Medeiros¹

Envolvida com os assuntos ligados à capacidade dos atores de cooperarem e agirem de acordo com os seus compromissos, minha proposta aqui é partir de um estudo das condições do projeto de integração na América do Sul segundo aspectos teóricos da cooperação ligados à reputação e às oportunidades de liderança neste cenário, levando em conta, sobretudo, a reputação dos agentes e, em consequência, do regime em questão.

A Assinatura do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, em maio de 2008, embora muito recente, revigora o princípio baseado nestas referências de vizinhança. Embora o Sistema Inter-Americano esteja implementado desde antes da criação da Organização dos Estados Americanos - OEA, as bases que norteiam a cooperação intra-continental se aproximam, mas têm efeito estratégico distinto com a criação da Unasul. Pela primeira vez, um regime de integração de escala continental é implementado na América do Sul, por meio de proposição que se fez valer desde os idos de 2000, quando fora criado o projeto da IIRSA – Iniciativa para Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana.

Como condicionantes do processo de aprofundamento da integração, o Conselho Sul-Americano de Defesa, o Parlamento e o Banco sul-americanos formam a tríade principal do projeto. De presidência rotatória - atualmente conferida ao Chile -, a Unasul contempla o projeto da segurança por conta da emergência de litígios no cenário, e fora por conta disso que

¹ Professora Adjunta de Relações Internacionais da EGN/MB

a presidência do Brasil propôs a formação do Conselho Sul-Americano de Defesa, estando presente, até fins de 2009, a resistência da Colômbia ao pleito.

Nesta conjuntura, *transparência e confiança* são os elementos mais desafiadores para o estabelecimento integral da Unasul e, por consequência, do Conselho Sul-Americano de Defesa. Isso porque a criação do Conselho notabiliza-se ao mesmo tempo, pelo direito à defesa e pela conciliação entre partes. Tal como uma instância de cooperação, teria o Conselho o papel da solução de litígios por meio pacífico, embora o fomento à indústria de defesa da região contemple a desconfiança, inclusive, mútua.

Robert Keohane (2005, p.45) aponta que expectativas mútuas a curto prazo são distintas de uma violação de expectativas de impacto mais longo, fundamentalmente, no tocante às consequências representadas por Estados que estão à margem ou fora do relacionamento em questão. Esta é, pois, uma questão que está ligada à reputação que emerge da diversidade de interações de cada Estado. Assim, em razão de sua reputação, deriva o temor da retaliação e demais efeitos; e é por esta razão que um regime pode obrigar um ente egoísta a abrir mão de um desejo individual.

Mesmo ao se avaliar teoricamente a reputação a partir de uma conjuntura de incerteza, não se pode ignorar que processos distintos dos recorrentes possam vir a acontecer desde que os atores estejam calcados em suas relações de interdependência. Da mesma forma, históricos de ações absolutamente coordenadas por adesão cooperativa (ou dentro de *compliance*¹) se desestabilizam. Portanto, há que se considerar elementos circunscritos em padrões ambientais quase ou totalmente anárquicos para que a teoria a respeito de reputação, cooperação e *compliance* tenha efeito na capacidade de adesão no ambiente internacional.

Para os intérpretes institucionalistas a função da reputação para os vínculos cooperativos é absolutamente relevante porque dela surge a condução da negociação e a firmeza relacionada aos contratos. Isto sugere que a cooperação seja melhor quanto mais transparente forem as cláusulas e mais eficientes e exequíveis sejam as metas. Nesse caso, o entendimento das partes segundo os mesmos padrões facilita o processo decisório, assim como o aumento

considerável da reputação dos atores em questão e do próprio regime operacionalizado, quando for o caso.

Se este efeito da reputação é variável (instável) e de acordo com as respostas progressivamente dadas em cooperação repetida (jogos de repetição), também a implementação de um determinado acordo tem grandes chances de ser ineficaz. Mas há ainda outros indícios na literatura que apontam firme relação entre o grau democrático em que se encontram atores estatais e a capacidade de agirem de acordo em ocasiões de cooperação. Entretanto, MacFarlane (2003), defende que relações de cooperação visam atender expectativas de inclusão, por vezes, em sistemas e subsistemas distintos daqueles onde já estão inseridos os atores em questão e, desse modo, a democratibilidade dos Estados revela-se de menor importância desde que as negociações já estejam iniciadas.

“Although democratic challengers are more willing to pursue negotiations, they are just as likely as authoritarian ones to offer concessions once negotiations begin. Other variables from previous studies that might capture incentives to compromise are often situational, referring to the broader context of the dispute, and do not necessarily reflect the initial motivation for leaders to offer concessions. In addition, many of these variables, such as alliances or the military balance, are relatively stable in any given case and offer less leverage in understanding attempts to compromise over time in the same dispute”. (p.49)

MacFarlane, cujo estudo está baseado nos efeitos de litígios territoriais domésticos para a reputação internacional dos Estados do sudeste asiático, argumenta que, ao inverter-se o argumento de seu trabalho, constata-se que conflitos externos podem gerar alta reputação quando da solução de conflitos internos. De outro modo, a relação entre conflitos domésticos e reputação internacional é de outra ordem, uma vez que a estabilidade doméstica aparece enquanto prioridade para a configuração de um ator Estatal como jogador relevante no sistema internacional de barganhas e disputas. Esse argumento poderia nos levar a crer que a estabilidade doméstica é mais relevante, ora, do que a configuração democrática de seu sistema, dado que sistemas autoritários têm, por vezes, controle militar de seus possíveis focos internos de litígio. Assim, a democratibilidade perde para a estabilidade e para a configuração de relações históricas dos partícipes de um processo cooperativo, o que

dá margem para o entendimento de que relações de força ainda imperam mesmo em ambiente cooperativo. Ainda assim, a capacidade de cooperação também está relacionada ao processo de negociação de concessões, em cujo ambiente são mais determinantes sistemas democráticos do que os autoritários (idem).

Em contrapartida, focos de tensão interna podem ser solucionados em ambiente cooperativo externo, dado que, diante da insegurança interna, determinados governos podem dispor-se a entrar em uma negociação que antes não estaria em seu projeto individual. Assim está estabelecida oportunidade que, face à estrutura complexa de interdependência em que se encontra o ator, pode determiná-lo à contribuir e participar de um regime de cooperação. Em que pese estas considerações, podemos citar o caso da inserção da Colômbia no projeto da Unasul que, em princípio, parece ser menos recompensador a ela do que as relações já estabelecidas com seu maior parceiro, os Estados Unidos, mesmo dotada de ordem doméstica de alta proporção de conflitos.

Portanto, crises de ilegalidade e ameaças à segurança de um regime também podem emergir de conflitos internos dos parceiros, assim como, entre parceiros. Nesse sentido, a literatura em relações internacionais oferece duas perspectivas principais sobre como a credibilidade e a cooperação podem ser sustentadas em um mundo de baixa coordenação ou anárquico (nenhuma coordenação). O primeiro é o jogo de repetição, em que os líderes cooperam hoje para assegurar, no futuro, boas relações. O segundo, está relacionado à participação dos jogadores vinculada aos mecanismos de sanção inerentes ao jogo. Imperam, em ambas ocasiões, relações de confiança e ceticismo ligadas à duas características principais: o nível da informação (transparência) e as forças políticas em mudança.

A questão da reputação pode ser caracterizada pela extensão que qualifica um Estado enquanto membro de determinada comunidade internacional ou ao grau materializado por quanto um Estado, historicamente, confirma os seus compromissos internacionais. O problema está na disputa que é revelada por meio do jogo cooperativo, em que um grupo de jogadores têm expectativas ligadas à sua reputação em relação aos terceiros, mas também, ao aumento do peso de suas decisões junto à comunidade (expectativas de liderança).

Assim, ao jogo cooperativo, em menor ou maior grau, há que se atribuir significado à confiança mútua levando-se em conta aspectos de racionalidade, atribuídos ao corpo de

Estado, na medida em que existem barganhas, sanções e compromissos para além da configuração de vontades individuais. Destarte, a confiabilidade pela qual um Estado orbita com base nos seus compromissos determina seu valor como parceiro. A disposição de retaliação de seus parceiros deve estar visível aos jogadores neste mesmo caso.

Consideremos, com isso, os Estados como atores racionais que visam sustentar a maximização de suas preferências, embora estas preferências também sejam modificadas exogenamente, ou seja, por meio da influência de outros atores e jogos de interdependência crítica. Isso não quer dizer, contudo, que Estados sejam atores unitários, mas que expressam argumentos de forma a maximizar a sua utilidade naquele ambiente. A teoria, neste caso, é suficientemente flexível para acomodar tais circunstâncias.

Para efeito da cooperação positiva em benefício do aumento da segurança internacional, por meio da criação de mecanismos e regimes de defesa coletiva, as medidas de confiança-mútua respaldam projetos de alargamento da transparência entre parceiros estatais. Criadas como condição técnica para a geração de um efeito de confiança nos parceiros, as medidas de confiança mútua não só estabelecem as regras pelas quais ocorrerá a cooperação em matéria de defesa, como também podem vir a constranger potenciais adversários e traidores do sistema de cooperação internacional em questão (Downs; Jones, 2002).

Como forma de garantir que uma guerra nuclear não viesse a acontecer em função de uma falha de entendimento dos objetivos de um adversário, as medidas de confiança mútua foram criadas no ambiente da Guerra Fria, fundamentadas pelo Pacto de Varsóvia e pela OTAN. A partir daí as medidas foram sendo utilizadas – por vezes, com outras nomenclaturas – como forma de fazer garantir mais transparência aos processos e negociações, litigiosas ou não. Dentre os procedimentos utilizados como medidas de confiança mútua estão: as notificações sobre manobras, exercícios e parcerias militares em áreas sensíveis ou que não sejam de costume; a troca de informações a respeito do tamanho de tropas e operações militares, de bases militares e de orçamento; a qualificação de observadores internacionais de estados neutros ou de Regimes; cooperação em treinamento militar; criação de um registro central de informações que seja operacionalizado por uma organização internacional; dentre outras.

O Sistema Interamericano conta com alguns marcos que teriam estabelecido medidas de fomento da confiança e segurança, que foram definitivos para o alargamento do sistema de cooperação na região. Estas mesmas regras estão previstas para a Unasul e, em nossa análise, representam as iniciativas mais consolidadas desde o firmamento do acordo. As demais reafirmam compromissos de ordem geral como a Democracia, o respeito aos povos sulamericanos, o respeito aos princípios do direito internacional estabelecidos na Carta da ONU, OEA e da própria Unasul, a solução pacífica de controvérsias e o respeito à soberania – de modo que consolida-se a Unasul como o regime que define estas prioridades e o Conselho de Defesa Sul-Americano como o órgão responsável pela consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa.

O primeiro conjunto de medidas de confiança do Sistema Interamericano fora pautado pela Cumbre de las Américas, de 1994, seguido pelas Declarações de Santiago, de 1995, e de San Salvador, de 1998. Em 2003, fora o Consenso de Miami e a Declaración de Seguridad en las Américas, de 2003, que formaram o compromisso de atender, progressivamente, às expectativas de criação de banco de dados de transparência entre países da região.

A partir disso, a OEA teve concretizadas três resoluções subsequentes (ag/res 2113 xxxv 0/05, ag/res 2246 xxxvi 0/06, ag/res 2270 xxxvii 0/07) que deram caráter legal às medidas de confiança. Como forma, inclusive, de garantir acompanhamento da confecção de estratégias de defesa na América, a OEA vem dando peso às normativas que estejam relacionadas à reputação da própria organização. Dados da organização demonstram que, segundo os informes dos estados membros sobre a aplicação de medidas de fomento da confiança e segurança correspondentes ao período de 1995 a 2005, estão excluídos o Paraguai, a Costa Rica e a Colômbia. Destes, a Colômbia apresenta resistências duras à integração da América do Sul enquanto o Paraguai resiste à entrada da Venezuela no Mercosul, o que sinaliza diferenças nos projetos de regionalização em curso.

Por meio das atividades programadas pela Comissão de Segurança Hemisférica (CSH), sessões especiais na Assembléia Geral foram incluídas. Na sessão ordinária de 15 de Julho de 2009, o Conselho permanente, representado pelo CSH, considerou suas novas representações e lhes confiou a tarefa de reorganizar as pautas de 2009 e 2010 quanto às medidas de

confiança. Em conformidade com o artigo 20 do Regulamento do Conselho Permanente, o CSH tem as seguintes funções: estudar e formular recomendações ao Conselho permanente nos assuntos da segurança hemisférica promovendo a cooperação neste campo e adoção gradual de medidas únicas nos acordos com relação à notificação antecipada das manobras as forças armadas, troca de informação e participação de todos os Estados-membros no registro das Nações Unidas.

Nestas condições, embora os assuntos ligados à defesa ainda sejam pauta pormenorizada diante dos assuntos de segurança pública nos estados da OEA, o tema se apresenta ainda por meio deste fórum, que hoje, qualifica-se por meio da defesa: das políticas de desarmamento e não-proliferação, da transparência das compras e orçamentos nacionais de defesa e da qualificação da ONU como órgão diligente no recebimento e controle destas informações. Tal dado revela que, não obstante a criação da Unasul pudesse ser substitutiva em relação aos interesses estratégicos relacionados à cooperação em matéria de defesa, o projeto da Unasul ainda não se constituiu como fiel depositário destas normativas, não tendo ainda constituído substância na sua adesão, que parece distinta daquela hoje assumida pela OEA e partícipes.

Com o recente chamamento à guerra feito por Hugo Chavez à população venezuelana, o litígio alarga-se com a Colômbia, fazendo frente ao projeto majoritário da Unasul e desestabilizando prováveis elos entre estes e os demais Estados sul-americanos – ainda mais se considerarmos os conflitos entre os projetos Bolivariano e Mercosul-CAN de integração. Ao mesmo tempo, a intenção de coordenação do projeto de integração antecipa disputas pela liderança neste mesmo cenário. Ganhos de reputação internacional, naturalmente, também estão associados à eficiência e consolidação da Unasul. Além disso, ainda pesa a pequena atuação dos Estados Unidos em relação ao projeto de integração na América do Sul, visto que emergem outras prioridades para o recente governo de Obama, o que pode ser um desafio estratégico futuro para os países envolvidos. Soma-se a estes fatores a emergência de um novo período eleitoral para 2010, em que a qualificação de uma política de Estado como a brasileira, por meio da Estratégia Nacional de Defesa (END), não deixará de demandar políticas de governo compatíveis com as que firmaram o compromisso em 2008.

Referências:

AXELROD, Robert (1997). *The Evolution of Cooperation*. New Jersey, Princeton University Press.

DOWNS, GEORGE W., JONES, MICHAEL A. (2002). Reputation, Compliance and International Law. *Journal of Legal Studies*, Vol. XXXI, January.

FRAVEL, M. Taylor (2005). Regime Insecurity and International Cooperation - Explaining China's Compromises in Territorial Disputes *International Security*, Vol. 30, No. 2, pp. 46-83.

GUZMAN, Andrew (2008). *How International Law Works: A Rational Choice Theory*. Oxford, Oxford University Press.

KATZENSTEIN, P. J.; KEOHANE, R; KRASNER, S.D. International Organization and the Study of World Politics, 52 *IO* (1998) 645p.

KEOHANE, Robert O (2005). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey, Princeton University Press.

MC FARLANE, John (2003). Regional and International Cooperation in Tackling Transnational Crime, Terrorism and the Problems of Disrupted States. *Updated paper of the Conference on Reassessing Security Cooperation in the Asia-Pacific*, convened by the Singapore Institute of Defense and Strategic Studies at Georgetown University, Washington, DC, on 20-21 November.

TOMZ, Michael (2007). *Reputation and International Cooperation*. Princeton University Press.

Documentos:

- OAS, Permanent Council, Grupo De Trabajo Sobre Cooperación Para La Seguridad Hemisférica. Nuevo Concepto de Seguridad,, 12 February, 1992.
- Comisión De Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente - Organización De Los Estados Americanos - 22 Abril 2005 - Cuadro Resumido de los Informes De Los Estados Miembros Sobre la Aplicacion de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad Correspondientes al Periodo 1995-2005.
- Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos - 22 Septiembre 2009 - Comisión de Seguridad Hemisférica Original: Inglés - Calendario de Actividades de la Comisión de Seguridad Hemisférica para el Período 2009-2010.