

2 Quadro Teórico

2.1. Introdução

Os autores que trabalham com aquiescência a partir da perspectiva do Estado como um ator racional costumam dividir-se entre os defensores do uso de sanções (*enforcement*) e os que defendem a busca de soluções para situações de violação da regra (administração) (Tallberg, 2002, p.609). É importante salientar que essa classificação é uma visão essencialmente racionalista (Borzel, 2003, p.197), pois busca analisar apenas o comportamento dos atores e não identifica que exista mudança em sua identidade. Embora os teóricos da administração destaquem a tendência dos atores em cumprir as normas, assim como as mudanças de comportamento e expectativas geradas pela interação, sua visão é de que as instituições e as regras formais alteram o ambiente em que os atores agem e não suas identidades e valores.

Os autores que enfatizam o *enforcement* destacam o uso de monitoramento e de sanções para aumentar os custos da não-aquiescência e torná-la uma opção menos atrativa. Para esses autores, os Estados, como atores racionais, ponderam sobre custo e benefício quando decidem sobre a aquiescência ou não em situações de cooperação. Assim, os Estados podem optar pela violação das normas se perceberem que seu ganho será maior do que seu custo ao optar por esse comportamento. Dessa forma, as sanções se tornam um elemento central da estratégia de aquiescência, pois atuam como um fator que eleva os custos da não-aquiescência, inibindo-a. (Tallberg, 2002, p.611)

Por outro lado, os teóricos da administração buscam identificar as fontes de não-aquiescência e defendem a solução dos problemas baseada na construção de capacidades, interpretação das regras e transparência. (Tallberg, 2002, p.613) A abordagem da administração da aquiescência apresenta uma perspectiva que enfatiza a propensão geral dos Estados em seguir as regras internacionais. A não-aquiescência, quando ocorre, não é o resultado de decisões deliberadas para violar

os tratados, mas um efeito das capacidades limitadas ou da ambigüidade das regras. Conseqüentemente, a não-aquiescência é mais bem tratada como um problema a ser resolvido, através de uma estratégia de construção de capacidade, interpretação de regras e transparência, em vez de um erro a ser punido com coerção. (Tallberg, 2002, p.611) Essa é a abordagem defendida por Chayes & Chayes (1998, 2001), quando afirmam que os Estados tendem a aquiescer às normas contidas nos tratados internacionais que assinam e que o uso de sanções para incentivar a aquiescência é, portanto, inútil. Os autores argumentam que se um Estado descumpra a norma, isso não é resultado de uma escolha deliberada feita com base em cálculos de custo e benefícios, mas sim devido a razões como a falta de capacidade técnica e econômica ou ambigüidade no texto dos tratados. Uma estratégia que vise administrar a aquiescência por meio de construção de capacidades e transparência deve ser mais eficaz em garantir o cumprimento da norma.

A hipótese desta pesquisa é a de que o comportamento da Comissão Européia pode ser entendido pela perspectiva racional da administração na promoção da aquiescência às normas de condicionalidade para a adesão dos países do Leste Europeu. A UE criou normas de condicionalidade para a participação desses países em programas de financiamento e, posteriormente, para sua adesão ao bloco; assinou tratados de associação com os países do Leste Europeu e trabalhou, através de ações da Comissão Européia, para que esses países cumprissem essas normas. É importante ressaltar que este estudo se preocupa com a lógica que fundamenta as ações da Comissão, no entanto, não está preocupado com a eficácia dessas ações em efetivamente garantir a aquiescência às normas.

A maioria dos estudos sobre a UE e o alargamento para a ECL assume a premissa básica de que a condicionalidade existe e funciona porque há uma assimetria de poder que permite à Comissão impor a adoção do *acquis communautaire*, o acervo comunitário⁸. A visão predominante seria, portanto, de que a condicionalidade é um instrumento implicitamente coercitivo, utilizado pela Comissão para assegurar a aquiescência com determinadas políticas ou instituições (Hughes et al., 2004). Para Schmitter (1996), a idéia da condicionalidade, ou seja, o uso de determinadas obrigações políticas como pré-

⁸ Assim é chamado o conjunto de leis da UE, cuja adoção é parte das condições impostas aos países candidatos para a adesão ao bloco.

requisito para o fornecimento de crédito, ajuda econômica ou adesão a organizações regionais ou globais, funciona coercitivamente como mais uma categoria de fatores externos que podem influenciar os regimes domésticos, juntamente com contágio, controle e consentimento⁹:

Conditionality should be added to the other three as the most recent (...) sub-context for the exercise of international influence. Its hallmark is the deliberate use of coercion – by attaching specific conditions to the distribution of benefits to recipient countries – on the part of multilateral institutions. (Schmitter, 1996, p.30)

Embora não se afirme aqui que o elemento coercitivo está ausente da relação entre a Comissão e os países do Leste Europeu, ao estudar o comportamento da Comissão no alargamento é possível perceber os elementos de uma estratégia de administração da aquiescência em relação a essas condicionalidades, uma vez que, na relação da Comissão Européia com os países do Leste Europeu, a ameaça da sanção da não participação nos programas de financiamento comunitários ou da não-adesão ao bloco não é um elemento de destaque, embora esteja implícita. Ao contrário, a Comissão trabalhou para gerar incentivos para melhorar a aquiescência a suas normas, como o uso de financiamento para a construção de capacidades e a transparência com a divulgação de informações.

O uso da coerção para alcançar a democratização de outros Estados não é uma característica da política externa da UE. Whitehead (1996) destaca que a UE teve diversos países vizinhos com regimes não-democráticos, como fora o caso de Portugal, Espanha e dos países do Leste Europeu. Esses regimes não sofriam ameaça direta da Comunidade, mas também não poderiam juntar-se a ela enquanto permanecessem como regimes não-democráticos:

Brussels had no military or even political capacity to coerce them into democratizing; nor any intention of doing so. But as the Community grew and prospered it created an ever stronger pole of attraction. Those in undemocratic countries who wished to join the Community were made to understand that the price of admission would have to include not just economic but also political convergence towards the liberal standards set by the established membership. (Whitehead, 1996, p.257)

⁹ As outras três categorias são propostas por Laurence Whitehead como os fatores internacionais que podem influenciar o processo de democratização. Contágio refere-se à difusão de experiência através de canais neutros, de um país para outro. Controle é a promoção de democracia por imposição de uma potência hegemônica. Finalmente, o consenso é a visão que incorpora as ações e intenções de grupos domésticos em interações com outros grupos através das fronteiras. Ver Schmitter, 1996

Portanto, mesmo admitindo um elemento coercitivo no uso de condicionalidades, decorrente da assimetria de poder entre os atores, é possível também identificar os elementos de uma estratégia de administração de aquiescência. As duas posturas não precisam ser necessariamente excludentes. Ao contrário, segundo Tallberg, as duas estratégias podem ser, inclusive, mais eficientes quando combinadas: “*In real-life international cooperation, the two strategies are complementary and mutually reinforcing, not discrete alternatives*”(Tallberg, 2002, p.610).

O presente capítulo terá a seguinte estrutura: em uma primeira parte, será feita uma revisão da literatura sobre aquiescência nas teorias institucionalistas. Em seguida, será apresentado o argumento de Chayes e Chayes (1998, 2001) para a administração da aquiescência, em linhas gerais, com as críticas mais relevantes. Finalmente, será estabelecido de que forma esse arcabouço teórico pode ser usado para o estudo do caso em questão.

2.2.

A aquiescência nas teorias institucionalistas

O debate sobre a aquiescência às normas de condicionalidade situa-se dentro de um debate mais amplo sobre as instituições nas relações internacionais e, mais especificamente, sobre as instituições nos processos de integração regional. Com base nas teorias institucionalistas de integração, duas abordagens são possíveis. Por um lado, uma vertente institucionalista racionalista que enxerga os Estados como atores racionais que decidem suas ações através de cálculos de custo e benefício, em um ambiente constrangido por instituições. Por outro lado, há uma vertente institucionalista mais sociológica, também conhecida como construtivista, que leva em consideração o papel das idéias, da cultura e dos valores e segundo a qual, os atores agem de acordo com o comportamento que consideram mais apropriado a cada situação, pois as normas são internalizadas por eles (Aspinwall & Scheneider, 2000).

A vertente institucionalista racionalista afirma que os Estados do Leste Europeu, como maximizadores de utilidade, percebem que o custo de adaptar suas instituições às normas da UE seria compensado pelos ganhos materiais advindos da adesão ao bloco regional. A política é uma arena onde os atores tentam

maximizar seus ganhos gerais. Os Estados desejam obter ganhos na cooperação e, para isso, criam e mantêm instituições para diminuir os custos associados às atividades interestatais, como a informação incompleta e a incapacidade de monitorar e fazer cumprir os tratados. As instituições fornecem um ambiente de regras formais e procedimentos que estruturam as relações entre os Estados, mas as preferências dos atores são exteriores ao modelo. Os atores se comportam estrategicamente para alcançar o efeito desejado (Checkel, 2001; Aspinwall & Schneider, 2000). Assim, a aquiescência e consequente adesão dos Estados do Leste Europeu podem ser estudadas como resposta a incentivos materiais oferecidos pela Comissão, como os recursos do programa Phare, e como a percepção de retorno material em consequência da participação no mercado comum e na união monetária.

Uma explicação alternativa para a aquiescência nas teorias de integração se fundamenta em uma visão mais sociológica das instituições. Segundo o institucionalismo sociológico ou construtivismo¹⁰, os atores seguem regras que associam determinadas identidades a determinadas situações, de acordo com a lógica do comportamento regra mais apropriado (*logic of appropriateness*). Os atores tentam fazer “a coisa certa”, em vez de maximizar preferências dadas. Além disso, as normas e instituições têm efeito constitutivo sobre os atores: elas não apenas regulam comportamento, como também constituem a identidade dos atores. Um papel importante é atribuído pelos construtivistas à comunicação e à persuasão na construção de significado social. Os participantes de um discurso estão abertos a serem persuadidos pelo melhor argumento, numa dinâmica que encerra relações de poder e hierarquia. A atenção às práticas comunicativas permite examinar mais de perto como a Europa e a UE são construídas discursivamente (Risse, 2004). Assim, a decisão dos Estados do Leste Europeu em aquiescer às normas de condicionalidade pode ser vista como o resultado de um sentimento de pertencimento a uma comunidade.

As duas visões apresentam respostas para a aquiescência dos ECL com as normas estabelecidas como critérios de condicionalidade em Copenhague. Para Chayes e Chayes (1998), falta a essa visão institucionalista a visão do papel ativo

¹⁰ Ambas as denominações serão usadas intercambiavelmente. Para autores que trabalham com as semelhanças entre as duas denominações, ver Pollack, 2004; Risse, 2004 e Schimmelfennig &

da organização internacional como promotora do cumprimento das normas. Além disso, a perspectiva da administração da aquiescência, tal como abordada por esses autores, trata do Estado de um ponto de vista essencialmente racional, em que as ações da organização internacional se destinam a modificar o comportamento do ator e não sua identidade. Seria possível, entretanto, pensar os mesmos instrumentos identificados por Chayes e Chayes como instrumentos de socialização dos Estados, se em vez de buscar a mudança de comportamento, esses instrumentos ajudarem na internalização das normas pelos Estados e na modificação de suas identidades. No entanto, a possibilidade de pensar esses instrumentos com uma abordagem mais sociológica não é o tema dessa pesquisa.

2.3.

A teoria da administração da aquiescência

Chayes e Chayes (1998, 2001) propõem uma teoria de aquiescência para contrapor-se à abordagem que enfatiza o *enforcement* e o uso de sanções. Para os autores, a principal fonte de não-aquiescência não está na vontade deliberada dos Estados em não cumprir com os tratados que assinaram, mas em fatores como a falta de capacidade ou de transparência. Assim sendo, o uso de sanções tem um custo elevado e é pouco eficiente. No uso de sanções econômicas, por exemplo, há custos para os dois lados, tanto para o país que sofre a sanção quanto para aquele que a aplica, que também deixa de ganhar com o comércio. Além disso, esse tipo de sanção é pouco eficiente para atingir seu objetivo e, em geral, não conduz a uma mudança de comportamento por parte do Estado que violou a norma e está sendo punido. Há também um custo menos óbvio que é o custo político de impor sanções sobre determinado Estado. Contra o modelo de *enforcement* da aquiescência, Chayes e Chayes apresentam um outro modelo, da administração, que se baseia na cooperação e em uma abordagem pautada pela solução de problemas e não pela punição de violações.

If we are correct that the principal source of noncompliance is not willful disobedience but the lack of capability or clarity or priority, then coercive enforcement is as misguided as it is costly. A more sophisticated strategy, addressing these deficiencies is needed to deal with the large bulk of compliance problems. Elements of such a strategy can be discerned in the characteristic activities of regulatory regimes, although they are not always employed with a full

Sedelmeier, 2002. Para as diferenças entre as abordagens institucionalista sociológica e construtivista, ver Finnemore, 1996

consciousness of their implications, and they are seldom integrated into a unified and coherent whole. (Chayes & Chayes, 1998, p.22)

O modelo da administração da aquiescência desenvolvido por Chayes e Chayes parte da premissa que os Estados, em geral, reconhecem a obrigação de cumprir as normas acordadas nos tratados que assinam. A pesquisa desenvolvida pelos autores trabalha com as normas dispostas nos tratados internacionais, assinados entre Estados. Dessa forma, para os autores, a propensão dos Estados é em cumprir e não em violar essas normas, já que, assumindo os Estados como atores racionais, não faria sentido pensar que eles assinariam tratados pensando em não cumpri-los¹¹.

Foreign ministers, diplomats, and government leaders devote enormous time and energy to preparing, drafting, negotiating and monitoring treaty obligations. It's not conceivable that they could do so except on the assumption that entering into a treaty commitment ought to and does limit their own freedom of action, and in the expectation that the other parties to agreement will feel similarly constrained. (Chayes & Chayes, 1998, p.3)

Portanto, as normas contidas nos tratados são o resultado de negociações entre os representantes dos Estados, buscando acomodar os divergentes interesses das partes. Para Chayes e Chayes, o resultado obtido, ou seja, o tratado final, reflete não apenas os compromissos assumidos pelos Estados, mas também serve de base para as expectativas de cada estado em relação ao comportamento futuro de seus parceiros. A partir do momento em que a norma é criada pela assinatura e ratificação do tratado, os Estados se sentiriam obrigados a cumpri-la, uma vez que consentiram em participar daquele regime.

The foundation of compliance strategy is the normative framework provided by the treaty. The strategy builds in the parties' general sense of obligation to comply with a legally binding prescription in the absence of strong countervailing considerations. (Chayes & Chayes, 1998, p.110)

Há três fatores a considerar que tornariam plausível a propensão dos Estados a aquiescer. Em primeiro lugar, os Estados levam em conta a eficiência proporcionada pelo cumprimento do tratado. Os autores consideram que os Estados são atores racionais que buscam maximizar o uso de seus recursos. A

¹¹ Os autores não consideram uma visão que reconheça em determinadas situações os Estados podem ser coagidos a assinar tratados em função das assimetrias de poder no sistema internacional. Ver KRASNER, 1995

presença da norma facilita o cálculo de custo e benefício e aumenta a eficiência, indicando continuidade de política (Chayes & Chayes, 2001).

Em segundo lugar, por ser um instrumento consensual, é pertinente que se espere que um tratado reflita os interesses de um Estado. Embora as negociações para um tratado não sejam neutras e reflitam um jogo de forças no sistema internacional, em que alguns Estados são mais poderosos do que outros, os acordos internacionais são formulados de maneira a acomodar os interesses dos Estados que os negociam. Mesmo os Estados mais fracos podem ter o seu poder de barganha aumentado através de coalizões e alianças. Sendo um instrumento que reflete os diversos interesses das partes em negociação, a propensão à aquiescência pode ser esperada.

Finalmente, o terceiro elemento que justifica essa propensão é a própria existência da norma. “*The existence of legal obligation, for most actors in most situations, translates into a presumption of compliance.*” (Chayes & Chayes, 1998, p.8) Para os autores, agir em conformidade com a norma é um comportamento que está arraigado nos costumes e reflete-se nos discursos dos líderes nacionais¹².

Mas se a propensão dos Estados é cumprir as normas dos tratados, é preciso procurar as razões para que isso às vezes não aconteça. Se as violações aos tratados não são deliberadas, há outros fatores que explicam esse tipo de comportamento. Ao identificar os fatores que levam os Estados a não cumprir com os compromissos que assumiram, é possível desenvolver uma estratégia para lidar com esses fatores de modo a eliminá-los e, portanto, administrar a aquiescência dos Estados em questão. A preocupação dos autores é identificar essas fatores para responder à pergunta: “*Where and how can resources and energy be most effectively committed to improve compliance with treaty obligations?*” (Chayes & Chayes, 1998, p.10)

As principais fontes de não-aquiescência identificadas são três: a ambigüidade e a indeterminação na linguagem dos tratados; a limitação na capacidade das partes em levar a cabo seus compromissos e a dimensão temporal das mudanças econômicas, sociais e políticas contempladas pelos tratados.

¹² Chayes e Chayes (1998) reconhecem que a tendência a agir de acordo com a norma pode ser o resultado da internalização da mesma pelo ator, através de sua socialização. No entanto, os autores

Quanto a esta última, os autores afirmam que, por serem os tratados instrumentos que devem regular relações ao longo do tempo, este precisa ser levado em consideração ao avaliar o cumprimento da norma. Um corte temporal transversal em determinado momento pode não dar uma idéia precisa da real situação de aquiescência.

A ambigüidade e a indeterminação na linguagem são características inerentes aos tratados internacionais. Em primeiro lugar, porque não seria possível prever todas as situações futuras a que o tratado se aplicaria, uma vez que as condições sociais e políticas mudam mesmo depois que o tratado é assinado. Em segundo lugar, a indeterminação contribui em grande parte para a própria existência do tratado, pois facilita a obtenção de um consenso político sobre matérias em que há maior divergência de interesses. O problema é que essa ambigüidade cria uma situação em que pode ser difícil determinar o que é permitido ou proibido, e por isso há espaço para que as partes interpretem de forma diferente o significado da norma em questão.

A questão da limitação nas capacidades pode surgir em regimes e tratados que envolvam ações afirmativas, para as quais o país não dispõe de recursos financeiros, técnicos e burocráticos para o cumprimento da norma. Essa é uma situação que tipicamente atinge os países em desenvolvimento, cuja escassez de recursos científicos e financeiros é característica.

A partir do diagnóstico das fontes causadoras da não-aquiescência, é possível traçar estratégias para lidar com os problemas e evitá-los de maneira mais eficiente e menos custosa. Um elemento muito importante da estratégia de administração da aquiescência é a transparência, pois a disseminação de informações sobre o desempenho das partes no cumprimento das normas do regime facilita a coordenação dos atores, lhes fornece segurança e exerce uma espécie de intimidação sobre as partes que contemplam a não-aquiescência. É importante coletar dados regularmente e divulgá-los sob a forma de relatórios periódicos. As deficiências na capacidade técnica e burocrática podem ser administradas através do fornecimento de financiamento e treinamento, o que tem sido a função de muitas organizações internacionais.

destacam que mesmo autores que trabalham com a perspectiva do ator racional reconhecem a presença da norma como uma motivação para a ação.

We propose that this process is usually viewed as management, rather than enforcement. As in other managerial situations, the dominant atmosphere is one of actors engaged in a cooperative venture, in which performance that seems for some reason unsatisfactory represents a problem to be solved by mutual consultation, rather than an offense to be punished. (Chayes & Chayes, 1998, p.26)

2.4. Instrumentos para a administração da aquiescência

Chayes e Chayes (1998) ressaltam que, apesar de os recursos apresentados como elementos de uma estratégia de administração de aquiescência estarem presentes em diversos regimes internacionais, nem todos os elementos são encontrados em todos os regimes. Na realidade, esses instrumentos costumam ser usados sem formarem um plano de ação coerente e estratégico. Os que os autores fazem é reunir instrumentos que são geralmente usados pelos Estados e pelas organizações internacionais de maneira solta e sem reflexão, para desenhar uma estratégia clara e objetiva:

The notion that compliance can be actively managed with a comprehensive strategy is not widely understood. (...) states and treaties organizations do what comes naturally without bothering much about linkages between individual instruments or theoretical implications. (Chayes & Chayes, 1998, p.109)

Embora os elementos e instrumentos identificados pelos autores para uma administração eficiente da aquiescência sejam apresentados sequencialmente para fins de análise, na prática da rotina das organizações e regimes internacionais há uma interação contínua entre esses fatores. O importante é identificá-los para que façam parte de uma estratégia que remova obstáculos, esclareça questões de aquiescência e convença as partes a mudar seu comportamento de modo a agir em conformidade com a norma. Na presente pesquisa, a definição desses elementos servirá de guia para analisar o papel da Comissão Européia no alargamento para os países do leste.

Um primeiro elemento que é fundamental para a administração da aquiescência, que embora pareça óbvio precisa ser citado, é a presença de normas. É importante destacar que a pesquisa desenvolvida por Chayes e Chayes para o desenvolvimento do modelo de administração da aquiescência lida apenas com tratados formais assinados entre Estados. Essa opção é justificada com base na afirmação de que os tratados formais são a fonte menos problemática de lei internacional. *“The norms established by treaties are legal norms, at least in that*

they embody rules acknowledged in principle to be legally binding on states that ratify them” (Chayes & Chayes, 1998, p.116 - ênfase no original). Segundo os autores, uma característica da norma legal é que ela carrega uma obrigação de obediência, definida na proposição do *pacta sunt servanda*, embora algumas normas carreguem mais desse senso de obrigação do que outras. Os sistemas legais levariam a uma obrigação dos indivíduos em obedecer e, portanto, o mesmo aconteceria com os Estados. Falta à argumentação dos autores uma abordagem mais crítica, que questione a natureza e a efetividade desse senso de obrigação em cumprir a norma. Para eles, não é necessário explorar a fonte da obrigação legal – seja um cálculo utilitário, condicionamento social ou medo da punição (Hurd, 1999).

Embora Chayes e Chayes estudem apenas as normas contidas nos tratados internacionais, eles reconhecem que há outras fortes de normas legais no direito internacional.

We use norms in a generic sense to include a broad class of generalized prescriptive statements – principles, standards, rules and so on – both procedural and substantive. The term includes statements that are reduced to writing or some other authoritative formulation, as well as informal, tacit or background norms. (...) What brings all of those different kinds of statements into a single generic form category is that they are prescriptions for action in situations of choice, carrying a sense of obligation, a sense that they ought to be followed. (Chayes & Chayes, 1998, p.112, ênfase no original)

O importante para esses autores é que as normas sejam percebidas e aceitas como passíveis de serem aplicadas a situações de ordem prática dos Estados, o que está intrinsecamente relacionado à percepção que os atores têm de uma norma como legítima. Os autores definem a legitimidade da norma da seguinte forma:

Legitimacy, then, depends on the extent to which the norm (1) emanates from a fair and accepted procedure, (2) is applied equally and without invidious discrimination, and (3) does not offend minimum substantive standards of fairness and equity (Chayes & Chayes, 1998, p.127).

O conceito de legitimidade está longe de ser claro ou incontroverso. Para Hurd (1999), ele está relacionado à internalização da norma pelo ator e ajuda a constituir seus interesses, contribuindo assim para a aquiescência e aumentando a eficiência do mecanismo de controle social. Para esse estudo, a legitimidade não é um conceito central e por isso não será discutido mais profundamente. O

importante sobre esse debate é o efeito da percepção da norma como legítima sobre a disposição do ator em acatá-la: “*when an actor believes a rule is legitimate, compliance is no longer motivated by the simple fear of retribution, or by a calculation of self-interest, but instead by an internal sense of moral obligation.*” (Hurd, 1999, p.387)

Outro elemento importante que contribui para a aquiescência ao regime ou norma internacional é a transparência, com a divulgação de informações sobre o sentido das regras e o desempenho das partes no campo de atuação do regime. Por transparência, entende-se

the availability and accessibility of knowledge and information about (1) the meaning of norms, rules and procedures established by the treaty and practice of the regime, and (2) the policies and activities of parties to the treaty and of any central organs of the regime as to matters relevant to treaty compliance and regime efficacy. (Chayes & Chayes, 1998, p.135)

Há três formas pelas quais a transparência pode contribuir para melhorar a aquiescência às normas. Em primeiro lugar, a transparência facilita a coordenação entre as partes ao contribuir para a resolução do problema da informação incompleta. Como é exemplificado pelo Dilema do Prisioneiro¹³, a falta de informação sobre a outra parte pode levar cada um dos atores a agir de modo a que o resultado seja o menos desejável para todos. Em segundo lugar, a divulgação de informações fornece segurança, pois estimula a de que as outras partes cumprem a norma em questão. Essa segurança é importante, pois a aquiescência é em grande parte função da expectativa de que os outros Estados também cumprirão a norma. Apesar da propensão à obediência, a simples existência da norma pode não ser suficiente para que os Estados a sigam. Em casos em que os incentivos para quebrar a regra são maiores, os atores podem precisar de mais do que a norma em si para aquiescer, podem precisar também de informações sobre o comportamento de outros parceiros. Em terceiro lugar, a transparência exerce uma ação de intimidação sobre os atores que contemplam a não-aquiescência.

¹³ O Dilema do Prisioneiro é um modelo utilizado pela teoria dos jogos para analisar casos de informação incompleta. Há dois prisioneiros, que são incentivados a confessar o crime que cometeram. O melhor resultado para os dois virá se nenhum deles confessar, mas o pior resultado para cada um deles individualmente será a confissão unilateral do outro. Caso os dois confessem, ambos chegarão a um resultado sub-ótimo. Como não têm comunicação entre si, ou seja, encontram-se em uma situação de informação imperfeita, a tendência é que ambos confessem,

Deterrence is in a sense the obverse of reassurance. (...) A party disposed to comply needs reassurance. A party contemplating violation needs to be deterred. Transparency supplies both. The probability that conduct departing from treaty requirements will be discovered operates to reassure the first and to deter the second, and that probability increases with the transparency of treaty regime (Chayes & Chayes, 1998, p.151).

Os principais instrumentos disponíveis para exercer a transparência são a divulgação de relatórios, a publicação de dados e o monitoramento das ações dos Estados. O principal propósito dos relatórios é gerar informações sobre as políticas e atividades das partes envolvidas, podendo ser um instrumento para identificar os problemas de aquiescência em seu estágio inicial. Os relatórios ajudam a identificar as dificuldades enfrentadas pelos Estados e suas deficiências nas capacidades domésticas para cumprir os requisitos necessários para a aquiescência. Os relatórios também podem ser instrumentos para estabelecer metas a serem alcançadas no futuro, se tornando assim um meio de planejamento e de verificação de avanços e resultados. No entanto, para obter as informações necessárias, os regimes se baseiam nos relatórios realizados pelos próprios Estados sobre suas atividades, o que levanta a questão sobre a confiabilidade da informação contida nesses documentos. Uma resposta possível é o uso de monitoramento das atividades e das informações contidas nos relatórios divulgados pelos Estados. Nessa atividade, as organizações internacionais e as organizações não-governamentais podem ser de grande importância.

Um instrumento de administração ativa da aquiescência é o fornecimento de ajuda financeira e de assistência técnica para a construção de capacidades em Estados que são deficientes em recursos tecnológicos, materiais ou financeiros. Esse é um caso típico dos países em desenvolvimento, a necessidade de ajuda para adotar medidas previstas nos regimes, pois sua capacidade é insuficiente. Os capitais disponibilizados para a assistência em geral estão vinculados a condicionalidades e programas que envolvem um elemento de doutrinação, mas isso não diminui seu efeito sobre o objetivo da aquiescência.

Outro instrumento de administração ativa é o estabelecimento de mecanismos de resolução de disputas. Sua principal função é esclarecer questões relativas ao significado das normas, em função da já comentada ambigüidade

gerando um resultado menos favorável para os dois conjuntamente do que a cooperação teria gerado. Ver, por exemplo, Axelrod, & Keohane, 1985

inerente a elas. As diferenças de interpretação sobre o sentido das normas decorrem muitas vezes da indeterminação de sua linguagem e a consulta e negociação entre as partes podem ser necessárias. Há regimes que estabelecem mecanismos formais de adjudicação e outros que funcionam através de processos mais flexíveis. A questão a ser resolvida diz respeito a quem tem autoridade para interpretar a norma.

Finalmente, um último recurso apresentado pelos autores se refere à própria alteração dos tratados como forma de melhorar a aquiescência a eles. Não apenas durante a elaboração das normas, mas também em decorrência da vivência desse tratado, mudanças nas condições sociais e políticas podem demandar a adaptação das normas a novas realidades.

Chayes e Chayes enfatizam o papel das organizações internacionais como promotoras de aquiescência. Os instrumentos disponíveis para a administração da aquiescência aos regimes podem ser combinados para obter uma estratégia coerente, mas não operam sozinhos ou espontaneamente. Muitas vezes a importância da organização internacional está em operar esses mecanismos, a despeito da ação dos Estados-membros do regime. *“Although the treaty parties play an active role, ideally the management strategy should be implemented with the support of a strong and effective international organization.”* (Chayes & Chayes, 1998, p.111) Uma organização internacional é uma criação legal de Estados, estabelecida por um tratado constitutivo que identifica e especifica os poderes e matérias sob escopo da organização, ajudando a definir as relações formais e hierárquicas entre os Estados. Segundo os autores, uma vez que a obediência às normas internacionais depende em grande parte da percepção de sua legitimidade, o estabelecimento de instituições formais e processos claros de negociação e implementação das normas pode ser importante para assegurar a aquiescência.

2.5.

A administração da aquiescência no alargamento da UE

O objetivo, portanto, dessa pesquisa, é analisar de que forma a Comissão Europeia utilizou alguns desses instrumentos na sua relação com os países do Leste Europeu. Mesmo que se assuma que não se trata, necessariamente, de uma estratégia deliberada e planejada com antecedência pela Comissão, mas que ao

contrário, muitas das suas ações foram sendo desenvolvidas sob pressão e em momentos em que a resposta aos acontecimentos deveria ser rápida, ainda assim foram ações que podem ser identificadas com a estratégia de administração de aquiescência sugerida por Chayes e Chayes (1998, 2001).

Conforme já foi destacado, a pesquisa desenvolvida por Chayes e Chayes baseia-se nos tratados internacionais, fonte de regras formais no meio internacional. No entanto, o direito internacional reconhece outras fontes de normas, que não aquelas geradas no âmbito dos tratados, como costumes e normas informais, o que não é ignorado pelos autores. O presente trabalho considera que o problema de aquiescência a essas normas, sejam elas formais ou informais, é o mesmo.

No caso em questão, o alargamento da UE para o Leste Europeu, foram assinados acordos de associação, que determinam certas regras para o relacionamento entre as partes, entre elas questões de ordem comercial, como será visto adiante. Mas há também, e são a essas que se dedica a presente pesquisa, as normas de condicionalidade, que foram praticadas informalmente pela Comissão desde o princípio do relacionamento com os países recém-saídos dos regimes comunistas. Essas normas foram formalizadas através da decisão do Conselho Europeu de Copenhague, que decidiu aceitar a candidatura e a posterior adesão dos Estados do Leste Europeu à União, uma vez que cumprissem determinadas condições. Ao apresentar suas candidaturas à adesão, os países Europa Oriental formalizaram a aceitação e a intenção de cumprir essas normas, que são obrigatórias, caso os Estados pretendam ingressar como membros no bloco regional.

Uma das características que chamam a atenção na abordagem desenvolvida pelos Chayes é a ausência de conflito nas situações analisadas. A teoria assume que a propensão dos Estados é aquiescer à norma e, portanto, o comportamento contrário é desviante. Nesse caso em especial, essa característica não constitui um problema maior da teoria, já que há declaradamente essa propensão, pois os Estados do Leste Europeu ao apresentar suas candidaturas à adesão na UE têm um objetivo claro, que é “entrar no clube”, e sabem que devem cumprir determinadas regras para que isso aconteça. Ao apresentarem sua candidatura, os países do Leste Europeu estão formalizando a intenção de aquiescer às normas da UE. As normas de condicionalidades impostas pela

Comissão são, basicamente, a adoção de uma democracia liberal e de uma economia de mercado e o respeito pelos direitos humanos. Esse é o modelo que saiu vencedor da Guerra Fria e tornou-se dominante no sistema internacional, não apenas na Europa. Na América Latina, também, a década de 1980 foi uma época de redemocratização, fim dos regimes militares e adoção de democracias liberais. Os governos dos estados recém-saídos dos regimes comunistas, aos quais essas normas não se aplicavam, aspiravam aderir à UE e adotar o modelo ocidental (Whitehead, 1996).

Os países do Leste Europeu, saídos de décadas de regime comunista e influência soviética (inclusive com intervenções militares), optavam por ceder parte da soberania recém-reconquistada a um arranjo regional, a UE, que tem um forte caráter supranacional. Para isso, teriam que adaptar seus sistemas políticos e legais às exigências da organização internacional. O custo da perda da soberania seria compensado pela estabilidade política e econômica que deveria advir da participação no bloco regional. Os governos estariam dispostos a pagar o preço da integração, isto é, reduzir autonomia, na medida em que a adesão poderia melhorar sua performance econômica e sua estabilidade política.

De fato, segundo Heinz Kramer (1993), este é o motivo pelo qual os governos dos países da Europa Central e do Leste enfatizaram o desejo de fazer parte da UE durante os anos entre a queda dos regimes comunistas e a efetiva adesão ao bloco, mesmo nos momentos em que os países-membros da então Comunidade Européia (EC) mostravam-se ainda reticentes.

That is why central European governments place such special emphasis on their countries futures EC membership. They argue that the best route to the enduring stabilization of emerging democracies is through their integration into the EC as has been proved by the new south European democracies (Kramer, 1993, p.239).

Em relação à importância das organizações internacionais como promotoras de aquiescência, Chayes e Chayes destacam o papel do secretariado, que como organização burocrática tem características especiais, que o tornam mais do que a soma de suas partes. No caso da Comissão Européia, há algumas diferenças em relação aos secretariados das organizações internacionais, como será visto no capítulo 3. Além de ser uma organização internacional, a UE é também um sistema político, em que seus diversos órgãos exercem as funções geralmente atribuídas aos Estados nos ambientes domésticos. Por isso, entender a

atuação da Comissão apenas em termos de poder burocrático é perder de vista seu caráter supranacional e sua relação com os demais órgãos da UE, o que será visto mais adiante.