Conjuntura Austral

RESENHA

RESHAPING DEFENCE DIPLOMACY: NEW ROLES FOR MILITARY COOPERATION AND ASSISTANCE[1]

Lucas Pereira Rezende[2]

Parte da série publicada pelo *International Institute for Strategic Studies* (IISS), a obra em questão é um *Adelphi Paper*[3] assinado por Andrew Cottey, da *University College Cork*, e Anthony Forster, da *University of Bristol*. Ainda que pequeno em tamanho, é um livro essencial para a discussão das novas formas de cooperação militar em curso desde o colapso da União Soviética. Em especial, o livro direciona o conceito da diplomacia de defesa e sua mudança prática e conceitual após os anos 1990. Diferentemente do papel tradicional das forças armadas, a "Diplomacia de Defesa (...) envolve o uso cooperativo das forças armadas e suas estruturas relacionadas (primariamente ministérios de defesa) em tempos de paz como uma ferramenta de política externa e de segurança" (COTTEY & FORSTER, 2004, p. 5-6).

Segundo os autores, para além do contrabalanceamento, os novos usos da cooperação militar são feitos para: (1) o engajamento estratégico, usando a assistência militar com antigos ou potenciais inimigos; (2) espalhar a democracia; (3) desenvolver capacidades em operações de paz (PKO) e de imposição da paz. Esses três pontos são exatamente os três capítulos que o livro se divide.

O engajamento estratégico, tema do Capítulo 1, é um fenômeno típico da nova diplomacia de defesa por buscar a cooperação militar com oponentes antigos ou

[1] COTTEY, Andrew & FORSTER, Anthony. "*Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*." Adelphi Paper 365. The International Institute for Strategic Studies. Oxford: Oxford University Press, 2004. [ISBN 0-19-856653-0]

[2] Doutorando em Ciência Política – UFRGS, Mestre e Bacharel em Relações Internacionais – PUC Minas e Professor de Relações Internacionais – Facamp (lucasprezende@gmail.com)

3 Os *Adelphi Paper* são a principal publicação em termos de presquisa acadêmica original sobre tema relativo a política do IISS, instituto que publica, dentre outros, a série *Military Balance* e outras, sempre relacionadas à área dos estudos estratégicos e de segurança e defesa internacional. Outrora no formato de monografias longas, agora os *Adelphis* são publicados como pequenos livros.

potenciais a fim de prevenir conflitos potenciais. Pode ser instrumento: primário de boa vontade política; para introduzir transparência, em especial de recursos[4] e intenções; de construção ou reforço de interesses mútuos; de mudança das mentalidades das forças militares; de apoio específico a reformas de defesa; ou de incentivo para a cooperação em outras áreas.

Outro ponto levantado pelos autores é quanto à condicionalidade, apresentando três dilemas: (1) Até onde vai a reciprocidade? (2) Até que ponto a cooperação na diplomacia de defesa deve ser atrelada a democracia e direitos humanos? (3) Até que ponto deve ser ligada ao comportamento do aliado em outras questões? Isso dependerá da importância relativa dos objetivos envolvidos.

Analisadas as iniciativas de engajamento estratégico do Ocidente com a Rússia e a China, a diplomacia de defesa é vista como fator importante das relações bilaterais, ainda que não capaz de diminuir visões opostas existentes entre as partes. Esses casos sugerem que a diplomacia de defesa como forma de prevenir conflitos é ou desnecessária quando os estados têm relações já pacíficas, ou improvável de ser obtida ou fadada ao fracasso em caso de forte hostilidade ou conflito. Seu sucesso está calcado parcialmente em: uma compatibilidade de valores políticos domésticos; uma visão de décadas de longo prazo; uso de instrumentos multilaterais; apoio doméstico; ser vista como uma parte dentre diversas estratégias para prevenir conflitos.

Sobre a promoção das relações democráticas civis e militares, Capítulo 2, os autores afirmam ter sido intensificada após 1990 devido a três questões: (1) a terceira onda de democratização aumentou significativamente o número de novas – e frágeis – democracias no mundo; (2) a democracia se tornou um elemento importante de muitos processos pós-conflito após os anos 1980; (3) o cabo da Guerra Fria fez com que os governos ocidentais forçassem o apoio à democracia na agenda política. Além disso, a tese de Huntington, base do argumento dos autores em diversos pontos, que democracias não entram em guerra entre si, favoreceu o ponto do aumento das democracias ser também fator estabilizante para a segurança internacional. De acordo

4 Termo original *capability*. Traduzido como *recurso*, para não confundi-lo com o vocábulo *capacity*, traduzido como *capacidade*.

com os autores, o uso da diplomacia de defesa para promover as relações civis-militares é altamente dependente do contexto.

Cottey e Forster apontam cinco áreas onde a diplomacia de defesa pode ajudar a promover a democratização das relações civis-militares: no controle político civil sobre os militares, no controle político civil democrático sobre a política de defesa, na supervisão parlamentar ou legislativa, no emprego da lei, direitos humanos e justiça e no engajamento da sociedade civil.

Há dois estudos de casos, da OTAN, Parcerias para a Paz (PfP) e a democracia; e da relação dos EUA com a América do Sul. Na OTAN, vê-se que, quanto maior a institucionalização, maior as demandas sobre a regra democrática, e o controle civil dos militares pôde ser mais desenvolvido do que na região sul-americana, onde se destacam apenas os encontros periódicos na OEA. Sobre a promoção da relação democrática civil-militar, afirmam: (1) mesmo em áreas já democratizadas ou em processo de, há tensões; (2) é fortemente dependente do regime com o qual se lida e de um ambiente político e estratégico mais amplo; (3) regimes autoritários são mais resistentes à influência externa; (4) depende fortemente das circunstâncias locais históricas, políticas e estratégicas; (5) existe o problema do caráter militar-militar das cooperações sobrepassar outros fatores importantes da agenda interna; (6) a "guerra contra o terror" criou situações onde a diplomacia de defesa está sendo usada para apoiar a democratização das relações civis-militares, ainda que tenha gerado cooperação com países autoritários.

O terceiro ponto, tema do Capítulo 3, afirma que as democracias ocidentais com as maiores capacidades de projeção de poder tornaram-se relutantes em enviar tropas a intervenções humanitárias onde seus interesses nacionais não estivessem diretamente em questão, o que levou a uma pressão maior para o envolvimento de organizações regionais e países não-ocidentais contribuírem para PKO, numa cooperação diferente da *realpolitik*.

Os autores analisam então a relação da União Europeia e da OTAN na melhora dos recursos de PKO na região Euro-Atlântica e as "Soluções Africanas para problemas Africanos". No primeiro caso, a melhora foi significativa, mas não dramática, com

ênfase para o peso da participação em PKO para a candidatura à OTAN. O caso africano mostra um limite maior da melhora de recursos, devido à própria problemática da capacidade do continente de tratar dos próprios problemas, do descompasso dos recursos necessários e os disponíveis na maioria das forças armadas africanas, e de tanto africanos quanto as potências ocidentais serem relutantes em tratar a questão da imposição da paz. PKO na África é parte de um processo muito maior de construção do Estado. Os autores sugerem que países maiores poderiam ser encorajados a contribuírem mais, e que o modelo das PfP e OTAN pode ser expandido para outras regiões além da Europa.

Vistas as três características principais da nova diplomacia de defesa, pode-se, então, observar padrões: (1) entre as democracias estabelecidas, dentro da OTAN e nas alianças dos EUA com Austrália, Coréia do Sul, Nova Zelândia e Japão é ancorada em valores e ameaças comuns; (2) a relação das democracias ocidentais com aliados de conveniência é baseada em interesses estratégicos limitados, mas comuns; (3) apoio a estados sofrendo grandes mudanças democratizantes internas; (4) engajamento estratégico com inimigos antigos ou potenciais. Observa-se também padrões regionais distintos na Europa e nas demais regiões do mundo. Reafirmando o argumento de Huntington, os autores relacionam diretamente os benefícios da diplomacia de defesa à melhoria da segurança internacional. De processo cheio de idas e vindas, as principais tensões a continuar na agenda dizem respeito à democracia e direitos humanos. Ainda assim, os benefícios compensam, segundo os autores, o investimento a longo prazo.

Como dito previamente, pequeno em tamanho mas grande em conteúdo, o livro oferece uma base para o estudo da cooperação militar atual, e, focando principalmente nos casos bem sucedidos da Europa e as PfP da OTAN, abre os caminhos metodológicos para os estudos dos processos de cooperação militar em curso ao redor do globo.

Artigo recebido em 03 de agosto de 2011. Aprovado em 10 de agosto de 2011.