



Pasquale Ferrara*

A paz como processo integrativo

O Na teoria política internacional, a guerra ocupa uma posição central, a ponto de ter suscitado uma literatura ilimitada e multidisciplinar: a polemologia, que é, justamente, o estudo científico das guerras.

No decurso dos séculos, a reflexão sobre as causas da guerra ocupou a atenção de fileiras de filósofos, intelectuais e cientistas políticos. O intuito desses estudiosos foi identificar e analisar as causas das guerras, para, conhecendo-as, evitar o surgimento dos conflitos. Essa atenção não foi dada na mesma medida à reflexão sobre as “causas” da paz, com exceção das teorias que, em geral, remetem-se ao institucionalismo liberal e ao conceito filosófico de “paz perpétua”.

Em seu livro “The cause of war”, Geoffrei Blainey afirma, com razão, que, para mil páginas escritas sobre as causas das guerras, existe apenas uma dedicada às causas da paz. Talvez tenhamos adquirido algum conhecimento sobre o porquê da explosão das guerras, mas não sabemos o suficiente sobre o como fazer “explodir” a paz. Aliás, como escreveu o jurista inglês Henry Maine em meados dos anos 1800, “a guerra parece velha quanto a humanidade, mas a paz é uma invenção moderna”.

Em geral, pode-se afirmar que a teoria das relações internacionais é uma forma de narração dos relacionamentos entre Estados, instituições, organizações internacionais, atores não-governamentais, da interação entre eles, das causas, das modalidades e dos efeitos de tal interação. E que geralmente, nesta narração, as relações internacionais são apresentadas como uma história de guerras e conflitos. Nesse contexto, a paz teria uma natureza essencialmente residual e as condições para uma paz estável deveriam ser estabelecidas por meio de um certo tipo de guerra e como consequência desta.

Em geral, o estudo da dinâmica do conflito está limitado a categorias que são de natureza jurídica, mas que incluem aspectos das Ciências Políticas e também aspectos político-filosóficos. Uma categoria conhecida por todos os juristas internacionalistas é a de jus ad bellum e jus in bello, que poderiam ser sintetizadas nos termos de justificação da guerra e de adequação das operações bélicas ao contexto e aos objetivos destas. Poderemos acrescentar, hoje, a categoria, que assume uma importância cada vez maior, do jus post-bellum, relacionada à reconstrução das infraestruturas, das instituições e, sobretudo, da mútua confiança por meio de processos de reconciliação depois dos conflitos bélicos.

A guerra como processo social

Para além destas categorias que já são conhecidas, já está consolidada na literatura da polemologia a ideia de que, paradoxalmente, a guerra é também - e, talvez, sobretudo -, um processo social. Com efeito, mais do que o resultado de cálculos racionais e da busca de resposta a objetivos interesses nacionais por parte de quem toma as decisões políticas, todo conflito internacional é um processo guiado por medos e necessidades coletivas. Em segundo lugar, o conflito internacional é um processo intersocietário e não um fenômeno intergovernativo ou interestadual.

Em terceiro lugar, o conflito internacional é um processo poliédrico de mútua influência, e não simplesmente um confronto baseado no exercício do poder coercitivo. Por fim, o conflito internacional é um processo interativo com uma dinâmica progressiva e contínua que se autoalimenta, e não é simplesmente uma sequência discreta de ações e reações de atores estáveis.

Além disso, a guerra é vista como uma constante em algumas teorias do processo de mudança internacional. Por

VII CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Panamá, 2015



Roberto Stuckert Filho/PR

Representantes de países do Continente Americano reunidos na VII Cúpula das Américas, na Cidade do Panamá

exemplo, por muito tempo, a teoria da “guerra hegemônica” exerceu influência no estudo das relações internacionais. De certo modo, essa teoria se tornou também uma teoria hegemônica para a explicação ou interpretação da mudança estrutural na política mundial.

Fundamentando-se na abordagem clássica da guerra, Robert Gilpin defende que a guerra hegemônica acontece quando a supremacia de uma ou mais nações dominantes é corroída. Um processo que, segundo o autor, se dá devido a mudanças econômicas e tecnológicas que determinam uma mudança no equilíbrio de forças, em favor de alguns estados e em sacrifício da potência ou das potências hegemônicas.

Uma teoria geral da paz e da guerra

Diante da importância dada aos estudos das causas da guerra, faz-se urgente e necessário a elaboração de uma teoria geral da paz e da guerra. Uma teoria que dá a ambos os termos a centralidade que merecem na teoria política internacional. Fazendo uma analogia com as categorias da guerra pode-se falar de *jus ad pacem*, *jus in pacem*, *jus in pace* e de *jus post-pacem*. Ou seja, das razões que justificam a cooperação ao invés da competição, das modalidades e da intensidade da cooperação, e das condições que é preciso atuar a fim de recuperar, o quanto antes, a estabilidade quando a paz é interrompida.

Diversas representações da “paz” estão presentes na literatura sobre as relações internacionais. Em geral, a paz

é entendida como a etapa final da solução de um conflito ou, em termos mais diacrônicos, como estabilidade. O institucionalismo neoliberal sublinha, a este propósito, o papel essencial desenvolvido pelas organizações internacionais em termos de “socialização” dos atores internacionais (seja governamentais seja não-governamentais), sem, todavia, relacionar diretamente tal fenômeno com a questão da natureza da paz.

No interior das organizações internacionais, a interação é vista, muitas vezes, de forma reduzida em termos de “negociação permanente”. Desse modo, não é dado o devido relevo ao caráter estrutural e constitutivo das relações. Por outro lado, nesses ambientes está se desenvolvendo uma profunda reflexão sobre a atividade que, genericamente, podemos qualificar como diplomática.

Com efeito, a diplomacia está sendo redescoberta como um método para a solução dos conflitos e como uma alternativa radical à guerra. Portanto, ela está sendo vista não apenas como um instrumento de ação política internacionalista, mas também como uma interpretação global das relações internacionais.

Até agora a tendência prevalente foi atribuir a função teorizadora à disciplina das relações internacionais, diante da qual a prática da diplomacia assume a forma de conhecimento empírico e, como tal, um conhecimento necessariamente descontínuo. Paul Sharp desenvolveu uma teoria diplomática das relações internacionais, invertendo essa



lógica. Segundo ele, a diplomacia é vista como o ato de “colocar-se” de forma construtiva entre as diversidades.

Nessa perspectiva, a diplomacia fundamenta-se em três níveis interpretativos da realidade internacional que são: em primeiro lugar, a constatação empírica do pluralismo dos povos e dos grupos humanos; em segundo lugar, a condição de separação entre estes; em terceiro lugar, a constatação da existência de relações de separação, ou, melhor dizendo, de distinção entre tais entidades (por razões históricas e/ou culturais). A diplomacia coloca-se no coração das relações de separação, não tanto para superá-las, mas para tornar possível a interação estruturada e continuada no interior da separação.

É neste cenário que podemos inserir os diversos tipos de relações com as quais a atividade diplomática trabalha: o encontro, a descoberta e o reencontro. A fase do encontro é o momento do primeiro contato, a fase da descoberta é a do conhecimento aprofundado, que pressupõe a reciprocidade, a igualdade e a simetria; a fase do reencontro é a da redefinição dos termos da relação e, podemos dizer, a fase na qual as relações adquirem, por um lado, uma maior profundidade, e por outro – e como consequência – uma maior estabilidade.

A paz constituinte

Se fizermos uma análise do quadro atual, veremos que são abundantes as referências à guerra como momento constitutivo ou fundativo. No entanto, a reflexão sobre a paz concentra-se nas diversas tipologias de paz (negativa, positiva), assim como na construção de taxonomias mais ou menos detalhadas, ou ainda, mais pragmaticamente, nos processos de peace keeping, peace enforcing e, por último, de peace building.

Isso significa que os estudos sobre a paz estão resumidos ao estudo dos processos de construção da “paz” nas situações de pós-conflitos. Falta a esses estudos a categoria de “paz constituinte”, análoga à categoria de “guerra constituinte”.

No plano teórico, o conceito de paz constituinte poderia representar o “tipo ideal” da interação entre governos e outros atores internacionais e transnacionais que se destacam nas estruturas permanentes de cooperação internacional. No plano prático, a paz constituinte poderia se basear numa reinterpretação do multilateralismo, aprofundando e desenvolvendo algumas interessantes pistas interpretativas contidas no institucionalismo neoliberal (em particular,

na reflexão de Robert Keohane) em combinação com as intuições do construtivismo (normalmente com referência aos processos de formação da identidade coletiva), do qual Alexander Wendt é um dos expoentes mais representativos.

Em sua reflexão sobre a prática do multilateralismo nas relações internacionais, Vincet Poulit identificou, nessa categoria, uma estrutura social constitutiva. Portanto, o multilateralismo não pode ser visto somente como uma modalidade instrumental de interação que visa a obtenção de objetivos. Como uma estrutura dotada de uma legitimação fundamentada no output, nos resultados concretos alcançados, entendida como alternativa a uma legitimação via input, ou seja, em critérios eletivos/seletivos, o multilateralismo pode ser visto, segundo o autor, como um fim em si mesmo.

“O multilateralismo constrói, de modo estável e duradouro, os parâmetros de comunicação e de compreensão indispensáveis para qualquer tentativa ou decisão de ação comum”

Nesse sentido, o multilateralismo não pode ser visto como uma “negociação permanente”, mas como uma prática cotidiana de governança global, caracterizada por uma forma de diálogo político inclusivo, institucionalizado, baseado em princípios de interação compartilhados.

O mecanismo que governa a prática quotidiana do multilateralismo produz um conjunto de modelos de interação aptos a definir as modalidades de ação aceita pelas partes em diálogo. Esses efeitos “estruturantes” permitem, por sua vez, que se desenvolva conjuntamente e que se compartilhe um esquema de compreensão e interpretação dos eventos globais.

O multilateralismo constrói, de modo estável e duradouro, os parâmetros de comunicação e de compreensão indispensáveis para qualquer tentativa ou decisão de ação comum. De fato, a governança não diz respeito somente à eficácia (ou seja, à conquista de resultados) mas também



Foto: U.S. Department of State

Mahmoud Abbas, presidente da Autoridade Palestina e John Kerry, secretário de Estado dos Estados Unidos, em Amman, na Jordânia

- e, talvez, sobretudo -, a como estes resultados são alcançados.

O caráter aberto e não discriminatório do multilateralismo, transformado em rotina, tende a gerar um certo grau de indivisibilidade dos benefícios. Gera também uma “reciprocidade difusa”, entendida como equivalência na distribuição dos benefícios da. Um multilateralismo prospectivo e não somente funcional poderia representar uma prática caracterizante daquela “amizade política entre os povos”, desenvolvida recentemente no plano teórico por Catherine Lu, no seu ensaio “Political Friendship among Peoples”.

Segundo Lu, embora seja inevitável que surjam conflitos entre Estados, em termos de distribuição de bens e encargos, estes conflitos podem, muitas vezes, ser resolvidos no interior de um contexto global. Isso se daria na condição de amizade política entre os povos, a partir de normas e instituições baseadas no reconhecimento recíproco e na partilha dos poderes decisórios, mais do que na base da supremacia de cada Estado ou de grupo de Estados. Trata-se de uma modalidade de interação organizada e voluntária de alta intensidade e frequência entre atores estatais e não-estatais, instituições e organizações internacionais, instâncias sociais e práticas participativas transnacionais.

Nessa linha, o relacionamento entre paz e integração, como está representado, por exemplo, no caso da União Europeia, deveria ser revisto, pelo menos em parte. Não seria, necessariamente, a paz a “causa” da integração, mas

a própria integração, enquanto multilateralismo “rotinizado”, deveria ser considerada uma “causa” de paz. Tecnicamente, não se trata de uma relação de causalidade, mas de um relacionamento de correlação.

De forma ampla, foram estudados os “correlatos” da guerra, mas não se estudou suficientemente os “correlatos da paz”, desvinculando-os seja do modo de ver do idealismo e do utopismo. Lewis Richardson (Statics of deadly quarrels), matemático e quacrer, escreveu que a guerra é uma espécie de doença mental; mas chegou à desconfortante conclusão de que a cura da guerra é a própria guerra, porque a destruição que ela produz às partes envolvidas levaria a evitar futuras aventuras bélicas. Infelizmente, as coisas não acontecem assim.

A “cura” para a guerra, pelo menos em nível de sistema internacional, é a paz sistêmica ou paz constituinte. Um caso, diremos, de “hard peace”, de paz sólida, já que está ligada a um sistema integrativo dificilmente reversível, ou reversível somente numa situação extrema de desintegração. Neste caso, as guerras aconteceriam porque, num sistema internacional essencialmente anárquico, não existe ninguém que possa impedi-las. Neste sentido, a anarquia estrutural do sistema internacional representaria a “causa permissiva” da guerra. ■

* Diplomata Italiano, secretário geral do Instituto Universitário Europeu de Florença e professor de Relações Internacionais do Instituto Sophia (Itália)