

**NOS MEANDROS DA ABORDAGEM
NORMATIVA: A *CONSTRUÇÃO*
DA PAZ E OS LIMITES DA ÉTICA
NA POLÍTICA INTERNACIONAL**

Luís Lobo-Fernandes

NOS MEANDROS DA ABORDAGEM NORMATIVA: A CONSTRUÇÃO DA PAZ E OS LIMITES DA ÉTICA NA POLÍTICA INTERNACIONAL

Luís Lobo-Fernandes

PROÉMIO

O mote deste apontamento em memória do Professor Luís Moita tem dois planos: um pessoal, outro profissional. O primeiro desagua nos diálogos verdadeiramente entusiasmantes sobre o(s) domínio(s) teórico(s) das Relações Internacionais que tínhamos ali para os lados do Instituto Superior Técnico de cada vez que eu vinha a Lisboa visitar o meu filho Bernardo, que frequentava engenharia aeroespacial. O Luís fazia questão de ir ao meu encontro, sempre a pé, desde a Universidade Autónoma no Palácio de Santa Marta até à Avenida Rovisco Pais. Foi assim durante alguns anos, dos quais guardo uma recordação indelével. O segundo, prende-se com a área dilecta que mais cultivaria durante a sua ímpar trajectória académica: os Estudos da Paz e da Guerra. O propósito central era – nas suas próprias palavras – o de estabelecer uma ligação entre estas duas linhas de pensamento, obrigando, concomitantemente, a repensar os Estudos Estratégicos. Uma preocupação verdadeiramente precursora! Aqui fica, pois, esta sucinta incursão por alguns “ramais” da abordagem normativa da política internacional, tão cara ao nosso distintíssimo Colega e Amigo. Numa altura em que testemunhamos o regresso da guerra ao continente europeu, resultado da criminoso invasão da Ucrânia perpetrada pelo Kremlin, aquela preocupação adquire particular relevância.

NORMATIVISMO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: NEXO E TRADIÇÕES EPISTEMOLÓGICAS

Num relance necessariamente breve sobre as chamadas perspectivas normativas das Relações Internacionais evidenciam-se três tradições principais. O utilitarismo perfila-se como uma das visões mais importantes deste enunciado, assentando na proposição genérica de que as acções moralmente “correctas” produzem o maior bem. A formulação teórica é uma forma de consequencialismo, um termo que havia sido proposto por Elisabeth Anscombe [1919-2001]: as “acções correctas” (ética deontológica) são integralmente entendidas em termos das consequências que produzem, ou seja, pela amplitude

dos efeitos positivos que podem gerar. No quadro do moderno sistema de estados a questão assume especial pertinência já que apontaria para uma “redefinição” da acção humana materializada no que são consuetudinariamente consideradas “boas práticas internacionais”. Distinguir-se-iam, assim, das posturas políticas intrinsecamente egoístas ou marcadamente unilaterais. Na óptica utilitarista perspectiva-se não só o “bem geral”, isto é, o bem de outrem, mas também o bem do próprio. Os utilitaristas Jeremy Bentham [1748-1832] – a quem, aliás, é atribuída a primeira referência expressa ao termo *internacional*, no ano de 1780 – e John Stuart Mill [1806-1873] identificaram o bem com “prazer” de modo que, tal como os grandes clássicos Epicuro [341 a.C.-270 a.C.] e Lucrécio [99 a.C?-55 a.C.?], afirmavam um pendor hedonista acerca do valor, onde o prazer desempenha papel central. De alguma forma, todos sustentaram a ideia de que se deve maximizar o bem de modo a atingir o mais alto grau possível de compensação para o maior número. O utilitarismo também se definirá pela “imparcialidade” e pela “neutralidade” do *agente*: o bem de cada um conta de forma equivalente.

Por sua vez, o contratualismo estriba-se, como acentuaria o filósofo australiano Nicholas Southwood, na ideia de que o que “está certo” e o que “está errado” na conduta de qualquer agente será melhor entendido através do chamado critério *factual/contra-factual*. Uma das suas principais extensões doutrinárias – o contratualismo político – implica acordos que conduzam a uma maior robustez e legitimidade das instituições políticas e das suas decisões. Os mais destacados pensadores do contratualismo na história do pensamento político e da teoria internacional incluem Francisco Suárez [1548-1617], Hugo Grócio [1583-1645], Thomas Hobbes [1588-1679], Samuel von Pufendorf [1632-1694], John Locke [1632-1704], Immanuel Kant [1724-1804], e, mais recentemente, John Rawls [1921-2002]. Existem variantes do contratualismo que diferem na forma como são especificados os respectivos argumentos. Consideremos aquelas que são porventura as duas vertentes principais: de um lado, o contratualismo hobbesiano não raras vezes designado de “contractarianism” – uma espécie de reciprocismo (ou “poder paritário”) – que se fundamenta na lógica de um contrato de interesse mútuo entre indivíduos (ou estados) tendente a atingir um ganho individual (ou nacional) de efeito similar; de outro, o contratualismo kantiano mais assente na ideia de um acordo moral imperativo entre dois sujeitos que se entrevêem como livres e iguais implicando, ademais, respeito mútuo. O direito internacional público configura-se hodiernamente como o traço mais marcante de uma visão contratualista da política internacional. Tradicionalmente, pode definir-se como a “lei entre estados soberanos” com especial incidência na paz e na segurança internacionais, no contexto da con-

duta e leis da guerra, e ainda no respeitante à protecção soberana do território. A expressão *Pacta sunt servanda* – isto é, a norma segundo a qual um arranjo legal celebrado entre as respectivas partes não pode ser rompido – configura um dos mais pronunciados princípios na era pós-vestefaliana, significando que as estipulações ratificadas entre os titulares de um contrato têm que ser respeitadas, o mesmo é dizer, são vinculativas. Mais especificamente, com referência aos acordos internacionais, tal significa que cada tratado vigente obriga as partes e deve ser respeitado de boa-fé. Os tratados são, por maioria de razão, o elemento mais visível do direito internacional entre dois ou mais estados, consistindo usualmente de um documento escrito, ratificado formalmente pelos subscritores. Historicamente, considera-se que o tratado de Kadesh (ou Qadesh), de 1258 a.C., entre Ramsés II do Egipto e Hattusili III do Império Hitita terá sido um dos primeiros acordos de paz firmados em escrita entre duas grandes potências.

A terceira grande tradição do pensamento normativo em Relações Internacionais decorre do voluntarismo. Esta corrente considera a *vontade*, traduzida em termos de acção, como o factor dominante da experiência, marcada por acções voluntárias. Assentaria, assim, na capacidade voluntária de levar a cabo uma dada escolha ou orientação, atingir um fim, ou manter uma dada instituição. No plano da filosofia política o enunciado voluntarista vai ao encontro da formulação kantiana da primazia da razão prática sobre a razão pura, isto é, a acção humana para ser moralmente “boa” deve ser determinada única e exclusivamente pela razão prática. Kant referia-se especificamente ao “imperativo categórico” da razão prática, uma ideia de “obrigação moral” universal que deve ser cumprida em si mesma e por si mesma por *todos* os intervenientes. Contemporaneamente, as Organizações Não-Governamentais (ONG) emergem como a ilustração mais pungente do voluntarismo político nas relações internacionais. Ao invés do sector público, não raras vezes ineficiente e pesado nos seus processos, ou do sector privado, motivado por uma lógica de lucro conquanto seja legítima, o plano da acção voluntária é geralmente percebido como sendo motivado por uma emulação “altruísta”. Com efeito, as ONG são vistas como componentes-chave de uma sociedade civil mais participativa, conducente a um maior “self-empowerment”, constituindo componentes cada vez mais relevantes dos esforços de desenvolvimento humano no cenário internacional. A Organização das Nações Unidas reconhece, aliás, a importância de parcerias virtuosas com a sociedade civil dos vários estados – precisamente através das ONG – na exacta medida em que tal pode fazer avançar os vastos objectivos da organização e apoiar o seu labor multi-sectorial. Neste sentido, considera-se comumente que as ONG são parte de uma noção mais alargada de gover-

nança à escala global. Deve referir-se que a rede das organizações voluntárias internacionais inclui igualmente as entidades de cariz religioso que protagonizam, em inúmeros planos, um papel muito significativo.

CONFLITOS INTERNACIONAIS E MEIOS DE RESOLUÇÃO PACÍFICA

A pesquisa para a paz constitui um elemento central na consolidação de uma abordagem normativa da política internacional. Os estudos direccionados para a resolução pacífica dos conflitos deve à chamada escola norueguesa de Relações Internacionais – em grande medida associada ao trabalho persistente da Universidade de Oslo – um dos seus mais importantes pilares. Neste quadro destaca-se, em especial, Johan Vincent Galtung, um prestigiado cientista político norueguês, fundador da disciplina de Estudos sobre a Paz e Conflitos, e que, na esteira especialmente produtiva de David Mitrany [1888-1975] e de John W. Burton [1915-2010] contribuíram decisivamente para o estabelecimento deste domínio de investigação no seio da área científica de Relações Internacionais. Neste âmbito particular impõe-se uma referência, ainda que bastante circunscrita, sobre três das mais importantes metodologias conducentes à resolução pacífica de conflitos. Assim, o método da *arbitragem* que aparece já estipulado no “Tratado de Paz de Trinta Anos” estabelecido em 446 a.C.-445 a.C. entre Esparta e Atenas – relatado por Tucídides [455 a.C.-399 a.C.?] na sua lapidária História da Guerra do Peloponeso – e que se configurará como uma das suas mais citadas provisões. Em que consiste? É fundamentalmente uma fórmula de resolução que envolve a intervenção de uma terceira parte – um *árbitro*. Esta tipologia conducente à paz baseia-se na aceitação prévia por parte dos contendores em submeter o contencioso à arbitragem de um “quase-juíz” e no exercício da qual a decisão deste é vinculativa. A arbitragem pode implicar a avaliação de precedentes, regras já estabelecidas ou simplesmente práticas consuetudinárias, e poderá ser reforçada com sanções de modo a assegurar a observância e o respeito da decisão que vincula as partes. A literatura específica das Relações Internacionais sobre esta matéria assinala que embora tivesse constituído uma estratégia de resolução bastante comum no passado, terá perdido alguma pertinência decorrente do crescimento exponencial das instituições internacionais e também das organizações regionais.

No que respeita à *mediação*, enquanto estratégia alternativa à arbitragem, pressupõe a existência de um mediador que é encarado como um “facilitador” – embora com intervenção activa no processo – e que procura estabelecer uma comunicação ou gerar um acordo que inclua garantias entre as partes num

dado conflito. Imparcialidade e neutralidade são, por outro lado, atributos imprescindíveis para a credibilidade de quaisquer iniciativas. Com efeito, o crédito do mediador poderá dar-lhe uma capacidade de influência e “pressão” acrescidas nas diligências que, em qualquer caso, envolvem normalmente negociações directas entre os contendores. O Professor Ira William Zartman, que desenvolveu trabalhos teóricos importantes sobre este aspecto específico da resolução de conflitos, considera que os conflitos estarão mais “maduros” (*estado de ripeness*) para atingir um patamar de negociação quando os intervenientes atingem aquilo que designa de *mutually hurting stalemate* (MHS); define-se, portanto, como uma situação em que o prolongamento de um impasse fere de forma significativa os interesses de ambos, e não existe possibilidade real de uma escalada conducente à “vitória” de qualquer das partes. As Nações Unidas têm mediado com um grau de sucesso assinalável contenciosos que requerem imparcialidade e neutralidade, sendo o respectivo secretário-geral, dado o seu especial estatuto, corporizado ao longo dos anos um papel fundamental. O alargamento da acção legítima das instituições internacionais para lá da estrita letra dos tratados constitutivos, tem cabimento na linha de uma doutrina de “poderes implícitos” das organizações internacionais, teorizada pelo eminente jurista Charles Chaumont [1913-2001]. Reconhecidamente, em especial no período de um maior desanuiamento do pós-Guerra Fria, a ONU desempenhou uma acção crescentemente importante não só em termos de *peace-keeping*, mas também de *peace-making*. Aquele período é visto como de especial hiper-actividade das Nações Unidas, que incluiria mesmo expressões marcantes e inovadoras de *diplomacia preventiva* de modo a prevenir ou limitar a escalada de disputas. Ora, muito embora a diplomacia preventiva possa integrar o conjunto dos meios de resolução pacífica de conflitos, a teoria internacional aponta a mediação como prevalecente neste âmbito particular.

Por último, a estratégia de *bons officios* tem a ver sobretudo com os serviços prestados por uma terceira parte numa disputa. No quadro do direito internacional público, por *bons officios* entende-se normalmente a assistência que um estado ou uma entidade internacional presta no estabelecimento de contactos ou como iniciador de um processo negocial com vista à resolução pacífica de um conflito. Em sentido técnico, ao invés da mediação, tem a natureza de aconselhamento pelo que o estado (ou a terceira parte) que oferece os *bons officios* normalmente não toma parte nas negociações nem delinea necessariamente um diagnóstico da disputa. Os procedimentos essenciais de *bons officios* estão plasmados nas convenções de Haia de 1899 e de 1907. Por sua vez, a Carta das Nações Unidas prevê que o Conselho de Segurança possa oferecer *bons officios* às partes de um conflito (artigos 33, 36 e 38).

OS LIMITES DA ÉTICA NA ARENA INTERNACIONAL: OS PARADOXOS DESPERTADOS POR TUCÍDIDES

O extraordinário “Diálogo de Melos” entre os generais atenienses Cleomedes e Tísias e os magistrados da ilha de Melos, em 416 a.C. – brilhantemente formatado por Tucídides na parte final do Livro V da História da Guerra do Peloponeso – integra algumas das mais notáveis observações da história da Ciência Política e das Relações Internacionais. O uso exacerbado da força pela armada ateniense, com expressão no terrível massacre de Melos, prenunciara segundo Tucídides a derrota subsequente de Atenas em 404 a.C., considerando que apesar das escolhas morais serem limitadas no plano da política internacional, evitar o uso indevido da força é algo moralmente exigível. Com efeito, a análise do massacre de Melos que Tucídides evidencia na sua essência como o expoente de um certo realismo, na exacta medida em que a recusa de Melos em aliar-se a Atenas poderia ser sinónimo de fraqueza e “prejudicar” a imagem dos atenienses aos olhos, quer dos aliados, quer dos inimigos, é ao mesmo tempo uma “chamada” pungente à moderação nas relações internacionais, moderação aqui entendida como a necessária ponderação das alternativas. A resposta contra as iniciativas hegemónicas de Atenas e contra um padrão de violência imperialista não justificada, acabará por ter tradução na grande coligação liderada por Esparta. Acresce que o atropelo do princípio da proporcionalidade, decorrente do uso injustificado da violência contra a pequena população de Melos, fez aumentar a urgência e o ímpeto da reacção contra Atenas. Por outro lado, numa vertente teórica de cariz sistémico, Tucídides revela que é a percepção da probabilidade da balança de poder desequilibrar-se a favor de Atenas que impele decisivamente Esparta e os seus aliados a declarar a guerra por receio de desvantagem – uma situação típica que virá a ser designada no âmbito da Teoria das Relações Internacionais como “armadilha de Tucídides”. Contudo, Tucídides desperta concomitantemente um paradoxo relativo à postura imperialista de Atenas. O imperialismo ateniense, aliás como qualquer outro, está sujeito primeiramente a uma espécie de “lei política”: o estado imperial é odiado pelos súbditos. Como tal, “não pode senão mantê-los debaixo do seu jugo” – uma dinâmica política crua que exprime os dilemas atinentes aos limites da ética no sistema anárquico da política internacional – mesmo perante actos totalmente reprováveis. A *regra do interesse* entre estados – patentes no enunciado realista – parece, pois, continuar a determinar a hierarquia dos factores, um plano metodológico que não parece ter-se alterado de forma substancial ao longo do tempo, tal como a agressão à Ucrânia empreendida pela Rússia em Fevereiro de 2022 evidencia.

Tucídides convoca-nos, assim, a considerar planos distintos e não raras vezes paradoxais na arena política internacional – uma arena onde, reconhecida-mente, continua a não existir uma instância tipologicamente superior às soberanias estaduais. Por via dessa condicionalidade, a eficácia do direito internacional público é fortemente prejudicada pela substancial dificuldade em implementar e fazer cumprir os preceitos legais vigentes, nomeadamente sempre que o “interesse nacional” é invocado de forma manifesta pelos estados. Ora, ultrapassar as condicionalidades mais nefastas da anarquia internacional envolveria, como Luís Moita sugeriu, “relações internacionais de um tipo novo com alguma especialização do multilateralismo” e de “democracia à escala global”. Por via disso, talvez possamos concluir dizendo que o profícuo debate de ideias no seio da Teoria das Relações Internacionais, que o Professor Luís Moita sempre cultivou de forma verdadeiramente exemplar, continuará, por maioria de razão, em aberto.

