

The theory of democratic peace and the prevention of armed conflicts: Analysis from the Cenepa War

A teoria da paz democrática e a prevenção de conflitos armados: Análise a partir da Guerra do Cenepa

Alice Helena Heil de Borba, Federal University of Santa Catarina

Abstract—The purpose of this paper is to test the Democratic Peace Theory, under the analysis of the Cenepa War, confronting the main premise of the TPD, which suggests that liberal democratic states do not wage war against each other. Soon, the origins of the idea of democratic peace and the main criticisms of it will be reviewed. In addition, the War of Cenepa and its antecedents will be presented, so that it can be identified that these events are not adequately explained by the Democratic Peace Theory and, therefore, indicate their falsifiability. Thus, this is a preliminary exercise to encourage other studies.

Keywords—Liberalism, Democratic Peace Theory, armed conflicts, Cenepa war.

Resumo—Este trabalho tem por objetivo realizar um teste da Teoria da Paz Democrática (TPD), sob a análise da Guerra do Cenepa, confrontando a principal premissa da TPD, que sugere que Estados democráticos liberais não fazem guerra entre si. Logo, serão revisadas as origens da ideia da paz democrática e as principais críticas a ela. Ademais, será apresentada a Guerra do Cenepa e seus antecedentes, para que se possa identificar que estes eventos não são adequadamente explicados pela TPD e, portanto, indicam a sua falseabilidade.

Palavras-Chave—Liberalismo, Teoria da Paz Democrática, conflitos armados, Guerra do Cenepa.

Submitted—06-04-2017. **Accepted**—19-12-2017.



1 Introdução

A Teoria da Paz Democrática (TPD) é uma abordagem que pressupõe que os Estados constitucionalmente liberais não fazem guerra entre si, o que justificaria a ausência de guerras entre democracias liberais, principalmente, com o fim da bipolaridade no sistema internacional. A TPD

partiu dos estudos de Michael Doyle, com base no desenvolvimento do argumento kantiano e no exame das contribuições de Joseph Schumpeter (um capitalista democrata que buscou explicar o pacifismo liberal) e de Nicolau Maquiavel (um republicano clássico para quem a glória é um imperialismo comumente praticado). Embora dois últimos teóricos tenham contribuído para inspirar o trabalho de Doyle, é o pensamento de Immanuel Kant, um republicano liberal, que é reconhecido por Doyle (1986) como sendo a teoria mais adequada ao sistema internacional. A Guerra do Cenepa foi um conflito armado para além de uma disputa territorial. Foi o resultado de um

- *Alice Helena Heil de Borba*, Master's student in the Post-Graduate Program in International Relations of the Federal University of Santa Catarina, Brazil. Mission Manager of the Government of Santa Catarina.
E-mail:alice.hb@hotmail.com.

acrécimo de séculos de discórdia e desconfiança entre Quito e Lima, combinado com reivindicações sobre a imprecisão das fronteiras coloniais sob a autoridade imperial espanhola quanto a Amazónia e o acesso ao rio (Marcela 1995). O objetivo do presente artigo é confrontar as principais premissas da TPD por meio da análise da Guerra do Cenepa. Parte-se do pressuposto de que os eventos se mostram contrários ao que a TPD sugere, ou seja, demonstram que democracias liberais entraram em conflito entre si. Nesse sentido, algumas das principais críticas à TPD confirmam a sua falseabilidade em relação ao caso do Cenepa. O episódio da Guerra do Cenepa está fora do contexto europeu e norte-americano e, por isto, é considerado como de suma relevância para testar a TPD, pois há certo ceticismo ou falta de conhecimento a respeito dos conflitos armados no continente sul-americano. Os analistas internacionais tendem a ignorar a América Latina, acreditando que tais conflitos são esporádicos e, geralmente, não significativos (Mares 2001). Para tanto, na primeira seção, serão apresentadas as origens da TPD na construção kantiana da ideia da paz democrática, bem como suas principais premissas. Em seguida, a segunda seção trará as contribuições dos estudos de Michael Doyle, que cunhou a TDP, com base no desenvolvimento do argumento kantiano e no exame de suas contribuições. Após, na terceira seção, serão pontuadas as principais críticas relacionadas às limitações da TPD para que se possa obter maior clareza na análise do estudo de caso. Por fim, na quarta seção, será exposto, de maneira sucinta, o teste da teoria; para tanto, apresenta-se o histórico das relações conflituosas entre Equador e Peru e a Guerra do Cenepa. Com isso, possível constatar que a TPD não é uma teoria adequada para explicar os eventos do conflito do Cenepa, visto que dois Estados democráticos liberais entraram em conflito, o que sugere uma limitação à ideia de paz democrática entre Estados liberais.

2 A Construção kantiana da Teoria da Paz Democrática

A ideia da paz democrática merece um resgate de mais de dois séculos, pois tem suas raízes na obra “À Paz Perpétua”, de Immanuel Kant,

publicada originalmente em 1795. Esse trabalho tornou-se fundamental nos estudos de Relações Internacionais, por buscar compreender as causas da guerra e os mecanismos disponíveis para a promoção da paz. A perspectiva kantiana se estabeleceu como um elemento orientador na fundamentação de princípios normativos nas Relações Internacionais, introduzindo preceitos basilares de ética e moral na política internacional e influenciando o internacionalismo liberal (Araújo e Silva 2014). A visão clássica do idealismo de Kant foi crucial para a fundamentação da ordem do direito internacional ou de uma paz que fosse, no mínimo, duradoura. Para Kant (2008), a guerra estava ligada às formas imperfeitas de governo. Ele teoriza que, nos Estados absolutistas, o monarca não tem obrigatoriedade de prestar satisfação para seus súbditos das decisões tomadas na política externa, o que poderia facilitar uma decisão de guerra. Além disso, o expansionismo territorial, bastante forte entre as monarquias da época, tende a se confundir com interesses pessoais e feudais e, na grande maioria das ocasiões, não considera o bem-estar da população, a qual acaba arcando com os custos da guerra (Kant 2008). Logo, para que se estabeleça a paz perpétua, na expressão kantiana, os Estados devem tomar a forma de repúblicas, nas quais o povo tem, em tese, a possibilidade de criar suas próprias leis. A hipótese de Kant (2008) é de que os Estados republicanos e, por sua vez, democráticos, tendem a viver em paz uns com os outros. Esse pensamento é identificado na concepção contemporânea de democracia. Um século mais tarde, o Presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Woodrow Wilson, sendo entusiasta do pensamento de Kant, incorporou esses princípios na liderança da reconstrução pacífica do cenário internacional, após a Primeira Guerra Mundial. O sistema internacional já não era mais capaz de produzir uma paz durável e a necessidade da renovação das relações entre os Estados cunhadas no sistema westfaliano era evidente. Wilson compartilhava do pensamento de que a democracia produz paz e, por isto, na Conferência de Paz de Paris, como encerramento da Primeira Guerra, em 1919, ele propôs a criação da Liga das

Nações¹. Através disso, introduziu-se o princípio da autodeterminação dos povos e se disseminou a ideia de que somente povos democráticos seriam os garantidores da paz de que o sistema internacional carecia (Araújo e Silva 2014). Após o fracasso na manutenção da paz nesse cenário – isto é, após a Segunda Guerra Mundial, foi elaborada a carta da Organização das Nações Unidas (ONU), assinada em julho de 1945, em São Francisco, EUA. Por este documento, os objetivos da instituição seriam “desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal” (United Nations 1945, tradução nossa). A incorporação de princípios e valores universais por meio de instituições internacionais, ao longo do século XX, evidencia a influência cosmopolita dos preceitos kantianos, que sugerem um raciocínio a partir de um ser humano universal. O Estado democrático parece ser o único garantidor desses princípios universais e morais, conforme Dahal (2001) argumenta:

“A democracia garante a seus cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não democráticos não concedem e não podem conceder. [...] As democracias ajudam as pessoas a protegerem seus próprios direitos fundamentais. [...] Apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para as exercitarem a liberdade de autodeterminação, ou seja, viverem sob leis de sua própria escolha [...]” (Dahal 2001, 61).

Foi nesse contexto que a retomada do pensamento kantiano ganhou espaço na discussão acadêmica. A conjuntura internacional do século XX indicava uma necessidade latente tanto de compreender maneiras mais pacíficas de resolução de conflitos, como de se debater sobre a ausência de conflitos armados entre Estados democráticos (Araújo e Silva 2014). Assim, na década de 1980, com a reflexão sobre a política internacional, é elaborada uma vertente teórica conhecida como Teoria da Paz Democrática (TPD). A Teoria foi tratada, inicialmente, por Michael Doyle (1983),

ao afirmar que existem diferenças entre as sociedades democráticas e não democráticas. Doyle (1983) se propôs a reexaminar os argumentos tradicionais liberais, que afirmam que governos fundamentados no respeito das liberdades individuais exercitam constrangimentos e tem intenções pacíficas nas suas ações de política externa (Navari 2013). Este é o assunto que será tratado no próximo tópico.

3 As reflexões de Michael Doyle sobre a paz democrática

O trabalho de Doyle (1983) partiu da observação dos estudos do filósofo David Singer no projeto “Correlatos da Guerra”, no qual foi gerada uma lista de guerras desde 1816 até 1945 (Navari 2013). Analisando essa lista, Doyle (1986) sugeriu que os Estados liberais praticamente não travaram guerras com outros Estados liberais, exceto por dois casos, nos quais um dos Estados havia recentemente se tornado um Estado liberal. Portanto, faz-se necessário aprofundar os estudos de Doyle (1983, 1986) para que seja possível compreender os princípios basilares da Teoria da Paz Democrática. Segundo o autor supracitado, não há uma descrição dogmática do que é o liberalismo (Doyle 1986). Então, podem ser considerados como liberais os princípios, instituições e características como liberdades individuais, participação política, propriedade privada, igualdade e oportunidades, os quais quase todos os Estados liberais compartilham (Doyle 1986). Dessa maneira, por partilharem princípios, valores e instituições semelhantes, tais Estados, ditos liberais, tendem a guerrear menos entre si, formando uma “paz separada”, ou seja, uma paz somente entre os Estados liberais (Doyle 1986). Esse seria o argumento para explicar a ausência de guerras entre Estados liberais. Contudo, importa destacar que, embora Doyle (1986) entenda os Estados liberais como diferentes, pacíficos, isso não significa que não podem ir à guerra. Na verdade, o comportamento desses Estados liberais será parecido quando em face à guerra, o que não significa dizer que o liberalismo encontrou uma solução para questão guerra/paz, mas que, entre os Estados liberais, existe uma ordem pacífica (Doyle 1986). São as semelhanças entre si e as diferenças em

1. Existe uma vasta literatura a respeito da Liga das Nações, sua criação, fracassos e críticas causais. Porém, o presente estudo, a fim de não abrir uma fecunda dispersão a respeito da sua proposta, não se debruçará a sobre esta instituição.

relação aos Estados não liberais, as quais são não arbitrárias, enraizadas nas diferentes concepções de Estado e de seus indivíduos, que os tornam menos propensos à guerra (Doyle 1986). Tais diferenças podem ser trabalhadas a partir de três visões liberais tradicionais, identificadas por Doyle (1986) para chegar-se à concepção da TDP: a visão de Joseph Schumpeter, a de Nicolau Maquiavel e a de Immanuel Kant. Segundo Doyle (1986), Schumpeter (1955 *apud* Doyle 1986, 1152) afirmava que o pacifismo liberal é sustentado com argumentos relacionados aos efeitos pacíficos das instituições e princípios liberais. O argumento é que a interação entre os fatores capitalismo e democracia seriam os fundamentos do pacifismo liberal e, eventualmente, o imperialismo iria desaparecer com o desenvolvimento daqueles dois fatores, que devem ser propulsores da paz. Schumpeter (1955 *apud* Doyle 1986, 1152) redefine imperialismo como “a disposição de um Estado sem objetivo para uma forçada expansão ilimitada”. Excluídos os imperialismos de fachada e os defensivos, o imperialismo moderno teria resultado de hábitos monárquicos de guerra, de instintos conflituosos (natureza primitiva) e da exportação no monopolismo, característico das monarquias absolutistas que dependiam das tarifas para manter a competição internacional (Doyle 1986). Além disso, a evolução da democracia e do capitalismo – e a interação entre eles – produziria disposições contrárias à guerra, influenciando os indivíduos a serem mais racionais, individualizados e democratizados. Apenas aqueles que lucram com as guerras teriam interesse nelas, e nenhuma democracia persuadiria interesses de uma minoria ou toleraria os custos do imperialismo (Doyle 1986). No entanto, a crítica de Doyle (1986) ao argumento schumpeteriano é que a discrepância entre a história das guerras dos países liberais e as expectativas pacíficas de Schumpeter ressalta o seu monismo material e a ideia de homogeneização da vida política dos indivíduos e do mundo político, sendo que outras formações de Estados acabam por não aparecer na análise. Esses pressupostos, então, não poderiam explicar a ausência de guerras entre países liberais. Passando para a análise da visão de Maquiavel, Doyle (1986) explica que a definição maquiaveliana clássica é uma república mista - não é uma democracia, pois

está rapidamente se transforma em tirania, mas é caracterizada por igualdade social, liberdades individuais e participação política. A república, para Maquiavel, não seria pacifista, mas seria a melhor forma para a expansão imperialista e para garantir a sobrevivência do Estado (Doyle 1986). De acordo com Maquiavel (1950 *apud* Doyle 1986, 1155), os indivíduos, em geral, apoiam uma expansão imperial, por haver uma tendência natural a buscar o controle ou evitar ser objeto de opressão. Uma vez que outros Estados, certamente, têm objetivos similares, a república deve se preparar para a expansão (Doyle 1986). Existiria, ainda, uma consistência de evidências históricas para fundamentar o imperialismo liberal como, por exemplo, a Roma de Maquiavel e a Atenas de Tucídides. Entretanto, Doyle (1986) considera inadequado o argumento de Maquiavel, pois não concorda com as repúblicas mistas, cujas quais, são controladas pela população moderna e pode sobrepor a agressividade das elites. No entendimento de Doyle (1986), o liberalismo moderno carrega dois legados que não podem ser analisados separadamente, porque afetam os Estados liberais de maneira simultânea: 1) a pacificidade das relações externas entre os Estados liberais; e 2) a imprudência. As relações externas entre Estados liberais se mostram mais pacíficas, o que é corroborado pelo discurso do Presidente dos EUA Ronald Reagan: “os Estados exercem contenções pacíficas e uma paz separada existe entre eles” (1982 *apud* Doyle 1986, 1156). Nesse ponto, as hipóteses dos pacifistas liberais de que as democracias são mais pacíficas que Estados não democráticos se confirmam. A paz separada é exemplificada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)², por exemplo, sendo que, à medida que ocorre o crescimento do número de Estados liberais, anuncia-se a possibilidade de uma paz global (Doyle 1986).

O segundo legado é a imprudência. Os Estados liberais fizeram muitas guerras com Estados não liberais, o que é explicado por Doyle (1986) pelo argumento de que a guerra é causada por desentendimentos, erros de cálculo e pela falta

2. A Organização do Atlântico Norte é uma aliança de países da Europa e América do Norte, sob o Tratado de Washington, para a consulta e cooperação em defesa e segurança, e à realização de operações políticas e militares.

de confiança entre os Estados. Muitas destas guerras têm sido defensivas, ou seja, prudentes por necessidade; por exemplo, Estados liberais como a França, os Estados Unidos e a Inglaterra persuadiram guerras expansionistas (Doyle 1986). De acordo com Doyle (1986), as teorias realistas e marxistas não explicam adequadamente estes dois legados tão bem quanto explicam os períodos de estabilidade do sistema internacional; nem a ideia de balança de poder, nem da hegemonia internacional explicam a paz separada mantida pelos Estados liberais por cerca de quase dois séculos. Por outro lado, a teoria kantiana do internacionalismo liberal auxilia no entendimento destes dois legados, transbordando sua importância para uma teoria de política internacional analítica. Para além disso, Doyle (1986) defende que Kant ensina metodologicamente que não é possível analisar o sistema de relações entre Estados e as variantes comportamentais separadamente. E argumenta, para fundamentar a TPD, que a paz perpetua será garantida à medida que a aceitação de três artigos definidores (condições) da paz for estipulada pelas nações em um tratado metafórico (Doyle 1986). O primeiro artigo definidor requer que os Estados estabeleçam uma constituição civil de um Estado republicano³. As repúblicas iriam, progressivamente, estabelecer a paz entre si, pelos meios da federação pacífica; enquanto isso, todos os indivíduos experimentaríamos os direitos republicanos e a garantia de uma paz global e justa (Doyle 1986). Nesse sentido, o segundo artigo está baseado no direito das gentes, sobre um federalismo de Estados livres. Nesse ponto, destaca-se o princípio da soberania de Estado, que decidem participar de uma espécie de liga de povos, e não de um Estado que comporte vários povos distintos, interligados por um contrato mútuo, porém não institucionalizado (Doyle 1986). E, por fim, o terceiro artigo estabelece um direito cosmopolita limitado às condições da hospitalidade universal. Esse direito não significa a obrigatoriedade em ceder aos estrangeiros direitos de cidadania ou permanência, mas, sim, oportunizar o acesso à troca de bens e ideias sem imposição, possibilitando o comércio sob um ato

3. Para Kant, uma república significa uma sociedade política que tenha solucionado problemas de autonomia moral, individualismo e ordem social (Doyle 1896).

voluntário nas constituições liberais (Doyle 1986). Nessa perspectiva, Doyle (1986) conclui que o liberalismo tem produzido cooperação, de maneira que “os Estados constitucionalmente liberais não se engajem em guerras uns com os outros” (Doyle 1986, 1162), cunhando a ideia da TPD. Logo, às três condições para a paz perpétua estabelecidas por Kant - constituições republicanas, arranjos de segurança coletiva e hospitalidade cívica - Doyle (1986) adiciona mais uma: o livre comércio. No decorrer dos debates acadêmicos a respeito da TPD, também se buscou uma reformulação da teoria liberal. O liberalismo engloba a visão de que as relações entre o Estado e a sociedade e as relações domésticas e transnacionais têm impacto fundamental no comportamento dos Estados na política mundial. Ideias sociais, interesses e instituições influenciam no comportamento dos Estados, moldando as preferências estatais, ou seja, propósitos sociais fundamentais permeiam as bases da formulação estratégica dos governos. Para os liberais, a configuração das preferências do Estado é mais importante do que a configuração das capacidades materiais (para os realistas) e do que a manutenção da informação e das instituições (para os institucionalistas), para a definição da política mundial e o comportamento dos Estados (Moravcsik 1997). As hipóteses liberais desempenham um papel cada vez mais central nas Relações Internacionais. Incluem explicações que evidenciam uma importância causal das relações Estado-sociedade sendo um elemento (re)formulador de instituições nacionais, como, por exemplo, a paz democrática, ou através da interdependência econômica e ideias sobre provisão política e socioeconômica de bens públicos (Moravcsik 1997). E atingem diversos domínios: o liberalismo ideacional salienta o impacto no comportamento de conflito dos Estados e a compatibilidade com valores ou identidades sociais coletivas relacionadas à provisão de bens públicos; o liberalismo comercial salienta o impacto sobre o comportamento dos Estados nos ganhos e perdas para os indivíduos e grupos da sociedade com o intercâmbio econômico transnacional; e o liberalismo republicano salienta o impacto no comportamento dos Estados com diferentes formas de representação nacional (Moravcsik 1997). Michael Doyle foi pioneiro em analisar a “paz

democrática”, observando que a teoria liberal, diferente de outras, carecia de uma fundamentação convencional que a distanciasse da imagem de idealista e a elevasse ao conceito de teoria. Conforme Moravcsik (1997), autores simpatizantes como Mark Zacher e Richard Matthew já afirmaram que o liberalismo deveria ser considerado uma abordagem e não uma teoria. Entretanto, é Moravcsik (1997) que reformula a teoria liberal nas Relações Internacionais, com o objetivo de tirar o rótulo de utópica e estabelecê-la como um caminho apropriado para estudos empíricos de política internacional nas ciências sociais. Esse autor argumenta que os Estados agem de maneira instrumental e influenciados pelas ideias sociais, interesses e instituições, para alcançar os seus objetivos (Moravcsik 1997). Conforme a teoria liberal afirma, as preferências dos Estados são moldadas por variáveis endógenas ao Estado. Para Moravcsik (1997), esse conjunto de variáveis deveria ser prioridade nas análises dos teóricos de relações internacionais, pois a preferência social, por exemplo, delimitará a preferência dos Estados que será refletida na política externa (Moravcsik 1997). Ele entende que as três variáveis liberais que auxiliam na explicação da composição dessa preferência são: a identidade e as legítimas ordens sociais, o campo de interesse, o liberalismo comercial, e a estrutura institucional responsável pela representação política doméstica, neste caso, liberalismo republicano. Por fim, de acordo com o argumento liberal, os Estados liberais tendem a confiar uns nos outros e esperam resolver seus conflitos por meio de discussões harmoniosas. A mesma medida serve para não confiar em Estados não liberais. Os Estados que não são percebidos como liberais democráticos são vistos com suspeita e, por vezes, acreditam que os interesses nacionais requerem a guerra. Por causa disso, segundo Levy (1989), é possível sugerir que as democracias raramente entram em guerra entre si, e isso seria o mais perto que se tem de uma lei empírica para o campo das Relações Internacionais. Um dos argumentos da ideologia liberal indica que “ideologicamente, os liberais confiam naqueles Estados considerados democracias liberais parceiras e não enxergam motivos para entrar em conflito com eles” (Owen 1994, 103). Essa questão será abordada na sessão seguinte, que apresenta as

principais críticas à teoria da paz democrática.

4 Considerações preliminares sobre os limites da Teoria da Paz Democrática

A princípio, as principais críticas em relação à TPD estão centradas nas instituições liberais e na ideologia liberal. As instituições liberais incluem concessão de Estados liberais e a necessidade de assegurar suporte popular, a divisão de poderes nos Estados democráticos e os ciclos eleitorais que fazem as lideranças liberais serem mais cautelosas e evitarem riscos. Entretanto, as instituições são criadas pelos Estados e a sua funcionalidade está pautada nos interesses tradicionais. A crítica se estende ao aparato constitutivo dos governos nos Estados, à divisão de poderes e ao estabelecimento dos modelos republicanos (Araújo e Silva 2014). Sobre a ideologia liberal, Russett argumenta (1993) que a cultura democrática afeta como os líderes resolvem seus conflitos. Os líderes democráticos estão acostumados a negociar e a se submeterem as perdas e ganhos das negociações, então, as democracias apenas estão propensas à paz quando as normas sociais e a cultura democrática estão solidificadas. Da mesma forma, Mousseu (2000 *apud* Antic e Vlahoec 2013, 57) entende que o desenvolvimento orientado pelo mercado cria normas e valores que podem explicar tanto a democracia quanto a paz. Quando essas democracias compartilham de interesses políticos comuns, as disputas entre si são menos capazes de ocorrer, pois percebem que os interesses em longo prazo são superiores à política de poder. Mas se as democracias não possuem os mesmos interesses políticos ou econômicos, então a política de poder e o alcance dos objetivos serão superiores à manutenção da paz, mesmo entre democracias. Já de acordo com Ish-Shalom (2007 *apud* Antic e Vlahoec 2013, 57), a TPD se baseia numa plataforma de três premissas. A primeira seria que a expansão das democracias irá criar uma grande zona de paz e superar guerras civis, terrorismo global e Estados trapaceiros. Pela segunda, a democracia deve ser entendida estruturalmente, e não cultural ou moralmente. A terceira premissa que afirma que construir democracias é algo possível mesmo em civilizações que têm culturas e moralidades diferentes do ocidente. A crítica está

no fato de que a TDP foi concebida para que líderes políticos se utilizassem destas premissas em empreitadas de política externa que resultaram em guerras. Logo, ele confronta a aplicação da TDP em conflitos no Oriente Médio e a política externa norte-americana. Owen (1994) afirma que as ideias liberais podem fazer com que as democracias liberais não guerreiem entre si; então, se um Estado não percebe o outro como democracia liberal, eles podem acabar entrando em guerra – contudo, na verdade, se os Estados liberais quiserem realmente fazer uma guerra, simplesmente definirão o Estado rival como despótico, não liberal e não democrático. No mesmo sentido, Oren (1995) analisou como os políticos modificam as definições de democracia. Para ele, dois Estados permanecem em paz porque têm interesse em se definir como democracias, e não por serem uma democracia propriamente dita. Os norte-americanos, por exemplo, interpretam a democracia a partir do critério “Estados como nós”, o que leva à crítica de que a TPD não define o que é, de fato, uma democracia. Seguindo essa lógica, alguns autores classificam Alemanha, antes da Primeira Guerra Mundial, como um genuíno Estado democrático, porém, após a guerra, passaram a se referir a este país como um Estado autocrático. Em outra perspectiva, os críticos realistas são os mais atuantes na análise da TPD, e argumentam que não são as democracias ou a ausência delas que interferem na existência da paz, mas, sim, as considerações e avaliações sobre o poder e as causas da guerra. Entre os principais autores realistas estruturais pode ser citado Layne (1994). Os realistas estão em contraste aos idealistas, os quais afirmam que a história mostra que a inexistência de guerras entre democracias no século XX e a construção da confiança mútua por meio de normas e mecanismos políticos compartilhados facilitam a resolução de conflitos e restringem interesses pessoais ou conflitos armados. Para os realistas, o sistema internacional pode ser entendido sem que se leve em consideração os regimes políticos internacionais, pois, uma vez que a natureza humana é egoísta e imutável, os Estados não deixarão de ser expansionistas e autointeressados (Araújo e Silva 2014). Layne (1994) selecionou quatro casos nos quais as democracias quase entraram em guerra. Em seus resultados,

o autor esclarece que as democracias evitaram a guerra, mas não é possível encontrar uma correlação evidente de que o compartilhamento de normas liberais democráticas foi o fator responsável por isto. Para ele, as democracias se comportaram de acordo com a teoria realista, visto que agiram conforme os cálculos dos interesses nacionais e as ameaças impostas. Não obstante, Layne (1994) destaca que a observação desses casos é a melhor maneira para se testar a teoria. Spiro (1994), por seu turno, entende que a base estatística na qual foi cunhada a TDP é insignificante. A história mundial antes de 1945 apresentou pouquíssimas democracias e poucos incentivos para que elas entrassem em guerra. Além disso, ele provoca que as explicações institucionais da TDP são fracas e que os estudos falharam em não definir claramente as democracias. Engrossando o coro de críticas, Faber e Gowa (1995) julgam que a TDP sugere, primeiramente, uma norma para resolução de conflitos, contudo, esta norma não seria exclusiva de Estados liberais democráticos. Todos os Estados podem utilizar esta norma, uma vez que as guerras são altamente custosas. Ademais, os autores também criticam que há uma lacuna na relação estatística entre democracia e guerras, exemplificando que, no período da Guerra Fria, as democracias partilhavam de um único interesse, aliar-se contra a URSS – o que afeta a análise dos motivos da guerra. Já em claro contraste ao argumento da paz democrática, Mansfield e Snyder (1995) afirmam que Estados em processo de democratização são mais propensos a entrar em guerra. Eles não contestam que as democracias liberais maduras não tendem a entrar em guerra entre si, mas defendem que as democracias em fase de mudanças, principalmente, na primeira década desse processo, podem entrar em um conflito armado - as superpotências teriam se tornado mais propensas à guerra desde que se democratizaram. Em uma abordagem mais recente, calcada na análise da política externa dos EUA, Milner (2012) elenca pontos positivos e negativos da teoria da paz democrática, com vistas à credibilidade da política externa norte-americana. Para ele, quatro pontos negativos podem ser encontrados. O primeiro a dificuldade em exportar a democracia para outros países e seus fracassos podem causar danos piores do que o cenário

prévio. Em segundo lugar, a democracia enfatiza tendências como a invasão do Iraque pelos EUA, e as divisões religiosas se mostram claramente como demarcações em processos políticos. Como terceiro ponto, indica-se que a intervenção em outras nações pode ser recebida com reações diversas, desde as mais brandas até as mais radicais, como ataques terroristas em função do envolvimento norte-americano no Oriente Médio (e, também, da hipocrisia das relações norte-americanas com Arábia Saudita, um Estado não democrático). A quarta e última crítica encontrada por Milner (2012) é a falta de estruturação da teoria da paz democrática e como ela serviu para justificar a política externa norte-americana. Por fim, partindo de outro prisma, Risse-Kappen (1995) explica o comportamento das democracias através de uma interpretação construtivista da teoria liberal, onde os padrões de amizade e de inimizade são socialmente construídos, como resultado da interação entre estes Estados. Dessa maneira, o autor busca conectar o papel de uma cultura democrática à questão da guerra, propondo que, quanto mais existirem Estados democráticos no sistema, mais a cultura democrática será difundida, criando uma identificação coletiva. Esta possibilitaria a paz pela previsibilidade comportamental dos agentes moldados pela própria estrutura, que é socialmente construída nas bases da TPD (Risse-Kappen 1995). Em resumo, o debate sobre a paz democrática tem explorado as explicações e os limites para a existência dessa paz separada entre os Estados liberais. Em que pese todas as críticas, importa destacar que a sustentação do argumento da paz democrática gira em torno da natureza democrática dos regimes, e o fato de a paz ser restrita, contemporaneamente, às democracias seria uma confirmação dessa premissa. Aqui, o vetor explicativo seria a base da cultura de negociação e do compromisso político, assim como a prática de fazer ajustes comportamentais. Seguindo essa lógica, a não existência desses mecanismos de resolução das diferenças internas em Estados não democráticos explica, por sua vez o estado de beligerância entre democracias e não democracias na política internacional. O destaque ao argumento central da paz democrática faz-se necessário para análise do caso escolhido como teste de teoria do presente trabalho, qual seja,

a Guerra do Cenepa. A ideia é fazer a aplicação da teoria da paz democrática nessa Guerra, a fim de se verificar se essa teoria pode ou não explicar o episódio. A partir das críticas elencadas no presente item, sugere-se o pressuposto de que a TPD não explica questões centrais da referida guerra, o que será aprofundado na próxima seção.

5 Um estudo de caso: as limitações da TPD na Guerra do Cenepa

De acordo com Popper (1975), a elaboração de uma teoria perpassa duas fases: a primeira é a sua enunciação, a segunda é a sua provação. Para justificar uma teoria é necessário testá-la logicamente e Popper propõe quatro maneiras: 1) teste interno, que busca a coerência das conclusões extraídas a partir do enunciado; 2) teste da forma, que consiste em saber se a teoria é empírica, científica ou tautológica; 3) testes de inovação, ou seja, verificar a originalidade da teoria, e 4) teste empírico, que é a verificação da aplicabilidade das conclusões extraídas da teoria nova (Popper 1975 *apud* Meirelles 2002, 4). A sustentação de uma teoria é sempre provisória e Popper (1975) afirma que uma teoria será mais válida quanto mais for falseável, ou seja, quanto mais possibilidades de ser falseada existirem e, mesmo assim, ela continuar respondendo aos problemas. As teorias devem ser apresentadas como conjecturas ousadas e submetidas a testes no intuito de falseá-las ou, eventualmente, de corroborá-las (Meirelles 2002). Portanto, nesta seção, analisa-se o episódio da Guerra do Cenepa com o propósito de testar a TPD e mostrar indícios da validade ou falseabilidade dessa Teoria.

5.1 Antecedentes da Guerra do Cenepa

Desde as guerras de independência, as disputas territoriais entre Peru e Equador produziram cerca de trinta e duas disputas militarizadas só ao longo do século XX e duas guerras, uma em 1941 e outra em 1955, nas quais o Peru era significativamente mais forte que o Equador (Mares 2001).

Desde as guerras de independência, as disputas territoriais entre Peru e Equador produziram cerca de trinta e duas disputas militarizadas

só ao longo do século XX e duas guerras, uma em 1941 e outra em 1955, nas quais o Peru era significativamente mais forte que o Equador (Mares 2001). Após a independência das colônias espanholas, Peru e Grã-Colômbia definiram suas áreas territoriais por meios beligerantes e adotaram o princípio do *“uti prossidetis juris”*⁴. Por este princípio os países em formação assumem os limites, vigentes naquele ano, onde os mesmos surgiram (Mares 2001). Entretanto, em 1830, com a dissolução da Grã-Colômbia, dando origem à Venezuela, Colômbia e Equador; este último negociou a troca de territórios na bacia amazônica por dívidas aos credores britânicos e, com isso, a disputa entre Peru e Equador (re) ascendeu (Mares 2001). Desde 1802, disputas quanto à delimitação das fronteiras e ao acesso ao Rio *Marañón* levaram os Estados a submeterem-se à arbitragem do Rei da Espanha para resolver o conflito. Sem sucesso, vários confrontos ocorreram e, com a expansão comercial peruana, as relações entre os envolvidos foram definitivamente rompidas (Mares 2001). Com a Primeira Guerra Mundial, as disputas foram evitadas, pois os Estados Unidos defendiam a resolução pacífica de controvérsias. Todavia, em 1941, as tropas peruanas ocuparam o Equador em toda a parte que dava acesso ao Rio Amazonas, enquanto o governo equatoriano não aceitasse as reivindicações peruanas quanto à fronteira (Galastri 2005). Deste estopim, surgiu a necessidade da formação de uma coalizão de países para intervir nos desentendimentos que se estendiam por décadas, de modo a buscar uma resolução que fugisse da opção dos conflitos armados. Os países mediadores foram os Estados Unidos, a Argentina, o Chile e o Brasil, os quais administraram a assinatura de um acordo de paz entre Peru e Equador, denominado “Protocolo do Rio”, em 1942, que estabelecia o cessar-fogo do conflito e a divisão do limite de fronteiras (Galastri 2005). Após ceder à pressão interamericana, o Equador aceitou o Protocolo, que negava a soberania territorial do Equador sobre o Rio Amazonas (Mares 2001). A disputa territorial entre Peru e Equador aparentou estar sanada. Os governos assinaram o Protocolo e as tropas militares da

cúpula militar aceitaram a demarcação das fronteiras sem controvérsias (Mares 2001). Todavia, em 1947, descobriu-se que o Rio Cenepa escoava até os rios Zamora e Santiago, provando que a demarcação do Protocolo do Rio era impossível. Nesta época, o Equador sugeriu a renegociação do Protocolo, mas o Peru, que buscava manter o *status quo* do tratado, propôs a divisão natural existente na Cordilheira de Condor, que invadia o território equatoriano, mantendo ainda supremacia na delimitação das fronteiras (Mares 2001). O Equador preferia renegociações multilaterais porque o poder de negociação do Peru seria reduzido em um fórum multilateral, e a arbitragem, neste contexto, seria a melhor solução para si (Mares 2001). Assim, o país rejeitou a proposta peruana sobre a Cordilheira de Condor e iniciou uma diplomacia ofensiva para obter suporte internacional. Em decorrência das inúmeras tratativas e dos conflitos infundáveis, em 1995, Peru e Equador entraram no seu último conflito armado, a chamada Guerra do Cenepa (Mares 2001).

5.2 Guerra do Cenepa

No início de 1995, as forças armadas peruanas e equatorianas se mobilizaram, entrando em conflito na fronteira. Para evitar a invasão peruana, o Equador desistiu da reivindicação de nulidade do Protocolo do Rio e clamou pela mediação dos países mediadores da disputa em 1941, para nova resolução do conflito (Marcela 1995). Os mediadores, antes de assumirem novamente essa tarefa, insistiram que ambos os Estados aceitassem de antemão as decisões que seriam oferecidas por eles. A decisão tomada foi que o Equador ganharia um percentual do território peruano para construir um monumento para seus soldados, além de soberania sobre facilidades portuárias no lado peruano no Rio Amazonas. Já o Peru foi obrigado a pagar por obras de rodovias conectando essas facilidades no lado equatoriano da costa do Pacífico (Marcella 1995). Em fevereiro do mesmo ano, em Brasília, as partes envolvidas assinaram a “Declaração de Paz do Itamaraty”, com o objetivo de consolidar o cessar-fogo e evitar novos conflitos. Ficou acordado também o envio à região da Missão de Observadores Militares (MOMEPE), formada pelos representantes dos países medi-

4. Este princípio foi uma antiga norma do direito romano, e estatui que o território pertence àquele que primeiro o ocupe.

adores (Galastri 2005). A MOMEPE foi uma iniciativa regional, sem participação da ONU ou da Organização de Estados Americanos (OEA), que costumam arregimentar conflitos armados e crises nas Américas. A missão ocorreu por concordância das partes, em uma zona desmilitarizada, com bases nos territórios equatoriano e peruano. Em 17 de junho de 1999, a MOMEPE encerrou a sua participação no processo de paz, após quatro anos e meio de fiscalização da área em conflito (Galastri 2005).

5.3 As limitações da TDP na compreensão da Guerra do Cenepa

Os Estados da América do Sul, em geral, estão configurados a partir do republicanismo kantiano mencionado na primeira seção, estando estruturados em regimes democráticos, independentemente de sua vertente política ideológica (Mares 2001). Sobretudo, Peru e Equador são Estados democráticos. Porém, são Estados democráticos liberais que entraram em guerra entre si. Dessa forma, pode-se dizer, de início, que a TPD não explica esse episódio, tendo em vista que as instituições liberais democráticas não constrangeram seus governantes a evitar o conflito armado. Assim, no decorrer dos quase dois séculos de relações entre Peru e Equador que culminaram na Guerra do Cenepa, pode-se identificar as críticas que são feitas à TPD, e que foram pontuadas no item 2. Primeiramente, fazem sentido os argumentos de Russett (1993), para quem somente as democracias sólidas evitam o conflito armado, e de Mansfield e Snyder (1995), que afirmam que Estados tendem a guerrear quando estão na primeira década do processo de democratização. A Guerra do Cenepa ocorreu após quase dois séculos de relações conflituosas entre os Estados envolvidos, em um momento em que se poderia considerá-los como democracias solidificadas. A consolidação democrática, então, não os impediu de ir à guerra. Reitera-se esse argumento com as perspectivas de Oren (1995) e Owen (1994), que criticam a falta de conceituação da TPD sobre o que é considerada uma democracia. Por um lado, a não conceituação pode ser prudente, pois permite caminhar por justificativas à escolha de persuadir o uso da força (Owen 1994). Mas, estudos de conflitos militarizados analisam as relações entre Peru e Equador,

por meio da tabela Polity III, numa escala de 0-10, os envolvidos alcançam 6, podendo ser considerados como democracias consolidadas (Mares 2001). Além disso, Layne (1994) e Risse-Kappen (1995) argumentam sobre a falta de correlação entre o compartilhamento de princípios liberais e a ausência de guerras, e a conexão do papel da cultura democrática e a sua disseminação, que levará a previsibilidade do comportamento dos Estados. Essa ausência de correlação pode ser vista no caso em estudo, visto que Peru e Equador estão inseridos num contexto regional de democracias e, ainda assim, não foram persuadidos por normas, valores e cultura a não guerrear. Também o histórico das relações entre estes países evidencia diversas surpresas, desde invasões militarizadas a hostilidades diplomáticas (Mares 2001), o que indica que não se pode prever o comportamento de um Estado sob a ótica da TPD. De forma semelhante, Mousseu (2000 *apud* Antic e Vlahovec 2013, 57) afirma que o compartilhamento de interesses pode superar a política de poder, mas que, se os Estados não tiverem interesses comuns, a guerra pode ser considerada. Neste ponto, destaca-se o período de relacionamento de Peru e Equador, durante a Primeira Guerra Mundial, no qual esses países não entraram em disputa, uma vez que estavam sob a influência dos EUA, que prezavam pela resolução pacífica de controvérsias. Porém, na década seguinte, não tendo conseguido apoio internacional, ambos voltaram aos conflitos armados, pois não tinham mais o mesmo objetivo de alcançar apoio externo. Nesse sentido, é possível afirmar que, por mais que um regime seja democrático, as tomadas de decisão podem não ser (Salomón 2001). Por outro lado, Owen (1994) menciona que os Estados democráticos, se quiserem ir à guerra, podem caracterizar o seu rival como não liberal, não democrático e despótico. A história das relações e a Guerra do Cenepa mostram claramente que as causas da guerra eram as disputas territoriais e nada foi questionado a respeito da natureza dos regimes nestes países. Isto evidencia mais uma limitação da TPD, pois Peru e Equador não tinham questionamentos sobre a natureza do regime político um do outro. Pelo contrário, as causas da guerra jamais foram justificadas por essa premissa. Ademais, Spiro (1994) afirma que a utilização da

análise quantitativa da TPD é insignificante e que não há critério de avaliação para medir o grau de violência e considerar quais conflitos seriam guerras. De fato, a análise quantitativa tende a falsear a TPD no caso em análise: de acordo com Mares (2001), Peru e Equador estiveram em cerca de 32 conflitos armados e 2 guerras (em 1941 e 1995), o que sugere que as democracias peruana e equatoriana estiveram mais vezes em conflito do que em paz. Por fim, Faber e Gowa (1995) enriquecem as críticas à TPD ao afirmar que a resolução de conflitos por meios pacíficos é uma possibilidade de escolha a todos os Estados, independente do regime político. Isso remete à intervenção dos países mediadores, em 1941, e à elaboração do Protocolo do Rio, contestado após nova cartografia da fronteira. Mesmo havendo uma clara possibilidade de mediação e resolução através de negociação, Peru e Equador optaram pelo conflito armado, novamente, em 1995. É evidente, também, que a falta de confiança entre os envolvidos, mesmo após a Declaração de Paz do Itamaraty, em 1995, teve um papel importante como fator explicativo do conflito – prova disso é a necessidade de a MOMEF permanecer na fronteira por quatro anos e meio, a fim de garantir a paz entre as democracias. Em suma, fatores como a cultura de negociação, o compromisso político, a prática de ajustes comportamentais, os compartilhamentos das características liberais, da estrutura de governo e de regime democrático, não foram suficientes para que Peru e Equador evitassem uma guerra entre si.

6 Considerações Finais

A Teoria da Paz Democrática ganhou força pragmática no Pós-Guerra Fria, com o fim da bipolaridade, pois a nova ordem do sistema internacional se configurava com a vitória do capitalismo norte americano contra o socialismo soviético. Por isso, considerou-se cada vez mais que o sistema internacional encontraria mais estabilidade sob a égide dos princípios democráticos. A partir desse contexto, Doyle (1986) elencou um conjunto de normas orientadoras pelos padrões liberais democráticos, que passaram a influenciar e impactar as políticas promovidas pelos Estados Unidos, por exemplo. Em seguida, o grande im-

pacto da TDP nas análises de política internacional originou um debate acadêmico, principalmente, sobre as causas específicas da chamada paz liberal, tornando-se objeto de intensa discussão. Nas três primeiras seções do presente estudo, buscou-se mostrar que o debate sobre a Teoria da Paz Democrática é relevante para o campo das Relações Internacionais, primeiramente, por trazer novas contribuições para a análise do sistema internacional e, também, por despertar em diversos acadêmicos a necessidade de reflexão sob uma nova ótica sobre o sistema internacional. Partiu-se do pressuposto de que os eventos do caso Cenepa mostram que democracias liberais entraram em conflito entre si. De fato, algumas das principais críticas à TDP puderam ser confirmadas na análise da Guerra do Cenepa, o que sugere a sua falseabilidade. Assim, através do teste de aplicação da Teoria da Paz Democrática, preliminarmente, com base em uma revisão teórica, os resultados iniciais levam a acreditar que a TPD não é adequada para ser utilizada como explicação do episódio. Desta feita, foi preciso resgatar o histórico das relações entre Peru e Equador para ser possível compreender o desembocar do conflito armado em 1995, que durou apenas dois meses, mas foi o estopim de mais de um século de disputas e negociações entre as partes. Em suma, a Teoria da Paz Democrática mostrou-se falseável sob a análise da Guerra do Cenepa, pois Peru e Equador, embora sejam democracias liberais, estiveram em diversos conflitos armados e duas guerras durante quase dois séculos. Além disso, após o cessar fogo em 1995, a MOMEF teve de manter uma missão na região para garantir que o conflito estava sob controle. Portanto, através de críticas e teste preliminar de teoria, este estudo mostrou que, embora extremamente relevante para análise do sistema internacional, a TPD falha na compreensão de um caso interessante de confronto armado entre duas democracias liberais. Contudo, as próprias limitações da TPD são relevantes, visto que, por meio delas, é possível refletir e renovar o debate teórico nas Relações Internacionais.

References

- [1] Antic, Miljenko, e Jadranka Vlahovec. 2013. *Democratic War: Democratic Peace Theory and the War in Former*

- Yugoslavia*. Prímljeno: Listopada.
- [2] Araújo, Wemblley L., e Thalita F. Silva. 2014. “As contribuições da teoria da paz democrática para a institucionalização das operações de paz onusianas na reconstrução de estados pós-conflitos”. In *V Seminário Nacional de Sociologia Política*, 14-16 Maio.
- [3] Dahal, Robert. A. 2001. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- [4] Doyle, Michael W. 1986. “Liberalism and World Politics.” *The American Political Science Review* 80(4): 1151-1169.
- [5] Doyle, Michael. 1983. “Kant, liberal legacies, and foreign affairs.” *Philosophy and Public Affairs* 12(3): 205-235.
- [6] Farber, Henry S., e Joanne Gowa. 1995. “Politics and Peace.” *International Security* 20.
- [7] Galastri, Leandro. 2005. *A missão de observadores militares Equador-Peru-MOMEP (1995-1999): e a participação do exército brasileiro*. Campinas: UEC.
- [8] Kant, Immanuel. 2008. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70.
- [9] Layne, Christopher. 1994. “Kant or Can’t: The Myth of the Democratic Peace.” *International Security* 19(2): 5-49.
- [10] Levy, Jack. 1989. “Domestic Politics and War”. In *The Origin and Prevention of Major Wars*, ed. Robert Rotberg. Cambridge: Cambridge University Press.
- [11] Mansfield, Edward, e Jack Snyder. 1995. “Democratization and the Danger of War.” *International Security* 20(1): 5-38.
- [12] Marcela, Gabriel. 1995. “War and Peace in The Amazon: Strategic Implications for the United States and Latin America of the 1995 Equador-Peru War.” DNS.
- [13] Mares, David R. 2001. *Violent peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press.
- [14] Meirelles, Luiz. 2002. “Karl Popper, a questão do método científico e seus critérios.” *Paradigmas* 2(11): 2- 4.
- [15] Milner, Paul D. 2012. “American Grand Strategy and Democratic Peace”. In *Survival: Global Politics and Strategy*: 49-76. London: International Institute for Strategic Studies.
- [16] Moravcsik, Andrew. 1997. “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics.” *International Organization* 51(4): 513-553.
- [17] Navari, Cornelia. 2013. “Liberalisms”. In *Security Studies: an introduction*, editado por Paul D. Williams. UK: British Library.
- [18] Oren, Ido. 1995. “The Subjectivity of the ‘Democratic’ Peace: Changing U.S. Perceptions of Imperial Germany.” *International Security* 20(2): 263-301.
- [19] Owen, John M. 1994. “How Liberalism Produces Democratic Peace.” *International Security* 19(2): 87-125.
- [20] Risse-Kappen, Thomas. 1995. “Democratic Peace—Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument.” *European Journal of International Relations*: 19-39.
- [21] Russett, Bruce M. 1993. *Grasping the Democratic Peace*. Princeton: Princeton University Press.
- [22] Salómon, Mónica. 2001. “El debate sobre la paz democrática: una aproximación crítica.” *Revista de Estudios Políticos* 113: 237-266.
- [23] Spiro, David E. 1994. “Insignificance of Liberal Peace.” *International Security* 19(2): 50-86.
- [24] United Nations. 1945. Doc.Capítulo I da Carta das Nações Unidas.



Alice Helena Heil de Borba is a Master's student of International Relations at the Federal University of Santa Catarina. She holds a bachelor degree in International Relations from the University of Vale do Itajaí - UNIVALI. Alice worked at the University of the Region of Joinville, in the International Advisory, and developed activities for international action. With the Municipality of Joinville Alice Borba developed the international activities of the municipality with the Sister Cities Committee. She is currently Manager of Missions Receptions and Events at the Secretariat of International Affairs of the State Government of Santa Catarina. She is also General Secretary of the National Forum of State Managers of International Relations of Brazil - FORUM 27, and Coordinator of the Thematic Chamber of International Affairs of the Santa Catarina State Border Center.