
HIERARQUIA DAS POTÊNCIAS:
DEPENDÊNCIA E ALIENAÇÃO

Adriano Moreira

HIERARQUIA DAS POTÊNCIAS: DEPENDÊNCIA E ALIENAÇÃO

1. Como sempre que se aborda um tema de ciência política, e especialmente no sector das relações internacionais, a primeira das questões metodológicas traduz-se em conseguir formular um conceito operacional que delimite, e torne inteligível, o objecto de estudo. Neste caso, a exigência do método significa a necessidade de assentar primeiro naquilo que se entende por uma *potência*, e depois recortar o conceito de *pequena potência* que sirva para orientar a indagação.

A dificuldade começa portanto em aceitar um conceito de potência, e rapidamente se conclui quanto de convencional e arbitrário se encontra na formulação dos critérios adoptáveis. Lembre-se, em primeiro lugar, que a palavra faz referência ao núcleo essencial do fenómeno político, que é o poder, e que este, na definição corrente filiada em Max Weber, se traduz na *capacidade de obrigar*, sendo variados os factores que integram a mencionada capacidade, desde o militar ao ideológico.

Depois que o Ocidente se transformou naquilo que se chamou o *Ocidente dos Estados*, digamos que desde o fim das guerras de religião europeias, a noção de poder internacional, e da atitude desse poder ou potência, encontrou expressão semântica nas palavras *soberania* e *soberano*.

Não eram palavras novas, porque a organização medieval as conheceu, e o titular de um feudo falava do seu senhor como do seu soberano, independentemente deste por sua vez ter uma dependência feudal. O conteúdo novo, que lhe foi dado por Bodin, foi o de reservar a designação de soberania para *o poder que, não tendo no seu território qualquer poder igual, não reconhece exteriormente qualquer poder superior*. O Grande Duque do Ocidente, o Duque de Borgonha, era o soberano dos seus feudatários, mas não tinha a soberania no sentido moderno pela homenagem a que foi obrigado ao Rei de França e que não con-

segiu quebrar (1). Mas o Grão-Ducado do Luxemburgo emergiu soberano no ocidente dos Estados, mantendo a designação mas acrescentando a dignidade internacional. O mesmo aconteceu com o Ducado da Finlândia, que abandonou a designação tradicional, resultante de o titular do poder ser o soberano da Rússia, para assumir a de Estado (6 de Dezembro de 1917), e fenómenos semelhantes se verificaram no espaço germânico antes da unificação (2). Vinda do *ancien régime*, a designação de Rei para o titular supremo do poder é que exprime melhor essa condição da nova soberania, mas encontramos, mesmo depois da Revolução Francesa e da aventura napoleónica, Estados cujos titulares não conseguiam assumir essa dignidade, ou tardiamente a conseguiram, porque internacionalmente lhe era recusada, embora fossem juridicamente considerados independentes. A Itália fornece vários exemplos, designadamente o Grão-Ducado da Toscana, o Ducado de Parma, a casa de Sabóia cujo titular apenas conseguiu o título de Rei da Sardenha, e outros exemplos podem ser encontrados nessa complexa e dificilmente explicável organização que foi a Casa de Áustria (3).

A relação entre o título do soberano e a soberania mostra esporadicamente que existe alguma coisa não apenas formal, que já não tem que ver com uma extinta caracterização feudal, mas sim com a dimensão e eficácia do poder que cada unidade política detém na organização nova do ocidente dos Estados. Digamos que a história da semântica dos títulos dos detentores das soberanias acusa eventualmente a presença, na memória colectiva, da herança feudal, mas que o vínculo político-jurídico de vassalagem, que aquela organização impunha, é gradualmente substituído por uma relação de poderes efectivos, uma hierarquia material da capacidade de obrigar, que conduz a uma verificação frequente pelo único método definitivo que é a guerra.

Na Europa que se organiza a partir do Congresso de Viena, de 1815, a vassalagem, um instituto que Napoleão tentou renovar na sua concepção imperial, distribuindo a coroa com as instruções a que deviam obedecer os chefes de Estado que escolhia, cede o passo ao conceito

(1) Poupardin, *Le royaume de Bourgogne*, 1907; J. Richard, *Les ducs de Bourgogne et la formation du duché du XI au XIV siècle*, 1954.

(2) Walter Bacon — *Finland*, 1970; Urho Kekkornen — *Neutrality: the finish position*, 1970; Prichard, *History of the Grand Duchy of Luxembourg*, 1950.

(3) Montanelli-Gervaso, *L'Italia del settecento*, Milão, 1978.

do *equilíbrio de poderes*, que por sua vez não é separável de uma hierarquia material das potências, e que tem a sua expressão num *directório* reduzido de potências que se consideram iguais.

A categoria internacional de *grande potência*, que só tem que ver com a *balança de poderes* e não com o direito internacional declarado igual para todos os países, fez uma entrada definitiva nas relações internacionais, e desempenha hoje um papel fundamental. Trata-se de um estatuto político que se ganha e que se perde à margem de quaisquer variações do direito internacional, que se relativiza conforme a definição real do teatro político em causa, e que depois de 1815 encontra frequentemente um reconhecimento expresso nos tratados.

No chamado Tratado da Santa Aliança, de 14-26 de Setembro de 1815, é em nome dos preceitos das Santas Escrituras que o Imperador da Áustria, Rei da Prússia, e o Imperador da Rússia, se assumem como garantes de uma ordem internacional que eles próprios definem, a partir da proclamada convicção de que *«a nação cristã de que eles e seus povos fazem parte, não tem realmente outro Soberano senão aquele a quem sozinho pertence como propriedade a força, porque só nele se encontram todos os tesouros do amor, da ciência e da sabedoria infinita, isto é, Deus, nosso divino Salvador Jesus Cristo, o verbo do Altíssimo, a palavra da vida»*.

Que o *Directório* se alargue à Inglaterra e à França, que a primeira imponha depois um conceito diferente para salvaguardar a sua expansão colonial, tem pouco a ver com a fonte religiosa declarada inspiradora, e tudo com o reconhecimento da força efectiva à sua disposição⁽⁴⁾. O Estatuto de grande potência é assumido a partir de uma correlação de forças reconhecida e aceite, e todas as outras potências, ao acatarem a nova ordem, também reconhecem a sua qualidade relativa de pequenas potências.

A construção aristocrática da vida internacional implica, tal como na vassalagem do regime anterior, que a pirâmide hierárquica se torne mais complexa à medida que o teatro político se alarga. Assim, no Acto Geral da Conferência de Berlim de 26 de Fevereiro de 1885, é muito vasto o número de países que se assumem como *directório do mundo*

(4) Gordon A. Craig, *Europe since 1815*, N. Y., 1971.

ao determinar as regras que presidirão à ocupação das terras ainda não senhoriadas, especialmente a África, e o conceito diferenciador é o de *nações civilizadas*. Todos os restantes países do mundo, a maior parte dos quais se chamará terceiro-mundo nos nossos dias, são considerados pequenas potências em relação aos signatários, e mantêm-se obrigados a aceitar a nova ordem, mesmo que se chamem China, ou Japão, ou Etiópia.

O concerto ocidental, onde entra, na sua condição secular de doente, o Império Otomano, não tem nessa data dúvidas sobre que existe uma outra hierarquia interior das potências que se afirmam civilizadas, que então já incluem os EUA, mas que nem sequer menciona qualquer dos países da América Latina.

No pacto da SDN, depois de feita a prova habitual e periódica da guerra, clama-se pela liberdade das nações, mas o Conselho consagra o princípio aristocrático ao designar os vencedores para seus membros permanentes, onde os EUA não entram por razões de política interna, mas onde estão presentes com o expresse reconhecimento, feito pelo Pacto, da doutrina de Monroe, e pela submissão do Texto aos 14 Pontos de Wilson, de 8 de Janeiro de 1918.

A experiência nazi foi a de hierarquizar os Estados europeus sob a supremacia de um *Estado director*, que seria a Alemanha, mas, ganha a guerra pela Grande Aliança dos países democráticos, o princípio aristocrático voltou a ser consagrado na Carta da ONU ao definir a composição e competência do Conselho de Segurança. Apenas os membros permanentes, EUA, URSS, Inglaterra, França e China, possuem o chamado *direito de veto* e, definido o Conselho como *mandatário* de todos os Estados, a sua responsabilidade pela paz e segurança internacionais vem acompanhada da obrigatoriedade das decisões que tomar nesse domínio, podendo implementá-las pela força⁽⁵⁾.

2. Curiosamente, este princípio aristocrático baseado no poder reconhecido, não exclui ainda nessa data o segundo critério das *nações civilizadas*, visto que a autodeterminação dos povos é condicionada na Carta da

⁽⁵⁾ Ver os tratados, com estudos introdutórios, in *Legado Político do Ocidente*, coordenação de A. Moreira e outros, S. Paulo, 1978.

ONU pela sua preparação no sentido de acatarem e cumprirem o direito internacional, todo herdado do concerto ocidental⁽⁶⁾.

Todavia os factos evolucionaram de maneira que o permanente critério do *poder efectivo* faria desactualizar rapidamente os textos da ONU, para refinar o princípio aristocrático no sentido de produzir o conceito de *superpotência*, magestade dependente da posse do *fogo nuclear*.

Não é oportuno nem necessário recordar aqui a evolução do processo de acesso a essa tecnologia, bastando lembrar que o Acordo Russo-Americano de 26 de Maio de 1972 (Salt I), sobre a limitação dos armamentos estratégicos, e o Acordo Russo-Americano de 22 de Junho de 1973, sobre a prevenção da guerra nuclear, se traduzem em assumir esse estatuto cimeiro, que anuncia uma tentativa de *condomínio mundial*, e que hierarquiza as próprias potências nucleares. São da primeira categoria, nesse círculo restrito, aquelas que possuem armas estratégicas, isto é, que podem reciprocamente atingir os respectivos territórios ou levar a guerra apenas aos territórios dos outros, e são de segunda ordem os membros do clube atómico que não podem ter mais ambição do que responder a uma agressão que os atinja na sua área territorial.

A querela sobre os euromísseis, no ponto em que se aprecia se as armas inglesas e francesas devem ser tomadas em conta na avaliação geral, assenta no reconhecimento de que é de um segundo plano de potências que se está a discutir. Pequenas potências, segundo o critério dos donos do poder estratégico do fogo nuclear, que desenvolvem uma técnica de condomínio procurando assumir a direcção dentro da sua área respectiva, de acordo com as suas tradições, experiências, e circunstâncias *privativas*.

Naquilo que diz respeito ao campo soviético, as coisas foram sempre claras, quer na definição ideológica, quer na definição estratégica, quer na organização política do seu espaço. Os conceitos de *pátria dos trabalhadores de todo o mundo*, de *fidelidade socialista*, de *internacionalismo proletário*, são tudo expressões de uma qualificação de hegemonia, na qual a doutrina da *soberania limitada* é apenas outra forma de dizer o mesmo.

(6) Goodrich and Hambro, *Charter of the United Nations*, Boston, 1949.

O estatuto de *superpotência* mundial, derivado da posse do fogo nuclear, tem no sistema uma face interna que, na expressão clássica, se chama Estado Director. Foi uma designação desacreditada pela última guerra mundial, porque era o estatuto proclamadamente querido pelo nazismo alemão, mas se a paz matou as palavras não matou a coisa. Mudam as circunstâncias e os interesses, desloca-se a sede do poder efectivo, mas as técnicas de colocar este poder em acção, e preservá-lo, parecem não ter muito a esperar da imaginação criadora que há séculos se exerce neste domínio.

Por isso mesmo, no lado ocidental, a doutrina americana do *destino manifesto*, a *doutrina de Monroe*, e, depois de eclodir a guerra fria, as *doutrinas de Truman e de Eisenhower*, cobrindo o vazio que ia sendo deixado pelas potências ocidentais em declínio, tudo são exemplos de uma posição directora, que não confunde os interesses regionais que protege com os interesses mundiais que lhe cabem (7).

Dentro da NATO, foi oportunamente esclarecido que os EUA não têm que consultar os seus aliados quando se trata dos seus interesses mundiais, e por isso nós próprios tivemos a experiência de ver utilizar as facilidades das Lages sem consulta prévia, na emergência do Médio Oriente da guerra dos seis dias, não havendo dúvidas de que a segurança geral poderia ser afectada. Os aliados não foram consultados, nem o seu acordo foi preciso face à invasão de Granada em 1983, porque o conflito foi realmente qualificado no plano da confrontação entre os EUA e a URSS. A nova categoria de questões chamadas — *fora da zona* — que a NATO identifica como afectando a segurança do todo embora o conflito surja além dos limites geográficos da Aliança, parece claramente e qualificadamente assente na interdependência mundial e unidade da paz, e representa um esforço no sentido de tornar mais fluida a distinção entre questões mundiais dos EUA e questões regionais da NATO, para alargar o processo de decisão nessa matéria em que os efeitos previsíveis não respeitam a originária divisão operacional que o Estado director reivindicava.

3. Temos assim que o princípio da hierarquia das potências, de *tradição aristocrática*, é uma constante da cena internacional, mesmo nos perío-

(7) Louis Chevalier, *Histoire du XX siècle*, (pol.), Paris, 1967.

dos, como o nosso, em que a organização se proclama essencialmente democrática desde 1945. Esta organização aristocrática, naquilo que respeita ao direito internacional, ainda segue o princípio liberal de proclamar que a lei é igual para todos, aceitando porém que nem todos são iguais perante a mesma lei. Esta desigualdade é manifesta segundo várias perspectivas: a militar, a técnico-científica, a económica, a cultural, a funcional, embora a matriz principal da hierarquia continue a ser a primeira. Por isso, um dos mais notáveis professores do nosso tempo, Raymond Aron, há pouco desaparecido do mundo dos vivos, rodeado em Portugal de mais silêncio do que mereciam os seus talentos e serviços, conclui que o fenómeno da guerra ainda é o mais característico e autonomizador das relações internacionais, como disciplina científica, como objecto de estudo, e como variável determinante da hierarquia das potências⁽⁸⁾.

Sabemos que neste domínio não é possível a experimentação no sentido metodológico das ciências sociais, mas não é dispensável a experiência, que a história vai recolhendo, e desta se induz que, de tempos a tempos, a guerra faz a prova da hierarquia, e umas vezes a confirma e outras determina uma nova conforme os seus resultados. O estatuto de grande potência, das democracias coloniais europeias, foi consumido na última grande guerra como preço da vitória, para se encontrarem hoje, como o antigo inimigo alemão, na situação de dependência em relação aos dois antigos aliados que obtiveram a qualificação de superpotências.

Que a guerra, e a maneira de a fazer, determinam a hierarquia, parece infelizmente de aceitar. E por isso talvez pudéssemos admitir, ao menos operacionalmente, e não obstante a dificuldade de abranger a realidade toda em conceitos convencionais, que a hierarquia actual é a seguinte: *superpotências*, donas do fogo nuclear no plano estratégico, categoria que apenas parecem poder reivindicar a URSS e os EUA; *grandes potências*, participantes na posse do fogo nuclear, formalmente identificadas como membros permanentes do Conselho de Segurança, mas colocadas no patamar dos teatros regionais, categoria em que entram as antigas grandes democracias coloniais que são a Inglaterra e a França, e o novo poder crescente no terceiro mundo que é a China; *potências médias*, que eventualmente participam na posse do fogo nuclear com

(8) Aron, *Memoires*, 1983.

dependência tecnológica externa, a começar pela tecnologia dos vectores, em que podem ser incluídas potências como Israel, a União Indiana, a Líbia, o Paquistão, o Iraque anterior ao conflito iraniano, a África do Sul, e certamente um número maior do que interessa à paz e segurança mundiais; *pequenas potências*, as que têm à sua disposição apenas os meios clássicos de fazer a guerra ao menos defensiva, e nelas ainda podemos fazer distinção segundo o critério que se traduz em saber se possuem capacidade para reproduzir e sustentar autonomamente o seu aparelho militar, ou se até nisso e em que medida são dependentes da ajuda externa⁽⁹⁾.

Nas quase duas centenas de Estados em que o mundo se dividiu depois daquilo que foi chamado a Paz de 1945, a maior parte deles é nesta categoria que se inscrevem em todos os continentes, e muito evidentemente na chamada Zona dos 3-A, ou das *tempestades*, isto é, Ásia, África e América Latina. Enquanto que as superpotências e as grandes potências não parecem prescindir de desempenhar um papel no teatro mundial (algumas vezes dando as últimas a impressão de que são mais motivadas pelo habitual peso da tradição histórica do que pela medida dos seus poderes actuais, como está acontecendo com a França no Médio Oriente e na África) *as restantes potências só podem ter essa intervenção usando a capacidade ocasional de tornar o sistema mundial disfuncional e, como linha geral de conduta, concentrarem-se na defesa possível de um campo de jurisdição interna cada vez mais restrito, e de uma ordem regional do subsistema a que pertençam na medida em que tal ordem seja indiferente para os grandes poderes que lutam pelo condomínio mundial, ou pela final instauração do seu império mundial.*

4. O critério de classificação das potências em função do binómio, de cariz militar, *guerra-paz*, não colide com outros critérios que atendem ao produto nacional bruto, aos recursos humanos e materiais, ao rendimento *per capita*, e assim por diante, porque de todos depende a capacidade de criação e sustentação do instrumento militar de intervenção. Podem tecnicamente existir tais factores, e não encontrarem reprodução visível num aparelho de intervenção que tem a posse do fogo nuclear

(9) Peter Calvo Coressi and Guy Wint, *Total war*, N. Y., 1981; M. Sladkovski (e outros), *L'essence idéologique et politique du maoïsme*, Moscovo, 1977.

como sinal de superioridade, em virtude de outros factores não mensuráveis, como a determinação e a credibilidade, ou limitações derivadas do estatuto de vencido na guerra, como aconteceu com a Alemanha e o Japão. Mas este fenómeno é raro, se algum puder ser apontado, e estes vencidos de ontem estão integrados por via política na estratégia das superpotências, porque não lhes falta nenhuma das capacidades necessárias para adquirir, quando e se for conveniente, o título supremo. Vejamos então qual é o papel das pequenas potências, dentro desta hierarquia do poder, procurando reduzir a *tipos de comportamento*, não necessariamente portanto com vinculação ideológica, as variedades que se revelam na vida internacional.

- a) Começaremos por aquelas que a doutrina classifica de Estados exíguos, e que actualmente são o Liechtenstein, com 159 quilómetros quadrados de superfície e 14 000 habitantes; Mónaco, com 22 quilómetros quadrados e 20 000 habitantes; República de São Marino, com 69 quilómetros quadrados e 5000 habitantes⁽¹⁰⁾.

O primeiro, nasceu de uma compra dos antigos baronato de Sellenberg e do condado de Vaduz, entre 1699 e 1712, pelos príncipes de Liechtenstein, que pretendiam ser príncipes territoriais, e conseguiram ver assim essa dignidade reconhecida pelo Imperador Carlos VI em 1719. Atravessou, como que esquecido, o desaparecimento do Sacro Império, da Confederação do Reno, o desmoronamento da Áustria, e substituiu essas dependências pela União aduaneira (1921) e monetária (1924) com a Suíça, seguindo o destino desta na cena internacional. Mónaco, reclamando a autonomia desde 1297, sob a regência da família Grimaldi, está destinado a ser anexado pela França, se a dinastia se extinguir de acordo com o tratado de 1918, e segue portanto o destino desta. Finalmente São Marino, lendariamente fundado pelo eremita S. Marino no século IV, conseguiu ver a sua autonomia respeitada pelos Estados do Papa, pela intervenção napoleónica, pela Itália unificada cuja protecção solicita, e terá o destino que tiver a península. Nenhum desempenha qualquer papel na vida internacional, salvo o de eventual lugar de encontro para conversações dos outros, e parece terem ficado como testemunho arqueo-

⁽¹⁰⁾ Walter Kranz, *The principality of Liechtenstein*, 1967; Labande, *Histoire de la principauté de Monaco*, 1934; Nevio Matteini, *Repubblica di San Marino*, 1966.

lógico de uma época feudal extinta. Não se descortina qualquer motivo de ordem internacional que explique a continuidade da identidade internacional nos arranjos territoriais determinados por todas as grandes guerras europeias, pelos movimentos unificadores das nacionalidades, e pela formação dos grandes espaços do nosso tempo. Pode dizer-se, sem ironia, que continuam porque não existem.

- b) As restantes pequenas potências, essas já parecem recorrer a dois institutos políticos, conforme as circunstâncias, e que são os da *neutralidade* e da *clientela das grandes potências*, independentemente de formas autónomas de actuação que referiremos depois de examinarmos estas ⁽¹¹⁾.

A neutralidade foi sempre um recurso tecnicamente ao dispor de qualquer potência, perante um *conflito concreto*, e também um *estatuto permanente*, o único que tem aqui interesse, e que a Suíça conseguiu ver reconhecido no Congresso de Viena. O triunfo desta solução tem sido explicado pelo serviço prestado à comunidade internacional, sobretudo no período de vigência da supremacia europeia do último século, como sede de organizações internacionais que interessam a todos os países mesmo em conflito, como intermediário pronto para quaisquer negociações, como lugar seguro sempre disponível para o encontro de delegações dos adversários, como abrigo de capitais indiferentemente dos regimes políticos. Mas o estatuto não conseguiu proteger no passado a Bélgica e o Luxemburgo, que estavam no caminho da agressão definida pela ordem de batalha das grandes potências nas duas guerras mundiais, e está para demonstrar, embora certamente todos desejam que a prova não seja feita, que a neutralidade da Suécia e da Áustria tem hoje mais consistência do que a do Laos, esse pobre mas digno país agrário envolvido no plano imperialista em curso que tem como agente o Vietname. A probabilidade é que a neutralidade permanente se demonstrará como um recurso desactualizado, no sentido de que não é neutral quem quer, mas apenas quem pode, e só poderá quem tiver recursos para uma guerra tão custosa defensiva como ofensivamente.

⁽¹¹⁾ Adriano Moreira, *Direito Internacional Público*, Lisboa, 1983. Cruttwell, *A history of the great war, 1914-1918*, Granada, 1982.

Em vez de um amparo das pequenas potências, tende para ser uma alternativa apenas ao alcance das superpotências e das grandes potências, e estas não se vê que o considerem alguma vez compatível com o seu estatuto.

Não parece que tenha sido discutido, ao menos em profundidade, se esta solução consta das alternativas dos movimentos pacifistas para alguns ou todos os países da Europa ocidental, embora indubitavelmente conste da estratégia indirecta do Pacto de Varsóvia ao repetir que tem sob a ameaça nuclear todos os grandes centros europeus, incluindo os nossos 92 000 quilómetros quadrados a respeito dos quais já nos foi anunciado pelo PCP que poderiam simplesmente desaparecer no caso de instalação dos euromísseis.

Tratar-se-ia então de uma solução assente na convicção de que a eventual guerra transformará tudo o que resta da Europa ocidental em protectorado da potência dominante, com eventuais formas plurais de dependência, mas todas cabendo na categoria soviética da soberania limitada (12).

5. Tentemos agora conceptualizar o papel das pequenas potências a partir do momento em que a posse do fogo nuclear parece ter-se imposto como critério da hierarquia, e aceitando que a guerra é o fenómeno determinante da autonomia académica das relações internacionais, como sustentou Aron, um idealista céptico. E também limitando o campo de observação ao conflito central URSS-EUA, que se define como uma variável exógena em relação a todos os conflitos regionais, que nele vêm a encontrar inevitavelmente uma condicionante poderosa. Isto supõe que admitamos como base de trabalho a afirmação em que concordam ambas as superpotências, pelas vozes respectivamente de Eisenhower e Kruchchev, de que o âmago da questão mundial reside na conduta de ambas as superpotências, nos seus objectivos estratégicos, nas condutas que procuram sustentar.

a) Começaremos pela *política do cordão sanitário*, definida depois da Revolução Soviética de 1917, para a conter, e que na sua primeira fase podemos entender que termina oficialmente com o reconhe-

(12) V. Kouznetsov, *La détente a-t-elle un avenir?*, Moscovo, 1983.

cimento do novo regime pela Inglaterra em 2 de Fevereiro de 1924. A tensão não diminuiu todavia, e a política soviética, provisoriamente condenada a não poder exhibir a força militar correspondente ao estatuto de grande potência que a guerra e a revolução lhe fizeram transitoriamente perder, desenvolveu-se fundamentalmente em dois sentidos, para recuperar o equilíbrio: a *reconstrução interna do Estado* e, no exterior, a construção de uma *estratégia indirecta* que nos países então chamados civilizados fomentou a criação de partidos comunistas, e em todo o ventre mole do Ocidente, que eram as regiões coloniais, amparou os *movimentos de reacção* contra as soberanias europeias, sem distinguir entre movimentos burgueses ou revolucionários. As publicações oficiais, designadamente a *História Universal* ao cuidado do Prof. A. L. Manfred, traduzida para espanhol em Moscovo em 1976, não deixam de reivindicar a participação em nenhum desses esforços. ⁽¹³⁾

Nesse período, e nessa vasta zona, são os *partidos* ou os *movimentos armados* que assumem politicamente a função de verdadeiras *pequenas potências*, tendo como objectivo a erosão da capacidade política interna do sistema ocidental.

Esta prática não foi abandonada, mas o papel das pequenas potências, em relação à invenção do *cordão sanitário* de 1918, e aproveitando certamente da experiência ganha entre as duas guerras mundiais, tornou-se muito mais importante depois da paz de 1945, porque parece estar na base da inversão da referida política a favor da estratégia da URSS.

De facto, parece difícil deixar de considerar a *política dos Pactos Militares*, desenvolvida pelos EUA depois da quebra da Grande Aliança da última guerra mundial, como uma edição renovada da política do cordão sanitário para os nossos tempos: a NATO foi o paradigma dessa tentativa global ao redor da terra, sempre com o mesmo Estado director, traçando na carta mundial uma *linha de contenção*, pontuada pelas guerras do após-guerra: triunfo de Mao Tsé-Toung na China, conflito no Caxemira entre a Índia e o Paquistão, invasão do Tibete, as duas guerras da Indochina, conflito Indonésio, revoltas na Malásia, Birmânia e Filipinas, crise continuada no Médio Oriente,

⁽¹³⁾ A. L. Manfred, *Historia Universal*, Moscovo, 1976.

guerra da Coreia, a questão de Chipre, a revolta da Argélia, crise do Laos, questão de Cuba, crise do Yemen, queda dos últimos impérios europeus em África, crise do corno de África, guerra civil generalizada na América Central, invasão de Granada⁽¹⁴⁾.

A tendência para tomar especialmente em conta o conflito central e as armas estratégicas, cujo equilíbrio está sempre em causa, parece reduzir as preocupações ocidentais com a *estratégia indirecta*, consistentemente desenvolvida desde 1917, e com a campanha de desagregação da vontade e credibilidade de sustentar a defesa no seio das populações compreendidas dentro das fronteiras dos países da NATO, hoje com principal relevo para os movimentos pacifistas europeus, e particular evidência nos países pobres da orla do Mediterrâneo. Mas o princípio Clausewitziano da canalização das energias populares para assegurar a força moral dos exércitos foi lido como arma de erosão das retaguardas, e desde o Vietname, passando pela Coreia, pela ilha de Socotora, pelo corno de África, por Malta, pelo separatismo das nacionalidades espanholas, pela endémica revolta da Irlanda, por Cuba, pelo projecto em marcha de Che Guevara de transformar os Andes numa Serra Maestra, levou ao traçado de uma linha de instabilidade, e de esgotamento permanente de recursos morais e materiais, que transferiu para Washington o *sentimento de cerco* que alimentou o nacionalismo russo na fase que chamaram de *socialismo cercado num só país*⁽¹⁵⁾.

Nesta utilização das pequenas potências como peças fundamentais da estratégia indirecta da URSS, o papel paradigmático tem pertencido a Cuba, que alonga a sua função instrumental como fornecedora da *mão-de-obra militar* dispersa por vários Estados africanos, sustentando os aparelhos políticos locais ideologicamente alinhados com a URSS, bases, eventuais ou efectivas, para a instalação de armamento, provocando reacções esporádicas como a da Baía dos Porcos (Kennedy) ou a invasão de Granada (1983).

Não é de excluir que a manobra possa vir a reflectir-se no teor das negociações, públicas ou reservadas, das superpotências, sobretudo

(14) Christian Zentner, *Las guerras de la posguerra*, Barcelona, 1975. UNESCO, *Armaments, arms control and disarmament*, 1981.

(15) G. Arbator, *Lutte idéologique et relations internationales*, Moscovo, 1974.

porque a intervenção externa encontra recepção na degradação social dos países em causa, e não foi até hoje encontrada uma política americana, ou ocidental, de réplica eficaz para o restabelecimento da paz civil. O alegre desenvolvimentismo da década de 60 teve expressão visível em infra-estruturas por vezes monumentais, como acontece no Brasil, mas acabou no endividamento geral e esmagador, na dependência dos próprios credores externos em relação aos devedores, nas políticas de austeridade e contenção de despesas públicas, que ameaçam agravar os conflitos sociais a débito da fidelidade às alianças, e a pôr em causa a capacidade e legitimidade de continuar a sustentar os aparelhos militares internos com recursos inexistentes ou que outras necessidades prementes solicitam e ambicionam.

A gravidade da ameaça semeada pela orla dos pactos militares encontra-se referida a um quadro de desequilíbrio estratégico entre as superpotências, que o Presidente Reagan anunciou aos americanos e aos aliados que apenas seria ultrapassado lá para o fim do século. Abstraindo do que este facto significa como vinculação continuada dos recursos à corrida armamentista quantitativa e qualitativa, exigindo a manutenção da vontade do eleitorado no sentido de consentir nos sacrifícios por tão longo período, existe sempre a necessidade de considerar que o projecto requer um factor que se chama *tempo*, e que este fica na disposição do adversário que se encontra em posição de superioridade.

Este bonómio *superioridade estratégica — tempo* pode ser a causa de um preço a cobrar pela paz, tal preço inclui tradicionalmente a revisão das fronteiras de interesses entre os competidores, e também é mais facilmente composto com os interesses dos outros. O envolvimento pelo interior das pequenas potências coloca em perigo a tradicional função directora dos EUA no continente americano, que não podem abandoná-la tanto quanto nesta data é razoável julgar, e o abrandamento da decisão europeia, progressivamente acentuado com o crescimento dos vários pacifismos, não exclui que aquilo que resta da Europa ocidental sirva de alguma maneira de moeda ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ B. Ponomarev, A. Gromyko, V. Khostov, *Histoire de la politique extérieure de l'URSS*, Moscovo, 1974.

b) Vejamos outra das funções das pequenas potências, no mundo contemporâneo, e que se traduz no *poder do número*.

Sabemos que a ONU tentou recolher, na Carta que a rege, duas tradições do legado ocidental, a *tradição maquiavélica ou aristocrática*, e a *tradição humanista ou democrática*. A primeira atende à hierarquia efectiva do poder, a segunda à concordância das vontades políticas. No Conselho de Segurança, o *veto* reservado aos cinco grandes é expressão da tradição maquiavélica, enquanto que o *princípio das maiorias* orienta a Assembleia Geral segundo a tradição democrática. Na data da fundação da ONU, os EUA não viram inconveniente nesta coexistência de princípios contraditórios, porque o alinhamento das clientelas não fazia antever decisões ou orientações incompatíveis, e sendo então de prever que se manifestassem de acordo com as tradições de raiz atlântica. Ao concordar com tal estrutura, a URSS parece ter previsto melhor que o veto lhe permitiria paralisar o Conselho, e que entretanto o funcionamento da política das autodeterminações mudaria o panorama da Assembleia Geral, onde acabariam por ter preponderância os povos mudos e revoltados do mundo. Admitindo, como é da tradição de Wilson, que existe um *tribunal da opinião pública mundial*, e que este funciona como variável importante mesmo nas questões da guerra e da paz, o poder de produzir o clamor mundial, a propósito de cada tema explosivo, foi ali transferido para as pequenas potências, na maioria terceiro-mundistas, geralmente com um capital de queixas políticas contra as soberanias ocidentais colonizadoras, e por isso contestatárias, revisionistas ou mesmo revolucionárias em relação ao direito internacional⁽¹⁷⁾.

Essa atitude reivindicadora acolheu-se facilmente à invocação de uma ideologia marxista-leninista, a qual é, por definição essencial, baseada na ideia da luta permanente entre as classes, e, por extensão, entre as chamadas nações proletárias e as nações capitalistas. Um dos resultados documentados é que, na torrente de resoluções que fazem aprovar, designadamente sobre o desarmamento e a corrida armamentista, são menos orientadas pelo ideal da *paz pelo direito* do que pela condenação da posse e uso das armas que não podem obter,

⁽¹⁷⁾ Adriano Moreira, *A comunidade internacional em mudança*, 2.^a ed., Lisboa, 1982.

e das guerras que não se referem aos seus interesses regionais. Considerando que o clamor público que podem exercer não parece ter evitado o agravamento do conflito central, as pequenas potências terceiromundistas utilizam um *critério de dupla medida*, e são mais benevolentes em relação às acções soviéticas do que em relação às acções ocidentais. Manifestou-se a tendência, liderada por Cuba, de fazer uma adesão em massa dos terceiromundistas ao bloco soviético, com a oposição vitoriosa, enquanto foi vivo, do Marechal Tito, ao qual, por isso, talvez se deva a manutenção das hostilidades no nível em que ainda se encontram.

Parece também acontecer que a liberdade das grandes potências está em parte *alienada* no *excesso de poder* de intervenção que possuem. Como que prisioneiras do risco da escalada, para o qual não se conhece mecanismo seguro de contenção, foram obrigadas a fazer uma revisão dos seus interesses fundamentais, de tal modo que consentem agressões e humilhações que ainda no começo do século seriam retribuídas com a política da canhoneira, tão praticada pela Inglaterra enquanto deteve a função de *fiel da balança* dos poderes ocidentais. Mas o risco de que uma retaliação contra uma pequena potência possa fazer entrar em disfunção o sistema mundial, concede a estas uma *liberdade de iniciativa* que não apenas fomenta os conflitos regionais, como em África, mas também concede a impunidade a actos como foram a detenção dos diplomatas americanos pelo Irão, ou muitas das acções de Israel no Próximo Oriente. O *poder do número* e a liberdade na *zona do risco*, são portanto atributos das pequenas potências, que os exercem continuamente, sobretudo na referida zona dos 3-A, ou *Zona das Tempestades*, isto é, Ásia, África e América Latina.

Muitas vezes, essa liberdade evolui para a situação de agente mandatário do conflito central, e as grandes potências batem-se por interpostas entidades, sendo o papel de pequena potência algumas vezes desempenhado por *movimentos armados*, que ainda não são um Estado, mas recebem indiscutível personalidade política internacional⁽¹⁸⁾. Foi

⁽¹⁸⁾ A. Moreira, *O papel das pequenas potências*, in Estudos Políticos e Sociais, Revista do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1983.

o caso dos movimentos armados no antigo ultramar português, está sendo o caso da guerra civil de Angola, é o caso da Namíbia, parece indiscutivelmente o caso do Líbano, foi o caso da sovietação da Etiópia, é o caso da Indochina. Mesmo quando a superpotência inter-vém directamente, como no Vietname antes, e no Afeganistão agora, do outro lado encontra-se a entreposta entidade e não o seu adversário verdadeiro.

- c) Pertence ainda, com frequência, às pequenas potências aquilo que tenho chamado um *poder funcional*. Trata-se da detenção de uma *posição geográfica* ou de uma matéria-prima, sem as quais o sistema geral não pode funcionar, ou entra em disfunção. Em apreciável medida, este facto resulta dos critérios da expansão colonial do século XIX, orientada confessadamente pelas grandes democracias ocidentais no sentido de obter mercados e matérias-primas, e da simultânea evolução dessas sociedades dominantes para industriais.

Esta evolução das sociedades ocidentais, hoje *chamadas ricas ou afluentes*, provocou uma dependência ou alienação que se inscreve na interdependência mundial, e que se tornou mais evidente, e grave, com as autodeterminações políticas dos territórios geograficamente importantes ou detentores das matérias-primas essenciais. Os EUA não dispensam a base de Guantánamo na própria Cuba, o apoio nos arquipélagos atlânticos que nos pertencem, nem Diego Garcia no Índico, nem as centenas de ilhotas que lhe foram entregues em fideicomisso pela ONU, nem a manutenção, jurídica e politicamente ambígua, da Formosa; como a URSS não dispensa a base de Socotorá, nem os apoios ao longo da rota do Índico para o Atlântico que lhe foram proporcionados pela descolonização portuguesa. Mas a alienação das sociedades ocidentais é mais evidente na vida diária pelo que respeita às matérias-primas, e muito principalmente ao petróleo, sem esquecer os minerais raros que se encontram na África Austral. O certo é que, nas águas do Atlântico, em cada instante, se encontram a flutuar produtos sem os quais a máquina estadual e civil ocidental paralisaria. A grave concentração de meios militares na área do Médio Oriente, quer no Mediterrâneo quer no Índico,

parece menos determinada pela infeliz razão de que milhares de homens se matam sem resolver nenhum problema, mesmo quando o fazem em nome de Maomé, apressadamente chamado pelo Irão a tomar parte na batalha, do que pela alienação e dependência em que se encontram as grandes potências ocidentais em relação ao petróleo (19).

Na teoria das causas da violência, a que a UNESCO dedicou recentemente uma investigação que a não fez nem entender melhor nem diminuir, a alienação teve sempre um papel de grande importância, na vida interna e na vida internacional. Alienação individual que leva a conflitos criminais, alienação de extractos sociais que leva à revolução política, alienação da soberania que leva às guerras de libertação, alienação funcional que leva à guerra internacional. O poder funcional, polivalente como todos os poderes, tanto pode inscrever-se num sistema para salvaguarda da paz, como pode ser o detonador de conflitos generalizados, ou mundiais.

- d) E falemos por último no *poder de santuário* que está ao alcance de todas as potências, mas concretamente é usado pelas pequenas com frequência, dentro do sistema geral de confrontação mundial ou no quadro mais restrito de um sistema regional. Pode invocar uma protecção jurídica para o uso desse poder, que é a soberania, assim como pode opôr-se-lhe o uso de um direito que é o da perseguição. Realmente não é o direito que está em causa, é a física do poder, e o santuário é usado no quadro da liberdade que as grandes potências são obrigadas a conceder às pequenas em resultado do excesso de poder de que estão dotadas e do inerente risco da escalada. Abrigo de forças revolucionárias que aplicam o princípio simples de Guevara — dar o golpe e fugir — foi usado nas guerras de autodeterminação neste século, e a Guiné, Angola e Moçambique forneceram exemplos suficientes, como o estão fazendo Angola em relação à Namíbia, e a OLP reivindicou como um direito seu em relação aos países hospedeiros, primeiro a Jordânia que quase levou à destruição, e agora o Líbano do qual pouco mais resta do que um território onde existiu

(19) UNESCO, *Obstacles to disarmament and ways of overcoming them*, 1981.

um Estado multiconfessional modelar devotado ao desenvolvimento segundo os modelos ocidentais⁽²⁰⁾.

6. No quadro geral dos Estados, que se multiplicaram depois da última grande guerra, e em vista da hierarquização das potências em função do poder efectivo, com a matriz principal na posse de fogo nuclear, seria o *poder do número*, usado de acordo com o critério de Wilson, que mais parecia destinado a colocar nas mãos das pequenas potências uma intervenção valiosa a favor da instauração da paz pelo direito. Não se tem verificado que os resultados acompanhem a perspectiva, e parecem mais dominantes o critério de serem apenas contra as guerras que não podem fazer, e o alinhamento ideológico inspirado na conjugação do passado histórico colonial com a necessidade de um protectorado para um eventual conflito de maior porte. Não deixaremos por isso de fazer uma referência ao conflito Norte-Sul, em que o Sul está preenchido de pequenas potências, financeiramente dependentes do Ocidente e ideologicamente tendendo para se vincular ao Leste. Talvez não fosse despropositado meditar que é este que lhes facilita, ou promete, a libertação das dívidas pelo simples método de não pagar, oferecendo uma nova estaca para a sustentação dos poderes locais.

Parece cada vez mais evidente que os países ricos estão alienados nos devedores, por exemplo no que respeita aos maiores países da América Latina cujas tendências políticas estão em revisão, e também pelo que respeita aos países pobres europeus da orla do Mediterrâneo, situação em que Portugal se inclui. A pregação de todos, ou quase todos, é que foram suficientemente explorados no último século, e constrangidos ao subdesenvolvimento pela hegemonia das soberanias que agora se apresentam como credoras. Guerras internacionais para cobrança de dívidas parecem fora de questão, ainda sem a doutrina Calvo, mas a eliminação da dependência dos devedores e da alienação dos credores não parece situar-se num horizonte próximo, por mais diagnósticos e cartas de intenções que o FMI prodigalize pelo mundo. Atrevo-me a sugerir que mereceria a pena considerar a hipótese de transformar os créditos em investimentos, fazendo assim a redução da agudeza do conflito,

⁽²⁰⁾ A. Moreira, *Ciência Política*, Lisboa, 1979.

diminuindo as probabilidades de mudança de campo político, servindo a paz com um preço que é sempre incomparavelmente menor do que o da corrida armamentista e da guerra. Os economistas não gostam da sugestão, mas trata-se do campo da política, e esta é melhor que não pertença ao foro tecnocrático.

Adriano Moreira

Professor do Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas