
**CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL
E PERSPECTIVAS FUTURAS**

Alberto Franco Nogueira

CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL E PERSPECTIVAS FUTURAS (*)

O enunciado do tema revela que se adoptou o conceito de «*sistema*» para definir o relacionamento internacional dos nossos dias. Tem significado esta opção, aliás muito corrente na actualidade. E impõe-nos desde logo algumas conclusões, que são outras tantas reservas. Será esta a primeira: as coordenadas em que é situado o tema, para explicar ou interpretar as relações internacionais, subestimam a contribuição dos filósofos para a análise da vida e da cadeia de acção e reacção entre Estados e povos; rejeitam a teoria clássica do estado de natureza, de que Hobbes foi o grande paladino; denegam um direito natural e renunciam à busca tenaz prosseguida pelos juristas no sentido de subordinar a sociedade internacional a normas e de fazer aceitar, para o progresso do homem, o conceito de que onde há uma sociedade deve haver a regra jurídica; não repelem mas subvalorizam a intervenção dos historiadores, que procuram apurar factos, comparar situações, destacar interesses, ligar o passado e o presente, e nesta investigação prever acontecimentos; e finalmente afastam o papel da sociologia e as suas vastas possibilidades de interpretação. Mas a palavra «*sistema*», no contexto em que é usada, leva-nos também a uma outra ordem de conclusões: põe-se de parte a teoria marxista, que confina a sociedade internacional ao relacionamento entre as forças de produção e ao antagonismo de classes, numa cosmogonia nova que Raymond Aron já classificara de optimismo catastrófico; e põem-se também de parte, por outro lado, os dados da ciência política que, combinada com a historiografia, atribui função de relevo, no quadro internacional, ao elemento *força*, ao fenómeno *vontade*, à realidade dos *interesses* ou das *ambições*.

Mas então cabe agora perguntar: que se pretende ou como interpretar o enunciado do tema? Por outras palavras: o que se deseja significar com o

(*) Conferência realizada ao Curso de Defesa Nacional, em 18 de Janeiro de 1988, em Lisboa.

conceito de *sistema internacional*? Estamos perante um conceito que adquiriu a sua voga nos últimos dez ou quinze anos, e que é de clara inspiração ou tendência anglo-saxónica e norte-americana. São os grandes teóricos do organicismo, do funcionalismo, do behaviorismo ou teoria do comportamento, que pretendem explicar a sociedade internacional e formular leis para racionalizar atitudes e definir uma estratégia de conflito através da noção de «*sistema*».

Este seria um conjunto ou mesmo o conjunto de relações, no interior de um todo, entre um certo número de funções ou actividades exercidas ou desenvolvidas por um certo número de actores ou de agentes.

Neste conceito, para os funcionalistas e para os behavioristas, procura-se captar tanto a fisiologia como a anatomia do organismo humano e do organismo social e integrar nesse contexto, por adaptação ou suposta analogia, o organismo internacional e seus actores e agentes. Como sabemos, e num largo espectro de interpretações, já foi designada de biopolítica esta concepção. E aqueles agentes e actores seriam portanto os Estados, os povos, as nações, os governos, as organizações regionais ou internacionais, as empresas multinacionais, os grupos de interesses ou de pressão, a comunidade intelectual ou cultural. Do mesmo passo, e sempre dentro da mesma suposta analogia, haveria que se entrar em linha de conta com outros factores como o clima, a geografia, a distribuição de recursos, a riqueza como objectivo ou como arma, os critérios de produção, as transformações culturais, as descobertas científicas. Por último, os mesmos teóricos da ideia de «*sistema*», perante realidades evidentes e inofismáveis, admitiram a existência de subsistemas, numa classificação elaborada, complexa, sofisticada, onde se deveriam distinguir o subsistema do equilíbrio, ou bipolar simples, ou bipolar rígido, ou multipolar, ou universal, ou hierárquico, ou por último o subsistema da unidade-oposição, em que cada Estado está em permanente luta e oposição a todos os demais.

Ora bem, que pensar de tudo isto para os objectivos que são os nossos esta manhã? Permitam-me que vos confie que a minha reacção negativa perante os conceitos, cuja síntese acabo de fazer, não é motivada por incompreensão nem por desconhecimento, nem por me encontrar apegado a velhos conceitos e velhas teorias. Julgo poder afirmar que tenho lido e leio quanto em Inglaterra e nos Estados Unidos, e mesmo em França, se publica de fundamental nesta matéria. E é precisamente nesta base que me permito sugerir

que se o conceito de «*sistema*», aplicado às relações internacionais, pretende um fundamento funcionalista ou organicista, para formular leis gerais e permanentes, numa estrutura científica e às vezes firmada em cálculos de probabilidades como nas múltiplas teorias dos jogos, então creio estarmos em face de uma especulação, interessante sem dúvida como tal, mas pouco produtiva como instrumento de avaliação, interpretação e previsão. Por mim, não consigo acreditar que o comportamento de um povo e de um chefe possa ser traduzido em termos matemáticos, e previsto em computador; e não me parece que os motivos de uma decisão — emocionais, económicos, ideológicos, militares, e mil outros — e que a arte de decidir estejam relacionados com certas científicas. Por isso, o conceito de «*sistema*», naquele sentido, pode ser gerador de confusão. Ou então adotemos o «*sistema*» para designar dados concretos de um contexto político ou de uma situação conjuntural, e regressemos às teorias clássicas. Numa obra recentíssima, de Robert Gilpin, escreve-se aliás ser prudente olhar o passado para melhor entendermos o presente, e assevera-se que no último milénio, e neste particular, a essência das coisas não se alterou radicalmente. (Num parêntese, direi que este me parece ser também o ponto de vista dos organizadores do quadro conceptual deste curso do Instituto da Defesa Nacional, pois a análise do seu programa, que gentilmente o Senhor General Castelo Branco me facultou, não deixa dúvidas de que prevaleceu o realismo sobre a especulação teorizadora.) Nestes termos, permitir-me-ei afirmar que sistemas, no sentido tradicional da palavra, têm existido numerosos através das idades. Todos nos lembramos do sistema de Vestefália: procurou organizar os contactos regulares entre Estados e povos. Ou mais recentemente do sistema continental napoleónico, que buscou uma sociedade internacional de base imperial; ou o sistema de Santa Aliança, que desejava garantir a hegemonia intervencionista de um grupo de potências; ou o sistema de Metternich ou o sistema de Bismarck, que constituíam tácticas políticas e estratégias de diplomacia para assegurar interesses nacionais; ou o sistema do concerto europeu, que fazia assentar a vida da comunidade internacional na paz indivisível ou segurança colectiva. Para já não falar dos sistemas socialista ou capitalista. E tudo isto se integra nos conceitos realistas que têm em conta, na sociedade internacional, e para a explicar, os pontos de referência fundamentais, que eu sintetizaria nas ideias da *força*, da *vontade*, e dos *interesses*. Aliás, os próprios teorizadores actuais do conceito de «*sistema*» o reconhecem indirectamente quando elaboram a sua lista

de subsistemas: cada um destes com efeito corresponde, se ponderamos bem as coisas, a realidades e conceitos tão velhos, pelo menos, como o inter-relacionamento de comunidades nacionais.

De todo este domínio de abstrações parto para o terreno do realismo, da observação prática, da experiência histórica. E que vemos nós de forma irrefutável? Que estamos sempre, entre os Estados, as nações, os povos, perante o problema da paz e da guerra, porque é a guerra que talha a hierarquia dos Estados e nos diz quais os que mantêm e governam a paz. Esta é a realidade suprema, permanente, e por isso iniludível. Afirmar isto, porém, e como todos sabem melhor do que eu, é embrenharmo-nos desde logo nas mais graves dificuldades, e isso porque nada há de mais impreciso, nada há de mais fluido, nada há de mais misterioso do que a fronteira entre a paz e a guerra. Para o muito clássico Clausewitz, como todos sabemos, a guerra era a condução da política por outros meios. Mas a definição de Clausewitz, que não está ultrapassada porque sintetiza o realismo mais nítido, permite, autoriza, até impõe uma outra fórmula para o mesmo conceito: a paz é a condução da guerra por outros meios. E é efectivamente assim: todos os conquistadores, efectivada a conquista, propõem logo a paz. Depois de cada triunfo militar, Napoleão propunha a paz: era uma forma de conduzir a sua luta pela hegemonia francesa. Esmagada a Polónia, derrotada a França, Hitler propunha imediatamente a paz: era a sua forma de assegurar para o Terceiro Reich a vitória na sua guerra imperial. E nos nossos dias temos um outro exemplo frisante: o antigo Secretário-Geral do Partido Comunista russo, Kruschchev, lançou a ideia de *coexistência pacífica*: era a sua síntese, muito sugestiva mas até pouco subtil, para fazer a guerra às potências capitalistas e garantir a vitória do bloco socialista chefiado pela União Soviética. Era uma espécie de *détente*, divisível quando favorecia os interesses da União Soviética, indivisível quando os contrariava. De toda esta imprecisão de fronteiras entre a paz e a guerra encontramos um outro reflexo: a dificuldade ou mesmo a impossibilidade de definir *agressão*. Deparamos com mil sugestões, mil fórmulas, todas mais ou menos abstractas, causuísticas, ou descritivas, mas não encontramos *uma definição*. E por isso é em pura perda que há mais de quarenta anos uma comissão das Nações Unidas se reúne para filosófica e academicamente debater o conceito de agressão, sem que jamais o tenha definido.

Mas perante esta realidade última da paz e da guerra, como caracterizar a conjuntura internacional actual? Entre os muitos quadros ou sistemas — e aqui a palavra tem o seu perfeito cabimento no seu sentido próprio — de manter a paz pela ausência de guerra no plano militar — como caracterizar o relacionamento de hoje entre os Estados, os povos, os governos? Tentemos antes de mais uma caracterização por um processo eliminatório. Assim, não estamos decerto perante uma paz baseada no desarmamento: a corrida às armas, a manutenção dos arsenais, a investigação científico-técnico-militar, não cessam, para todos os efeitos práticos. Também não nos encontramos em face de uma paz pelo império: não disfrutamos ou não sofremos, consoante o ponto de vista individual, de uma *pax romana* da antiguidade, de uma *pax britânica* do século XIX, ou da breve *pax americana* do final da década de quarenta e da década de cinquenta deste nosso século XX. Estamos de igual modo a distância infinita da *paz pelo direito* ou da *paz pela lei*: a Organização das Nações Unidas, que devia ser e foi criada para ser o corpo legislativo mantenedor da paz, de há muito que comprovou a sua falência e a sua inutilidade, quando não o seu carácter prejudicial, e não é base nem consubstancia qualquer sistema; as organizações regionais, como a Organização dos Estados Americanos ou a Organização de Unidade Africana, têm-se revelado impotentes, e são praticamente ignoradas; e o Direito Internacional Público continua a ser uma bela disciplina para deleite académico, fornecedor de fórmulas decorativas para convenções e tratados sobre aspectos inócuos do relacionamento internacional, propositör de sanções que nenhum governo acata, doutrinador de teorias que nenhum governo efectivamente subscreve. Estaremos então, como nos tempos já remotos da diplomacia por congresso do século XIX, ou como nos tempos áureos da Sociedade das Nações, numa época de paz indivisível ou de segurança colectiva? Julgo que não. Para que a situação pudesse ser assim caracterizada haveríamos de ter homogeneidade na estrutura dos Estados, consenso na definição dos interesses gerais, redução drástica de armamentos, concertação nas políticas de repercussão externa, e sobretudo um sentimento comum de que a violação da paz numa área constitui agressão que importa a cada um, porque põe em causa a segurança de todos. Nenhum destes aspectos podemos observar na situação internacional que temos perante os nossos olhos. Caberá ainda perguntar se temos a paz pela unidade ou a paz pelo governo mundial. Não temos decerto a primeira: o mundo está dividido em sistemas político-econó-

micos antagónicos, em quadros de cultura diferentes, em pontos de vista radicalmente opostos quanto à concepção do homem e da sociedade civil. Não temos decerto também a paz pelo governo mundial: criou-se em tempo o mito de que as Nações Unidas seriam o governo mundial: mas não são, nem os seus criadores jamais se propuseram consentir que o fossem: Roosevelt, Churchill, Staline, na verdade, e ainda que por um período houvessem convencido a humanidade do contrário, nunca pretenderam um governo mundial, *mas apenas um governo do mundo pelos seus países imperiais*, portanto somente por algumas potências, aquelas que se auto-elegeram membros permanentes do Conselho de Segurança e se atribuíram o direito de *veto*; mas nem estas têm podido governar o mundo na paz, por motivos que julgo poder aclarar mais adiante. Eliminámos assim todos os métodos conhecidos de manutenção da paz sem conflito no terreno militar generalizado.

Eliminámos todos menos um — o da paz pelo equilíbrio. E é este, na realidade das coisas, que caracteriza a essência da situação internacional actual. Há por isso que observar esse equilíbrio com algum pormenor: isto é, em que consiste, em que é baseado, e entre quem se encontra estabelecido? Parece-me que as respostas em síntese são estas: o equilíbrio consiste e está consubstanciado na ausência de guerra militar directa e generalizada; o equilíbrio baseia-se e é mantido, segundo a expressão consagrada, pelo terror recíproco; o equilíbrio encontra-se estabelecido entre as duas maiores potências actuais e seus aliados. Há agora que desdobrar ou explicitar cada um destes pressupostos.

Eu disse ausência de guerra directa e generalizada. Quer isto dizer que não há guerra directa entre os pólos desse equilíbrio nem guerra de âmbito planetário. Mas quer também dizer que, por interpostas nações e povos, os pólos desse equilíbrio, se estão em paz, conduzem entre si uma luta para prossecução dos seus objectivos nacionais. É um caso típico em que a paz é a guerra conduzida por outros meios que não os militares. Mas este mesmo equilíbrio tem evoluído nas últimas décadas. Depois de Hiroshima e de Nagasaki, e depois de 1945, a paz assentava no *equilíbrio pela desproporção*. Isto é, o poderio dos Estados Unidos era de tal forma superior ao da União Soviética (o facto desta não possuir a arma nuclear limitava-a e inferiorizava-a de tal forma) que a hegemonia norte-americana assegurava um equilíbrio mundial, no sentido de uma estabilidade mundial, firmada na *pax americana*. Mas esta

fase foi breve: a partir da década de cinquenta, depois que a Rússia fez explodir a sua bomba atômica, entrou-se num equilíbrio como *conceito operacional*, quero dizer, equilíbrio igual a uma *situação de facto* que tornava viável uma paz generalizada. Mas por detrás desse *conceito operacional* ou dessa *situação de facto* estão dois pólos de força que se têm por *messiânicos* — já veremos as consequências deste sentimento — e que por isso mesmo querem fazer triunfar um messianismo que aliás se confunde largamente com os seus interesses nacionais. Usaram então meios políticos: a propaganda ideológica, a exploração das contradições existentes no interior das estruturas do adversário, a busca do domínio das organizações políticas de vocação universal, a carta dos direitos humanos, as armas económicas, finalmente a conquista dessa *zona cinzenta* que é o Terceiro Mundo, sob as formas políticas do direito dos povos a disporem de si mesmos, da autodeterminação, da descolonização. Esgotados estes meios, exaustos estes processos, preenchidas as áreas que ainda se encontravam devolutas em relação a qualquer dos pólos — e é aqui que a descolonização portuguesa, pela maneira como foi realizada, veio introduzir uma alteração de monta no equilíbrio operacional ou na situação de facto — conclusa esta fase, dizia eu, entrou-se num novo período que tem preenchido os últimos quinze ou vinte anos. É este período que se tem designado por *equilíbrio pelo terror*. Estamos em face de uma *escalada* quase constante de meios militares que se destina a paralisar o adversário pelo terror. Mas este problema gerou toda uma dialéctica que se reveste da maior complexidade, como todos sabemos, e à qual me permitirei em pouco fazer uma referência. Nestes termos, o equilíbrio actual não assenta na *desproporção de meios*, nem traduz um *conceito operacional*, nem consubstancia um *objectivo político*: é um equilíbrio de sentinelas, sempre alerta, cada uma aterrada com o que a outra possa fazer, ou possa pensar fazer, ou que possa pensar que a outra pensa fazer, e assim por diante sem limites. E chegamos assim ao terceiro ângulo ou à terceira interrogação: entre quem se processa esse precário e instável equilíbrio? Devemos caracterizá-lo, antes de mais, por ser *bipolar*. Estamos perante dois grandes blocos, cada um chefiado por uma superpotência. Acontece, porém, que não há *homogeneidade* entre os dois blocos e respectivas chefias. O antagonismo não é apenas político, nem a rivalidade se baseia somente em interesses divergentes. É com efeito *heterogéneo* o quadro da comunidade internacional. São diferentes os valores e as prioridades. No bloco socialista, para dar um exemplo

significativo, o direito ao trabalho, o direito à habitação, o direito à cultura e à saúde, têm prioridade e esmagam o direito à liberdade, à expressão verbal e escrita do pensamento, à participação activa na vida política, às vezes até o direito à vida, etc.; no bloco ocidental considera-se cada homem como um valor em si e cada consciência como um mundo inviolável, enquanto no bloco socialista o homem está ao serviço, não do país, mas do Estado socialista, e para isso o Estado tem de possuir a totalidade desse homem, controlando não só o que ele faz como o que ele sinte e pense. Tudo isto quer dizer, por outro lado, que as duas superpotências consideram que sobre elas se projecta, como um imperativo categórico, o dever de *messianismo*, o *sentimento messiânico*, e aqui faço ligação com a referência que há instantes fiz a este aspecto. Messianismo — que é? É a convicção de uma capacidade de redenção, é a certeza de que circunstâncias imponderáveis ou providenciais não-de assegurar uma era de felicidade individual e colectiva. Ora bem: tanto os Estados Unidos como a União Soviética se sentem instrumentos dessa redenção, desse providencialismo, desse messianismo, como chefes espirituais de duas novas Santas Alianças. (Seja repetido aqui, entre parênteses, que há uma muito curiosa e bem sintomática coincidência entre aquele messianismo e os interesses nacionais (económicos, políticos, estratégicos) de uma das superpotências.) O que importa fazer ressaltar, porém, é o carácter exclusivista, o sentimento irredutível, a necessidade de intolerância de cada um dos messianismos para com o outro, sobretudo do messianismo socialista para com o Ocidente. O messianismo socialista alberga a convicção muito profunda e muito firme de que, para subsistir e para com essa subsistência salvar a humanidade, tem de destruir o Ocidente. No interior do bloco socialista afirma-se abertamente que a existência de nações capitalistas constitui ameaça à paz, e que esta é precária enquanto existirem sociedades em que uns homens oprimem outros homens. Esta atitude suscita assim uma desconfiança, um receio, que aprofunda o messianismo ocidental. Daqui o risco, o perigo constante, a instabilidade, a incerteza, mesmo o mistério, que hoje caracterizam o dia-a-dia da sociedade internacional. E tudo isto é agravado, em proporções quase apocalípticas, pelo facto de cada um dos adversários dispor de armas de destruição massiva, e quase fulminante. E isto me conduz à arma nuclear, e sua dialéctica, cujas sombras pesam como uma nevrose sobre o mundo dos nossos dias. Peço a vossa indulgência para vos roubar alguns minutos com este particular.

Parece ter-se pensado que o aparecimento de armas nucleares criou uma situação sem precedentes e que toda a teoria política e os conceitos estratégicos anteriores ficaram de súbito obsoletos. Toda a sociedade, e não apenas o sector militar, passaria a ficar envolta numa eventual guerra: a arma atómica atingiria mais rápida e directamente os centros de produção, podia destruir cidades inteiras, esmagava a moral do adversário, e um primeiro ataque ou um ataque de surpresa assumiam uma importância que se afigurava decisiva. Se fazia pouco sentido uma distinção entre o uso estratégico e o uso tático de um exército ou de uma marinha, já a expressão de bombardeamento estratégico pela força aérea ganhava sentido, e tanto mais importante se fosse usada a bomba nuclear. Este ponto, de simples teoria, revestiu-se naturalmente de implicações muito práticas a partir do momento em que a União Soviética construiu a sua bomba atómica. Estas implicações passaram a apresentar e apresentam dois aspectos: um exercício especulativo, para averiguar o que poderá suceder num mundo com um largo número de países possuindo bombas atómicas e os meios de as lançar sobre o adversário; e a questão imediata de planeamento militar tendo em conta as capacidades actuais ou futuras, subentende-se dos Estados Unidos e da União Soviética. Algumas autoridades militares responsáveis, em especial norte-americanas, têm sugerido que mais tarde ou mais cedo se inventará uma arma de defesa eficaz contra a bomba atómica. Enquanto isso não acontece — e que se saiba ainda não aconteceu neste ano de 1988 — temos de considerar a arma nuclear, se não a arma absoluta, pelo menos uma arma de importância fundamental que veio revolucionar a postura política e militar das duas superpotências, e mesmo das três outras — China, Inglaterra, França — que a possuem ainda que em menor escala. A arma atómica é aquela que, por excelência, torna aliciante um primeiro ataque-surpresa, que poderia decidir de um conflito. E é a partir daqui que entramos na estratégia e na dialéctica do poder nuclear.

De momento, e sem embargo das preocupações com o armamento convencional, tudo tem sido discutido em termos nucleares. Pode dizer-se que na matéria, nos últimos vinte anos, profunda tem sido a evolução, quer no plano da estratégia, quer no plano da atitude política. Não vou evidentemente entrar por terreno em que, quando muito, serei um modesto aluno. Cingir-me-ei, por isso, aos aspectos puramente conceituais e abstractos. Numa primeira fase, o mundo estava perante o monopólio nuclear dos Estados

Unidos ou perante uma superioridade tão vincada que a guerra entre aquele país e a União Soviética era dificilmente previsível. Então, a definição política e a estratégia militar eram firmadas unilateralmente. Todos nos recordamos das suas várias fases, das suas implicações, das suas falências. Afirmou-se, em primeiro lugar, uma política de contenção do bloco socialista: onde já estava, já estava; mas mais um passo, e seria a guerra. Esta política significava que era deixada ao bloco soviético a iniciativa das crises e a escolha do tempo e do local. Decerto, o bloco socialista não deu um passo fora das suas fronteiras; mas respondeu àquela política com uma política de infiltração, de subversão, de captação em todas as áreas cinzentas, criando pelo mundo quantas crises lhe pareceram favoráveis. Depois, os Estados Unidos proclamaram a política de recuo, ou do «*roll-back*», isto é, fazer reduzir as áreas sob controlo do bloco soviético. Mas os Estados Unidos verificaram que nessa orientação não os acompanhavam os seus aliados, e isolados não se aventuraram à execução dessa política, para evitar a qual, aliás, Moscovo se abstinha friamente de qualquer provocação: e a decisão do «*roll-back*» falhou, e não foi além de pura retórica. Por último, nesta fase, adoptou-se a doutrina da *estratégia avançada* para cuja execução o Ocidente, isto é, Washington, se necessário, não hesitaria em tomar a iniciativa de usar armas nucleares. Que se pretendia com a estratégia avançada? No caso de ataque à área geográfica protegida pela NATO, não se concederia ao adversário um metro de terreno. Mas o adversário não atacou a NATO, dedicou-se a diversões por áreas que a NATO não cobria, e a estratégia avançada não chegou a ser submetida à prova dos factos, penso que felizmente para o mundo livre. E com mais esta frustração encerrou-se a fase da superioridade dos Estados Unidos, da sua agressividade, do seu desafio.

Entramos então numa nova época. Abriu esta a ideia, o conceito político e estratégico da «*retaliação maciça*». Foi dada a esta doutrina uma interpretação imediata: os Estados Unidos responderiam a qualquer agressão, em qualquer local, com o uso maciço de todas as armas, incluindo as nucleares, sobretudo as nucleares. Isto significava uma guerra geral: mas à medida que se tornava mais nítida a noção de que uma guerra geral implicava uma devastação geral, pelo poder crescente da arma nuclear, a ameaça perdia credibilidade como sanção contra uma limitada agressão local. Por outras palavras: a retaliação maciça supunha um ataque maciço; se este se não produzisse, não haveria lugar para aquela; a União Soviética jamais atacou

maciçamente; cada iniciativa soviética enfraquecia o Ocidente, mas nenhuma tinha envergadura que justificasse retaliação maciça; e assim esta política também se cingiu a uma fase tão eloquente quanto vazia. E então deslizou-se para a concepção da «*resposta flexível*», ou seja, para a concepção da «*guerra limitada*». Simplesmente — e aqui entramos no que há de dramático na dialéctica do poder nuclear — a limitação da guerra impõe um consenso entre os dois ou vários adversários, implica um acordo quanto aos objectivos (visto que o objectivo havido por limitado e secundário por um, pode ser tido por amplo e prioritário por outro), e sobretudo pressupõe, por detrás do poder para conduzir uma guerra limitada, o poder de conduzir uma guerra geral, no caso da guerra limitada estar a ser perdida ou de o adversário tomar a iniciativa de generalizar a guerra. Esta reflexão pode levar aos seguintes pensamentos: acaso se devia estabelecer uma distinção de princípio entre armas nucleares estratégicas e táticas; e ao fim e ao cabo poderia resultar de uma guerra limitada uma consequência tão devastadora como de uma guerra planetária. Ora bem: destas dúvidas se deslizou para os conceitos actuais de *primeiro ataque*, de *ataque surpresa* ou *preventivo*, de *dissuasão*. Mas logo a ideia de um primeiro ataque levanta o problema de saber se um primeiro ataque deveria ser uma primeira «*salva*» de uma guerra nuclear, para mostrar ao inimigo que esta não inspira receio, ou se deveria empenhar desde logo todos os meios de modo a destruir, ou a tentar destruir, toda a capacidade de retaliação do adversário. Quanto ao *ataque surpresa* ou *preventivo*, continua por decidir se deve ter como objectivo evitar que o adversário disponha da arma nuclear, destruindo as instalações que a manufacturaram ou se preparam para a lançar, ou se deve ter como objectivo constituir um primeiro ataque antes que o inimigo use por seu turno a arma nuclear. E deste modo passamos ao problema grave, candente, que domina e absorve todos os demais em matéria nuclear, e que é o problema dos nossos dias: o problema da *dissuasão nuclear*. Ou seja: a ameaça do uso da arma atómica de modo a evitar que o adversário a utilize. Procurarei traçar uma síntese, decerto muito tosca, mas suficiente para o meu propósito.

Um primeiro ponto é este: a dissuasão tem de possuir absoluta credibilidade, e a sua eficácia assenta precisamente na certeza e no horror apocalíptico que inspira; qualquer dúvida quanto a essa certeza e à dimensão desse horror reduz imediatamente o escopo e o âmbito da dissuasão. Quer dizer que a dissuasão de um lado e outro, para ser eficaz, tem de conter a garantia

de destruição mútua. Tal como em tempos antigos a eficácia da troca de reféns dependia da certeza mútua do morticínio de todos. Em segundo lugar, há que se estar seguro do julgamento que se faz dos propósitos do adversário: é decisiva a percepção que americanos e russos formem reciprocamente das suas intenções e capacidades. O *medo* de que o *outro* se prepara para atacar, na convicção errónea de que *eu* me preparo para atacar, dá-me na realidade um motivo para atacar e assim justifica por seu turno o motivo do *outro*. Recordo a síntese pitoresca mas exacta de Thomas Schelling: «*ele pensa que nós pensamos que ele pensa que nós pensamos em atacar, por isso atacará, logo nós temos de atacar*». Pode por isso ser perigosa tanto a dúvida quanto à dissuasão como a incerteza da certeza da incerteza, e assim por diante. Em terceiro lugar, a conquista de uma superioridade tecnológica ou um simples aumento da capacidade de defesa pode romper o equilíbrio, suscitar suspeitas e adensar o perigo. Poderá ser este o raciocínio: se o adversário aperfeiçoa os seus meios de defesa, é porque receia ser atacado; ora *eu* não tenciono atacar, mas responderei ao ataque; é para enfrentar essa resposta que o adversário melhora a sua defesa; sendo assim, para prevenir o ataque *dele*, tenho *eu* de atacar. Por seu lado, a busca de uma conquista tecnológica que assegure uma superioridade nuclear provoca em si uma reacção do adversário: este pode mesmo equiparar aquela a um primeiro ataque preventivo. Mas a ideia de superioridade implica também a ideia de paridade — e a definição do que é paridade nuclear entre as duas superpotências constitui matéria que leva anos a debater entre ambas. Está mesmo por resolver a questão de saber se os mísseis intercontinentais, ainda que idênticos, favorecem mais os Estados Unidos, potência marítima, ou a União Soviética, potência mais continental. Finalmente, à capacidade de dissuasão põe-se ainda o problema de saber se deve procurar uma vitória limitada ou uma vitória total — o que para o adversário põe o dilema entre a derrota localizada ou a rendição incondicional. De tudo isto poderemos concluir que a estratégia nuclear acaso não é já estratégia militar e de guerra, mas uma estratégia de política e até de psicologia. E fica-nos sempre a dúvida de saber se a arma nuclear é um primeiro trunfo ou um último recurso. Debruçando-se sobre esta problemática afirmam muitos tratadistas actuais: não se pode garantir que não haverá guerra nuclear apenas porque se repete que o seu resultado seria uma catástrofe sem limites; e não se pode eliminar a possibilidade de uma guerra nuclear simplesmente garantindo que, se se produzir, acabará

numa catástrofe sem limites. Em qualquer caso, e muito paradoxalmente, a arma nuclear veio tornar, não digo mais provável, mas mais plausível, uma guerra entre os Estados Unidos e a União Soviética. E aceitem que não tenho o propósito de expender quaisquer novidades: melhor informada do que eu está a audiência a que me dirijo: atrevo-me a pensar que suscitei alguns temas actuais, próprios de uma reflexão em comum.

E o futuro?, pergunta-se no tema que me foi distribuído. Confinei-me no que disse ao bipolarismo russo-americano porque este é, na opinião geral, a grande realidade dos nossos tempos. E como se desenrolará no futuro próximo esse bipolarismo? Não sei fazer, nem caberia aqui tentar fazer futurologia; mas as características actuais da sociedade internacional permitem o esboço de alguns quadros verosímeis. Podemos considerar o comportamento de diversos actores ou agentes: as Igrejas, as grandes multinacionais, os grupos de pressão, os interesses patronais e sindicais, outros ainda. Negar-lhes influência, no plano interno e até às vezes no plano externo, seria tão descabido como exagerá-la. Ao fim e ao cabo, todavia, creio que a realidade última é ainda a da Nação, baseada em solidariedades nacionais servidas por um Estado, soberano no seu território, e principal actor e agente na comunidade internacional, sendo por sua vez o Estado servido por governos responsáveis e representativos, mas que não respondem perante nenhuma autoridade internacional ou que se pretenda supranacional. Neste particular como noutros, em matéria de relações internacionais, e como diz Robert Gilpin, «estamos como no tempo de Tucídides». E sejam quais forem as formas de evolução, ninguém, neste momento e num futuro previsível, afirma que a ideia de Nação-Estado esteja morta, ou moribunda, ou sequer doente. Em qualquer caso, escreveu Arthur Lewis, talvez com algum exagero, o processo de evolução é o mesmo de há dois mil anos. Em todas as épocas, em todas as circunstâncias, em todos os *sistemas* ou *situações* estamos sempre perante forças de continuidade e de mudança. Nesta última década, e até este ano, que mudanças importa lembrar? A proliferação de armas nucleares, o surto de novos centros de poder económico, o crescimento financeiro e industrial de vários países, as crises de energia e a ameaça aos pontos de abastecimento, o acrescentamento de vasta escala do potencial militar e tecnológico da União Soviética, a erosão do potencial norte-americano e da *pax americana* — são factores cujas consequências estão longe de esgotadas. Estamos nos nossos dias perante fenómenos de larga envergadura. Os impérios,

as estruturas e sociedades imperiais, quando atingem os limites da sua capacidade, sentem dificuldades crescentes em mantê-los, e essas dificuldades prenunciam o início do declínio. Os lucros da sua produção começam a diminuir; trocas com os novos poderes económicos aumentam o consumo, mas desequilibram a balança comercial, e suscitam dificuldades fiscais; e menores custos de produção e menor preço de mão-de-obra dos novos centros de poder criam perigos para as sociedades imperiais. Sem embargo de os Estados Unidos continuarem a ocupar o cume da hierarquia dos Estados, está afectado o seu poder de «governar» o conjunto internacional: não controla as esferas de influência, as regras do jogo económico interestatal, não é juiz exclusivo das redistribuições territoriais. É poderosíssima a economia dos Estados Unidos; mas parece sentir embaraços crescentes em apoiar a sua estação internacional; é a mais poderosa potência militar do mundo; mas dir-se-ia que experimenta dificuldades crescentes em estar presente em toda a parte com igual força. Começam a surgir vazios de poder — alguns até provocados por erros óbvios da política norte-americana — que a União Soviética se apressa ou se apresta a preencher. De qualquer modo os Estados Unidos têm procurado reduzir os seus compromissos externos e solicitar dos seus aliados que os assumam; mas os aliados, enfraquecidos pela própria política de Washington durante anos, manifestam um tanto de relutância em satisfazer os seus amigos americanos. Proclamou o Presidente Reagan uma política de renovação nacional: é cedo para se saber se nesta se inclui a manutenção de uma hegemonia global ou a contracção para posições menos arricadas mas mais modestas. Vários são os perigos que, sem imaginação excessiva, poderemos entrever: um pronunciado surto de renovado trotskysmo na União Soviética; a afirmação de um terceiro centro nuclear de decisão — uma China, um Japão, uma Alemanha reunificada — que altere o actual equilíbrio bipolar (uma vez que não serão de considerar, neste contexto, uma França e uma Grã-Bretanha, amigas e aliadas dos Estados Unidos, partes que são e decerto se manterão como membros do pólo nuclear americano); e uma gradual multiplicação dos desafios ao poderio, tanto dos Estados Unidos como da União Soviética, se o Japão, a China, a Alemanha reunificada viessem a converter o seu potencial económico e industrial em potencial militar. Qual seria a reacção dos Estados Unidos? Qual a da União Soviética? De momento, tanto Washington como Moscovo acreditam que o tempo corre a seu favor; e em face destas certezas nem

de um lado nem de outro há sinais do pânico que costuma preceder as grandes catástrofes. Mas a União Soviética parece estar também a atingir os seus limites, pelo menos num sistema socialista mais do que ultrapassado. E então poderemos ter um dia perante nós uma equivalente situação de retraimento, que teria de implicar então o abandono da veleidade absurda de implantar o comunismo no mundo. Nessa hipótese tudo se encaminharia para umas Tordesilhas apaziguadoras, e que se manteriam enquanto novos poderes e novas forças não os desafiassem. Recordo-me de que há muitos anos, numa conferência de imprensa, o General De Gaulle declarou: «no dia em que a China atacar, deveremos fazer sentir aos russos que os consideramos europeus». Lembro-me que na altura não compreendi bem esta frase. Talvez hoje o sentido seja mais claro, sobretudo se além da China lermos Japão ou mesmo Alemanha. Uma coisa parece certa: a estrutura económica da sociedade internacional sofrerá abalos profundos, e a estes dificilmente sobreviverá o actual mercado europeu comum, situado como está perante potências de periferia que o têm por inimigo. Se para além da estrutura económica também se modificará a estrutura política e militar, eis o grande problema: maior mistério ainda é o de saber se tudo processará em paz ou em guerra. Mas isto já pertence ao domínio da futurologia. E chego ao fim com o sentimento de que não tratei afinal do tema que me foi distribuído, ou de que o não tratei como o esperavam.

Alberto Franco Nogueira

Embaixador