
O PODER, A MORAL E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O presente artigo resulta de um trabalho de investigação do autor, na sua qualidade de Assessor do Instituto da Defesa Nacional.

Resumo:

O relacionamento entre as unidades políticas no interior dum sistema desprovido de autoridade central, incapaz de arbitrar conflitos e sem capacidade para impor sanções, resulta marcado pelos diferenciais de poder que se estabelecem entre as partes interessadas. Num tal contexto, em que o verdadeiro motor da acção política é a prossecução dos interesses de cada estado, haverá lugar para considerações de natureza moral? De acordo com os pensadores «realistas», é diminuto o espaço reservado à moral. Os «idealistas», pelo contrário, sustentam que as relações entre unidades políticas dependem muito mais do carácter dos protagonistas do que das características do sistema. Do confronto dos dois pontos de vista pode concluir-se que, embora haja lugar para uma dimensão moral no relacionamento entre estados, a verdade é que, sem um mínimo de ordem fundada no equilíbrio dos diversos poderes, o direito internacional não tem condições para funcionar.

Nuno Mira Vaz

O PODER, A MORAL E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A afirmação da **soberania**, que tem enquadrado as acções dos estados, em particular nos séculos XIX e XX, encontra-se muito condicionada pela estreita margem de manobra que o sistema internacional contemporâneo, fortemente interactivo, concede a contragosto.

O exercício da soberania representa a expressão, em acto, dum poder supremo. Como tal, constitui objectivo central tanto dos estados internacionalmente reconhecidos, como das unidades políticas que aspiram a esse reconhecimento. E apesar de no mundo se desenharem interdependências cada dia mais frequentes e estreitas, as quais favorecem a concretização de complicitades entre diferentes países e regiões, a verdade é que a afirmação da soberania continua a depender da existência duma relação de poderes favorável aos desígnios da unidade política considerada. Na realidade, o contexto internacional, mesmo nos locais onde não ocorre confrontação armada ou violência física significativa, permanece eminentemente conflitual, e desse modo a soberania só por mero acaso pode afirmar-se sem quebra das regras de convivência pacificamente aceites; o normal, na vida dos estados, é que se gerem entre eles e os restantes actores do sistema incompatibilidades de interesses e de vontades que podem desaguar no emprego da força, militar ou outra.

Esta **força**, constituída pelos *meios, recursos e capacidades de toda a natureza, militares, económicos, humanos, organizacionais e psicológicos de que um actor político pode lançar mão ou tirar partido para alcançar os seus objectivos*,⁽¹⁾ independentemente da situação vivida, não deve confundir-se com **poder**, pois este é sempre avaliado em função de cada situação estratégica. A força é sempre e imediatamente mensurável, enquanto que o poder é aferido em relação a uma situação específica, podendo ter um valor diferente em cada uma delas. A mesma quantidade de força pode produzir poderes com

(¹) Abel Couto, p. 40

expressões variadíssimas, e esta circunstância confere à avaliação dos poderes relativos um enorme grau de aleatoriedade.

Poder, portanto, é o *conjunto de forças de qualquer natureza, morais e materiais, que um Estado pode utilizar, em circunstâncias determinadas, em apoio da sua estratégia.*(²)

O Poder, em sentido absoluto, tem um interesse relativo. As **relações de poder**, pelo contrário, são extremamente importantes, pois explicitam quem pode ou quem não pode influenciar outrem no interior do sistema internacional. Mas mesmo essas, só são válidas em cada momento considerado, visto que o que interessa é uma avaliação dos poderes relativos, numa perspectiva de futuro mais ou menos longo.

Ao poder utilizado pelas unidades políticas no domínio das relações internacionais, chama-se **poder nacional**. Esta designação, que no passado foi indiscutivelmente verdadeira em quaisquer circunstâncias, carece hoje de uma explicação adicional, pois certas unidades políticas integrantes do sistema, não obstante deterem poderes assinaláveis, não podem todavia ser consideradas verdadeiras nações. E no entanto é frequente designar o seu poder, em igualdade com o daquelas, por poder nacional. Esta constatação já foi aliás acolhida no ordenamento internacional, onde tem vindo a conceder-se a estes actores (conhecidos como «não-estatais»), um protagonismo em muitos casos semelhante ou mesmo superior ao de outros actores politicamente organizados e dispendo de território nacional.

O poder nacional não deve ser considerado um simples produto da reunião de todos os recursos ao dispor da Nação, mas sim uma integração de meios que agem como um todo uno e indivisível, de forma síncrona e sistémica, ainda que os seus efeitos possam ser predominantemente desta ou daquela natureza.

A enorme lista de factores em que os manuais costumam decompor o poder, e que parece esgotar toda a realidade pertinente, não deve todavia levar-nos a esquecer que «(...) todos os factores que concorrem para o poder nacional, com excepção do geográfico, estão em constante fluxo, influenciando-se mutuamente e deixando-se por seu turno influenciar pela acção exterior da natureza ou do homem (...).»(³) A acentuada volatilidade de alguns destes factores é na verdade responsável por boa parte dos erros cometidos na avaliação dos potenciais nacionais. Para Hans Morgenthau, há três que são

(²) Idem, p.241

(³) Hans Morgenthau, p. 158

mais frequentes: «(...) O primeiro consiste em não ter na devida conta a relatividade do poder, tomando-o como um valor absoluto ao serviço de cada nação. O segundo resulta de se considerar eterna a relevância de determinados factores que no passado desempenharam importantes papeis, esquecendo-se as alterações dinâmicas a que todos os factores estão sujeitos permanentemente. O terceiro é consequência de se atribuir a um único factor uma importância decisiva, negligenciando a importância dos restantes e a forte interdependência de todos. Noutras palavras, o primeiro erro consiste em não relacionar o poder de uma nação com os poderes das outras, o segundo em não relacionar o poder actual com o poder futuro, e o terceiro em tomar de forma isolada todos os factores de cada nação (...)».(4)

Quincy Wright encontra para estes erros de avaliação muitas razões. E uma das menos referidas – sendo contudo das mais frequentes – é a que resulta de se admitir que os estadistas, ao optarem por uma determinada política, o fazem de forma inteligente, após ponderação cuidada de todos os factores envolvidos. Ora a verdade é que uma tal convicção radica em pressupostos falsos, particularmente em regime democrático, onde a força da opinião pública – pouco propensa a interessar-se por questões de ordem internacional e como tal influenciada por considerações relativas à nacionalidade e às amizades ou inimizades tradicionais, em detrimento de outras que importam realmente para a avaliação dos poderes relativos, como sejam a ponderação das potencialidades e das vulnerabilidades dos actores – pode determinar o comportamento dos responsáveis políticos.

O conhecimento rigoroso do poder das nações, das modalidades da sua aplicação e das formas como pode ser maximizado, constitui preocupação permanente dos responsáveis pela formulação e implementação das políticas dos estados, tendo em consideração a frequência com que estas entram em conflito com as dos outros componentes do sistema.

Para Hans Morgenthau e demais pensadores ligados ao **realismo político**, o mundo é o resultado da afirmação de forças inerentes à natureza humana, logo necessariamente imperfeito e marcado por interesses opostos e tendencialmente conflitantes. Para os teóricos desta escola, a acção política é marcada por seis princípios fundamentais:

1. A política, tal como a sociedade em geral, é governada por leis objectivas, que têm as suas raízes na natureza humana; então, se se quer

(4) *Idem*, p.160

- melhorar a sociedade, é necessário conhecer intimamente as leis que a regem.
2. Os actores do sistema internacional movem-se de acordo com directrizes fixadas por um quadro de interesses, e estes por sua vez são definidos em termos de poder.
 3. A ideia do *interesse*, essencial à acção política, mantém-se independentemente das circunstâncias de tempo e lugar. No dizer de Max Weber, *são os interesses, materiais e morais, e não as ideias, que influenciam as acções do homem*.
 4. As acções políticas devem ter uma aferição no plano moral, mas os princípios morais não podem constituir obstáculo à acção política dos estados. O indivíduo pode dizer: *Fiat justitia, pereat mundus* (faça-se justiça, ainda que o mundo pereça), mas o estado não, visto que é responsável por um certo número de indivíduos.
 5. As aspirações morais duma nação não têm que se subordinar às leis morais que governam o mundo.
 6. O realismo político só se preocupa em manter ou aumentar o poder da nação.

Kjell Goldmann – outro realista – propõe que se retenham três ideias chave:⁽⁵⁾

- as características do sistema internacional influenciam a política internacional – «(...) a guerra é em grande medida uma consequência da estrutura do sistema internacional, incompreensível se se referirem apenas as personalidades dos decisores políticos, os objectivos dos governos, ou outros eventos, estruturas ou processos relativos aos actores singulares ou às relações entre eles (...)».
- a mais importante característica do sistema internacional é a de que ele é composto por estados soberanos e não dispõe de uma autoridade central – no interior de cada estado existe uma autoridade central com o monopólio do uso legítimo da força; no sistema internacional há anarquia: o poder é quem reina, não a justiça.
- num tal sistema, o poder dos actores é função da sua capacidade para infligir danos a terceiros, em especial com recurso a meios militares.

(5) London, 1979, p. 19

Uma variante desta doutrina, conhecida por **neo-realismo** ou por **realismo estrutural**, é-nos proposta por Kenneth N. Waltz na sua obra *Theory of International Politics*. O ponto de vista central é o de que «(...) o resultado das políticas seguidas no interior do sistema internacional tem muito mais a ver com os constrangimentos estruturais do sistema de estados do que com os comportamentos individuais das unidades políticas (...)». De facto, prossegue o autor, «(...) o sistema é estruturado de forma anárquica e não hierárquica. Assim sendo, cada unidade política empenhada em permanecer no sistema privilegia de forma instintiva as suas sobrevivência, segurança e independência, motivo por que procurará reforçar permanentemente as suas próprias capacidades, resultando desta competição entre unidades políticas frequentes alterações nos equilíbrios do poder».(⁶)

Os **idealistas**, por seu turno, sustentam uma concepção totalmente distinta das relações internacionais. Para eles, a História demonstra que as relações entre unidades políticas dependem muito mais do carácter dos protagonistas e de outras circunstâncias fortuitas do que das características do sistema, devendo portanto ter-se em conta que, ao avaliar poderes relativos, o resultado final pode ser desvirtuado por factores de irracionalidade intimamente ligados aos diversos actores.

Quando os idealistas o confrontam com a inaplicabilidade da sua teoria a certos passos da História, muito mais marcados por dinâmicas de consenso do que de discórdia, Waltz reafirma de forma peremptória a sua tese de que o comportamento dos estados no domínio da política internacional tem sido sempre basicamente o mesmo: todos eles são influenciados pelos constrangimentos estruturais do sistema e pela necessidade de actuar em ambiente de anarquia, contando com as suas próprias forças e tendo em vista o reforço do seu poder, e assim têm de proceder se querem sobreviver e prosperar. O elemento que melhor caracteriza o sistema – prossegue o autor de forma enfática – é o de que no seu interior não existe diferenciação funcional entre estados. A preocupação principal, que é comum a todos, consiste em sobreviver e assegurar a independência pelos seus próprios meios. O que os diferencia é a sua posição no sistema, o seu poder em relação aos outros. As sociedades domésticas são colectivos heterónomos estruturados de forma hierarquizada e cujos elementos constitutivos são mandatados para se especializarem tendo em vista a sobrevivência do conjunto; a sociedade internacional, estruturada com base na autonomia e na anarquia, impõe aos seus

(⁶) Paul Schroder, p. 108 e 109

membros que esqueçam a especialização e se concentrem na tarefa de assegurar a sobrevivência.

Quincy Wright tem um ponto de vista semelhante:

O moderno estado nação, recusando reconhecer uma autoridade superior, reclamou todo o poder sem o concomitante sentido de responsabilidade. A família das nações, constituída com base num espírito de cooperação entre estados, assumiu que eles eram responsáveis perante a lei internacional, mas a verdade é que não se preocupou em implementar o poder necessário para impor a referida responsabilidade.

As divergências entre realistas e idealistas resultam especialmente evidentes quando se comparam os entendimentos das duas escolas acerca do papel da moral nas relações internacionais. Enquanto a escola realista está pronta a ignorar a ponderação dos valores morais sempre que estes possam prejudicar os interesses que determinam as políticas intensamente competitivas dos estados, os idealistas insistem em que «(...) há princípios morais substantivos que influenciam de forma significativa os assuntos internacionais (...)» e em que «(...) a formulação da política externa é um domínio intrinsecamente ligado às opções morais (...)».(7)

Os pontos de vista idealistas inspiram-se em grande parte no pensamento «internacionalista» do período de entre as duas guerras, o qual acreditava que a moral podia influenciar as relações internacionais de quatro maneiras diferentes. Em primeiro lugar, através da introdução de normas morais, aceites pela generalidade dos estados e com potencialidades para conduzir os decisores políticos à adopção de políticas justas. Em segundo lugar, como consequência da pressão das opiniões públicas domésticas, reconhecidamente capazes de exercer um constrangimento moral sobre as decisões dos políticos. Em seguida, devido à própria natureza das acções humanas, que faz com que elas se revelem mais orientadas pela racionalidade e pelos valores comuns, do que pela mera apetência pelo poder, naturalmente mais conflitual. E por fim, através da acção de comunidades e opiniões públicas mais esclarecidas, apoiadas numa democratização progressiva que leva os estados, em especial no Ocidente, a agir segundo preceitos morais.(8)

Contra estes pontos de vista insurge-se em primeiro lugar a «antropologia teológica» de Reinhold Niebuhr: *o orgulho do homem e a sua sede de poder*

(7) Robert W. McElroy, p. 4 e 5

(8) Idem, p. 12 e 13

perturbam a harmonia da criação. (9) Em seguida, com base nela, E. H. Carr⁽¹⁰⁾ ataca o argumento fundamental dos idealistas de que é do interesse das nações banir a guerra da face da terra. Para o autor, trata-se dum ponto de vista predominantemente anglo-americano, centrado na esperança de que a preponderância dos dois países no concerto internacional poderia manter-se sem necessidade de recorrer à guerra. Uma tal visão do mundo é profundamente distorcida, afirma Carr, pois ignora por completo o facto de essa posição de predomínio hostilizar os interesses de outros países. E se alguns poderão porventura estar dispostos a aceitar os factos consumados, outros haverá que não:

A crença utópica de que existe um interesse universal na paz, identificável com o interesse da cada nação, relegou para segundo plano, no pensamento dos políticos, o facto indesmentível de que há nações que querem manter o statu quo e outras que querem alterá-lo.

Embora não negue a existência de circunstâncias que podem levar as nações a agir de acordo com motivações morais, Carr acredita que «(...) o papel da moralidade nas relações internacionais está condicionado pela dificuldade em aplicar o princípio da igualdade no interior do sistema e pela relutância das nações em agir segundo o princípio de que o bem colectivo (neste caso o da comunidade das nações) deve preceder o bem de cada uma delas (...).»⁽¹¹⁾

Morgenthau, por seu lado, consciente da complexidade dos problemas morais envolvidos no relacionamento externo, procura demonstrar que toda a política, em especial a internacional, é uma luta pelo poder, existindo uma contradição insanável entre a ética e o poder, a qual condena ao fracasso todas as teorias das relações internacionais que não tenham em consideração essa contradição:

Os elementos dominantes na cultura ocidental, e em particular na americana, têm produzido, em nome da moralidade, um entendimento incorrecto acerca da natureza da política externa e, por extensão, da própria moralidade e dos julgamentos feitos em seu nome.⁽¹²⁾

(9) in *The Nature and Destiny of Man: Human Nature*, Charles Scribner and Sons, New York, 1943, pág. 178 e 179

(10) in *The Twenty Years' Crisis: 1919-1939*, Macmillan and Company, London, 1956, pág. 53

(11) Robert W. McElroy, p. 17 e 18

(12) Hans Morgenthau, p. 19 e 20

Contudo, admite que a moral pode, em certos contextos, emprestar dignidade aos interesses invocados pelas unidades políticas e contribuir mesmo para credibilizar as justificações ideológicas das suas acções. Não deixa porém de prevenir que não existem valores morais absolutos, aos quais tenha de se sacrificar tudo o resto. Agir em obediência a um valor destes, sem pesar todas as circunstâncias envolvidas e as suas consequências, equivaleria a pôr em risco não só os interesses do estado mas também os próprios valores morais.

Morgenthau mostra-se convicto de que uma certa ideologização da ética e o absolutismo moral distorceram o equilíbrio do sistema internacional e conduziram o mundo a uma série de conflitos que teriam sido evitados, se as políticas externas das nações neles envolvidas tivessem sido adoptadas exclusivamente em função dos interesses respectivos: *o interesse duma nação amante da paz só pode ser fixado em termos de segurança nacional, e esta circunscreve-se à integridade do território e das instituições*. Os interesses fundamentais das unidades políticas podem pois ser objectivamente definidos. E uma vez que isso aconteça, os governantes ficam vinculados, em conformidade com eles, a adoptar políticas com clara natureza não conflitual, que visam em exclusivo manter a integridade da nação e das suas instituições. Segundo o autor, a adequação das políticas externas aos interesses nacionais, mais do que uma sujeição de natureza prática aos imperativos do sucesso, é obrigação moral de qualquer política realista. E distingue dois motivos para esta obrigação. O primeiro deriva do compromisso das nações em proteger os cidadãos contra o mal: (...) *Uma vez que o sistema internacional está marcada pelo conflito e pela competição, as nações que queiram praticar o altruísmo estão condenadas a fazê-lo a expensas dos seus cidadãos; e nessa medida o altruísmo das nações constitui um acto imoral que agride a esperança nelas depositada pelos cidadãos* (...). O segundo resulta de ser a mútua prossecução dos interesses nacionais, tal como o autor os define, a única forma genuína de promover a paz e a ordem no seio do sistema internacional: (...) *Na ausência duma sociedade internacional integrada, a prossecução de um «modicum» de ordem e o respeito por um mínimo de valores morais implica a existência de comunidades nacionais com poder bastante para promover uma e outras* (...).⁽¹³⁾

Há no entanto entre os realistas quem tenha uma visão bem mais «fundamentalista» do interesse nacional. Para George Kennan, por exemplo,

⁽¹³⁾ Idem, p.26 e 27

«(...) os interesses nacionais com os quais os governos têm de se preocupar são basicamente a segurança militar, a integridade da vida política e o bem estar do povo. E estes interesses não têm qualquer qualidade moral (...).»⁽¹⁴⁾

O pensamento da escola realista acerca do papel da moral na ordem internacional fica assim mais claro. Em primeiro lugar, considera a ideologização da moral incapaz de conferir um mínimo de substância ao papel da moral como um todo. Em seguida, insinua – e nisso está acompanhada por muitos académicos da escola normativa – que prosseguir obstinadamente valores morais isolados é moralmente simplificador e pode ter consequências desastrosas. Por último, afirma que o interesse das nações é desprovido de qualquer valor moral.

Esta visão do mundo como um caldo de cultura onde os diferentes interesses das unidades políticas conduzem inevitavelmente ao conflito, leva alguns autores realistas (ou tradicionalistas) a expressar a opinião de que *num sistema internacional anárquico, a capacidade militar constitui a essência do poder*. Para a escola tradicionalista, «(...) não só a capacidade militar afecta directamente o poder das nações, como também os restantes factores aumentam o poder das unidades políticas através do aumento da sua capacidade militar. Os recursos naturais, bem como a economia, podem afectar o poder dos estados por forma diferente da mencionada, mas trata-se duma função secundária (...).»⁽¹⁵⁾

Para Lasswell e Kaplan, esta teoria exagera a eficácia da componente militar do poder chegando até, em certas circunstâncias, a considerar o poder militar como o poder supremo, em relação ao qual todos os outros devem ser aferidos. Parece ser o caso de Cline, para quem um estudo do poder é sempre, em última análise, um estudo da capacidade para desencadear a guerra, ou de Keohane e Nye, quando afirmam que, a despeito dos «(...) custos crescentes dos equipamentos militares, conjugados com a inaplicabilidade da força em variadíssimas situações, ainda é a força (militar, entenda-se) que domina todos os outros factores do poder (...).»⁽¹⁶⁾ Para estes autores, é evidente que o poder militar domina o poder económico na medida em que os recursos económicos, por si sós, serão muito provavelmente ineficazes contra o uso resolutivo da força militar, sendo certo que a força

⁽¹⁴⁾ Ibidem, p.27

⁽¹⁵⁾ Kjell Goldman, p. 21

⁽¹⁶⁾ cit. em Cline, 1988, p.232

é quase sempre indispensável – afirmam ainda – para garantir a sobrevivência das unidades políticas em situações críticas.

A generalidade dos autores, porém, sem contestar o papel central da violência no domínio das relações externas, afirma que o poder não assenta sempre, ou sequer geralmente, na violência, mas sim numa diversidade de bases, não existindo nenhuma forma de poder mais essencial do que as outras. Para Knorr, a discussão acerca do poder militar pode resultar infrutífera se não for inserida num contexto apropriado: «(...) a ideia de maximizar o poder militar dum estado não tem sentido se os recursos militares não forem relativamente fungíveis. Num mundo em que a natureza das acções militares pode variar imenso – guerra nuclear, guerra convencional, guerra limitada, guerra de guerrilha, etc -, parece aconselhável considerar outros poderes para além dos militares (...)».⁽¹⁷⁾

Geoffrey Stern⁽¹⁸⁾ chama a atenção para a dificuldade de se avaliar a efectiva capacidade militar duma unidade política e portanto a sua real contribuição para o poder nacional. De facto, muitos factores relevantes para o desencadear de acções militares, como sejam a fiabilidade dos sistemas de armas, as implicações estratégicas da existência ou não de acordo entre os líderes políticos e os chefes militares, ou a adequação e concretização da política de alianças, entre outros, são muito dificilmente quantificáveis. Neste contexto, a força militar constitui necessariamente o factor decisivo? Para o autor, é perfeitamente claro que a capacidade dos estados para vencer os litígios aos seus contendores não depende somente ou principalmente da força militar, mas sim dum conjunto de potencialidades económicas, diplomáticas, políticas e militares, que permitem aos responsáveis políticos a escolha das opções apropriadas aos objectivos prosseguidos.

Além disso, o poder também varia de acordo com o movimento de que se encontra possuído, conforme William Hameeb constatou ao estudar o comportamento das unidades políticas envolvidas em processos negociais. Diz o autor que a maioria dos observadores tende a considerar as negociações duma maneira que se diria Clausewitziana, isto é, como a continuação da guerra por outros meios e não como um fenómeno singular de rela-

⁽¹⁷⁾ Idem, p.25

⁽¹⁸⁾ in «International Relations in a Changing World: Bucking the Trendies», *The World Today* vol 51, nº7, p. 150 e 151.

ções entre estados,⁽¹⁹⁾ quando o essencial está em compreender que a negociação envolve no mínimo dois actores que utilizam simultaneamente uma concepção estrutural do poder (os recursos disponíveis) e uma concepção comportamental do poder (a capacidade), ambas indispensáveis para uma análise do poder real. Na verdade, «(...) enfatizar os recursos de forma isolada não permite destacar o movimento que está na essência do processo negocial. De forma similar, enfatizar a capacidade dos actores retira a negociação do seu contexto real (uma relação integral entre partes), pondo em destaque os movimentos isolados e as táticas sem olhar às fontes dos movimentos e sem sublinhar a capacidade de pôr em prática determinadas acções (...).»⁽²⁰⁾

Independentemente das circunstâncias em que é exercido, o poder real só se define *em acto*; até lá, é meramente *potencial*, e não é raro que as expectativas criadas em relação a um determinado poder saiam frustradas na altura da concretização. Chama-se a esse fenómeno o **paradoxo do poder não realizado**⁽²¹⁾. Como é que – como tantas vezes acontece –, os «pequenos» influenciam o comportamento dos «grandes»? Porque é que, no Vietname, a «maior potência mundial» foi derrotada por um «bando de assaltantes vestidos com pijamas pretos»?

James Baldwin encontra duas explicações para esta falha na transferência do «poder potencial» para o «poder real». Uma, são os defeitos de funcionamento nos processos de conversão («os americanos possuíam as bombas mas faltava-lhes a vontade de as utilizar»); a outra tem a ver com as variações introduzidas, durante o processo, na natureza, na dimensão e no domínio do poder. Na realidade, a capacidade das unidades políticas para transformarem poder potencial em poder real deve ser aferida num contexto determinado («Quem é que tenta levar quem a fazer o quê?»), e o «paradoxo do poder não

⁽¹⁹⁾ Existem sobre o assunto três doutrinas principais: a **teoria dos jogos**, a teoria da **concessão/convergência** e a teoria do **comportamento psicológico**.

A primeira, tratada nas obras de Rapoport e Schelling, encara a negociação como um comportamento de escolha racional, descrevendo a estrutura do poder entre duas partes litigantes, mas não o processo do poder. A segunda dá como provado que os litigantes partem numa situação de impasse e, através dum processo de acção-reacção relativamente às concessões feitas ora por um ora pelo outro, convergem para uma solução comum. Tal como a primeira, é uma aproximação determinista, segundo a qual, uma vez iniciado o processo, os actores agem numa forma previsível e é o produto a que se chega que determina as concessões recíprocas. A terceira enfatiza a importância do carácter e da personalidade dos actores, das suas motivações e das relações pessoais no desenlace das negociações.

⁽²⁰⁾ «Power and Tactics in International Negotiation», p. 16

⁽²¹⁾ *Paradox of unrealized power*, in *Power Analysis and World Politics*, de James Baldwin, cit. por Knorr, p. 5

realizado» resulta da crença injustificada de que os recursos do poder aplicáveis numa dada contingência são igualmente utilizáveis em todas as situações.⁽²²⁾ Os assim chamados «pequenos poderes» influenciam os «grandes» porque, em determinadas circunstâncias que escapam à argúcia dos analistas políticos, se revelam mais fortes do que as expectativas criadas pelas suas potencialidades (lembramos apenas, a título de exemplo, que tanto o petróleo como o urânio só passaram a ser considerados recursos do poder a partir do século dezanove).⁽²³⁾ É por isso que, quando se avalia o poder, se tem de estimar a probabilidade de conversão do poder potencial em poder real.

O caso dos reféns da embaixada americana em Teerão é exemplar: quando o Ayathola Komeiny se permite deter o pessoal diplomático americano, sabe que as respostas ao dispor do seu contendor, por «excessivas», são inadequadas à situação; como tal, os E.U.A. não deixarão de consultar a sua tabela de interesses vitais, ponderando cautelosamente a oportunidade de agir. A conclusão a tirar é a de que existe um poder funcional⁽²⁴⁾ capaz de desafiar e até de vencer potências superiores, desde que articule a acção com as coordenadas que ficam apontadas.

A questão do poder e das condições da sua utilização, justifica uma última nota, destinada a esclarecer que a acção dum governo responsável não pode estar exclusivamente norteadada pela sua aquisição, manutenção e utilização. Embora muitos analistas continuem a proclamar que os governos empenhados em atingir objectivos de estado são obrigados a preocupar-se com as relações de poder que se estabelecem entre o país e as restantes unidades políticas, outros há que preferem enfatizar a importância do elemento ético característico do contexto em que se desenvolvem as relações internacionais. Segundo este ponto de vista, a abordagem às relações entre estados deve preocupar-se mais com as mudanças da configuração política e económica do poder, incompatíveis com uma visão estática do mundo, e menos com os constrangimentos e limitações que lhe andam associados.

⁽²²⁾ Ray Cline, p. 6

⁽²³⁾ É interessante todavia constatar que, em reacção às ameaças dos países produtores e às enormes subidas de preços do petróleo, os países consumidores adoptaram políticas energéticas inovadoras que lhes permitiram significativas poupanças nos consumos; e estas, a prazo, provocaram quebras bruscas nos preços das matérias primas, ao invés do que pretendiam os países produtores.

⁽²⁴⁾ Este poder funcional pode talvez definir-se como *a capacidade de submeter as grandes potências, usando a função mundial desempenhada pelos países interessados, a uma razoabilidade que a prática da ética não tem conseguido.* (in N/D nº 18)

Dum ponto de vista moral, a asserção de que no seio da comunidade internacional a ordem deve prevalecer sobre a justiça é evidentemente discutível. Mas mesmo os mais convictos defensores da teoria da existência duma dimensão moral no relacionamento entre unidades políticas estão prontos a conceder que sem um mínimo de ordem não há justiça – formal, distributiva, substantiva ou qualquer outra – possível. Onde a anarquia prevalece, como na Somália, só os bandidos beneficiam.

Tal como Stern faz notar, a noção de que a teoria do Equilíbrio de Poderes (*Balance of Power*) não leva em conta a lei internacional, constitui apenas uma meia verdade. Pois é igualmente evidente que se as relações entre estados não respeitarem um mínimo de ordem assente no equilíbrio dos diversos poderes, o direito internacional não terá a mais pequena hipótese de funcionar.

Nuno Mira Vaz

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Políbio Valente de, «Do Poder do Pequeno Estadò», I.S.C.S.P., Lisboa, 1990
- BARATA, Óscar Soares, «Demografia e Poder», Revista do I.S.C.S.P., Lisboa, 1989.
- BARRY, Brian, «Power and Political Theory», John Wiley and Sons, London, 1976
- CLINE, Ray S., «Metastrategy: National Security Memorandum for the President», Crane Russak and Company, New York, 1988
- IDEM, «Avaliação do Poder Mundial», I.D.N., Lisboa, 1991, in A Defesa Nacional, Ano LXVII, MAR/ABR 80 pág. 59 a 71
- COUTO, Abel Cabral, «Elementos de Estratégia», I.A.E.M., Lisboa, 1988
- «Enciclopedia Internacional da las Ciencias Sociales», ed. Aguilar S.A., Madrid, 1968
- GALBRAITH, John Kenneth, «The Anatomy of Power», Houghton Mifflin Company, Boston, 1983
- GOLDMAN, Kjell e SJOSTEDT, Gunnar, «Power, Capabilities, Interdependence», Sage Publications, London, 1979

- HABEEB, William Mark, «Power and Tactics in International Negotiation», John Hopkins University Press, 1988
- KNORR, Klaus, «Power, Strategy and Security», ed. Klaus Knorr, Princeton University Press, New Jersey, 1983
- MALTEZ, José Adelino, «Ensaio sobre o Problema do Estado», Academia Internacional de Cultura Portuguesa, Lisboa, 1991
- McELROY, Robert W., «The Role of Ethics in International Affairs», in *Morality and American Foreign Policy*, Princeton University Press, New Jersey, 1989
- MILLER, Lynn H., «Global Power», Westview Press, Boulder, Colorado, 1985
- MOREIRA, Adriano, «Poder Funcional – Poder Errático», N/D nº12, 1979
- IDEM, «Hierarquia das Potências: Dependência e Alienação», N/D nº30, 1984
- MORENCOS, Fernando de Bordeje, «Diccionario Militar Estratégico y Político», ed. San Martin, Madrid, 1981
- MORGENTHAU, Hans J., «Politics Among Nations», Alfred A. Knopf inc., New York, 1978
- OLSON, William Clinton, «The Theory and Practice of International Relations», Simon and Schuster, New Jersey, 1991
- PAULING, Linus, «World Encyclopedia of Peace», Pergamon Press, 1989
- QUEIROZ, alm. Magalhães, «O Carácter Multidisciplinar da Defesa Nacional e a Articulação Interministerial», Trabalho Individual para o CDN/94
- SCHRODER, Paul, «Historical Reality vs. Neo-realist Theory», *International Security* vol. 19, nº 1 (Summer 1994) pág. 108 a 148
- STERN, Geoffrey, «International Relations in a Changing World: Bucking the Trendies», *The World Today* vol. 51, nº7, Junho de 1995.
- WRIGTH, Quincy, «A Study of War», University of Chicago Press, 1971