

RAYMOND ARON

PAZ E GUERRA ENTRE AS NAÇÕES

COLEÇÃO

CLÁSSICOS IPRI

Comitê Editorial:
Celso Lafer
Marcelo de Paiva Abreu
Gelson Fonseca Júnior
Carlos Henrique Cardim

A reflexão sobre a temática das relações internacionais está presente desde os pensadores da antigüidade grega, como é o caso de Tucídides. Igualmente, obras como a *Utopia*, de Thomas More, e os escritos de Maquiavel, Hobbes e Montesquieu requerem, para sua melhor compreensão, uma leitura sob a ótica mais ampla das relações entre estados e povos. No mundo moderno, como é sabido, a disciplina Relações Internacionais surgiu após a Primeira Guerra Mundial e, desde então, experimentou notável desenvolvimento, transformando-se em matéria indispensável para o entendimento do cenário atual. Assim sendo, as relações internacionais constituem área essencial do conhecimento que é, ao mesmo tempo, antiga, moderna e contemporânea.

No Brasil, apesar do crescente interesse nos meios acadêmico, político, empresarial, sindical e jornalístico pelos assuntos de relações exteriores e política internacional, constata-se enorme carência bibliográfica nessa matéria. Nesse sentido, o IPRI, a Editora Universidade de Brasília e a Imprensa Oficial do Estado de São Paulo estabeleceram parceria para viabilizar a edição sistemática, sob a forma de coleção, de obras básicas para o estudo das relações internacionais. Algumas das obras incluídas na coleção nunca foram traduzidas para o português, como *O Direito da Paz e da Guerra* de Hugo Grotius, enquanto outros títulos, apesar de não serem inéditos em língua portuguesa, encontram-se esgotados, sendo de difícil acesso. Desse modo, a coleção *Clássicos IPRI* tem por objetivo facilitar ao público interessado o acesso a obras consideradas fundamentais para o estudo das relações internacionais em seus aspectos histórico, conceitual e teórico.

Cada um dos livros da coleção contará com apresentação feita por um especialista que situará a obra em seu tempo, discutindo também sua importância dentro do panorama geral da reflexão sobre as relações entre povos e nações. Os *Clássicos IPRI* destinam-se especialmente ao meio universitário brasileiro que tem registrado, nos últimos anos, um expressivo aumento no número de cursos de graduação e pós-graduação na área de relações internacionais.

Coleção *CLÁSSICOS IPRI*

TUCÍDIDES
"História da Guerra do Peloponeso"
Prefácio: Hélio Jaguaribe

E. H. CARR
"Vinte Anos de Crise 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais"
Prefácio: Eiiti Sato

J. M. KEYNES
"As Consequências Econômicas da Paz"
Prefácio: Marcelo de Paiva Abreu

RAYMOND ARON
"Paz e Guerra entre as Nações"
Prefácio: Antonio Paim

MAQUIAVEL
"Escritos Selecionados"
Prefácio e organização: José Augusto Guilhon Albuquerque

HUGO GROTIUS
"O Direito da Guerra e da Paz"
Prefácio: Celso Lafer

ALEXIS DE TOCQUEVILLE
"Escritos Selecionados"
Organização e prefácio: Ricardo Velez Rodrgues

HANS MORGENTHAU
"A Política entre as Nações"
Prefácio: Ronaldo M. Sardenberg

IMMANUEL KANT
"Escrtos Políticos"
Prefácio: Carlos Henrique Cardim

SAMUEL PUFENDORF
"Do Direito Natural e das Gentes"
Prefácio: Tércio Sampaio Ferraz Júnior

CARL VON CLAUSEWITZ
"Da Guerra"
Prefácio: Domício Proença

G. W. F. HEGEL
"Textos Selecionados"
Organização e prefácio: Franklin Trein

JEAN-JACQUES ROUSSEAU
"Textos Selecionados"
Organização e prefácio: Gelson Fonseca Jr.

NORMAN ANGELL
"A Grande Ilusão"
Prefácio: José Paradiso

THOMAS MORE
"Utopia"
Prefácio: João Almino

"Conselhos Diplomáticos"
Vários autores
Organização e prefácio: Luiz Felipe de Seixas Corrêa

EMERICH DE VATTEL
"O Direito das Gentes"
Tradução e prefácio: Vicente Marotta Rangel

THOMAS HOBBES
"Textos Selecionados"
Organização e prefácio: Renato Janine Ribeiro

ABBÉ DE SAINT PIERRE
"Projeto para uma Paz Perpétua para a Europa"
SAINT SIMON
"Reorganização da Sociedade Européia"
Organização e prefácio: Ricardo Seitenfuss

HEDLEY BULL
"A Sociedade Anárquica"
Prefácio: Williams Gonçalves

FRANCISCO DE VITORIA
"De Indis et De Jure Belli"
Prefácio: Fernando Augusto Albuquerque Mourão

Ministério das Relações Exteriores
Ministro de Estado: Professor Celso Lafer
Secretário Geral: Embaixador Osmar Chohfi

Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG
Presidente: Embaixadora Thereza Maria Machado Quintella

Centro de História e Documentação Diplomática - CHDD
Diretor: Embaixador Álvaro da Costa Franco

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais IPRI
Diretor: Ministro Carlos Henrique Cardim

Universidade de Brasília
Reitor: Professor Lauro Morhy
Diretor da Editora Universidade de Brasília: Alexandre Lima

Conselho Editorial
Elisabeth Cancelli (*Presidente*), Alexandre Lima, Estevão Chaves de Rezende Martins, Henryk Siewierski, José Maria G. de Almeida Júnior, Moema Malheiros Pontes, Reinhardt Adolfo Fuck, Sérgio Paulo Rouanet e Sylvia Ficher.

Imprensa Oficial do Estado de São Paulo
Diretor Presidente: Sérgio Kobayashi
Diretor Vice-Presidente: Luiz Carlos Frigerio
Diretor Industrial: Carlos Nicolaewsky
Diretor Financeiro e Administrativo: Richard Vainberg



RAYMOND ARON

PAZ E GUERRA ENTRE AS NAÇÕES

Prefácio:
Antônio Paim

Tradução:
Sergio Bath

Imprensa Oficial do Estado
Editora Universidade de Brasília
Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

São Paulo, 2002

Copyright © Éditions Calmann-Lévy 1962

Título Original: *Paix et guerre entre les nations*
Tradução de Sérgio Bath

Direitos © desta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS Q. 02 bloco C nº. 78, 2º. andar
70300-500 Brasília, DF

A presente edição foi feita em forma cooperativa da Editora Universidade de Brasília com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI/FUNAG) e a Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. Todos os direitos reservados conforme a lei. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem autorização por escrito da Editora Universidade de Brasília.

Equipe técnica:
Eiiti Sato (Planejamento editorial); Isabela Medeiros Soares (Assistente)

Fotolitos, impressão e acabamento:
Imprensa Oficial do Estado de São Paulo

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Aron, Raymond
Paz e guerra entre as nações / Raymond Aron; Prefácio de Antonio Paim; Trad. Sérgio Bath (1a. edição) Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002
936 p., 23 cm – (Clássicos IPRI, 4)

ISBN 85-230-0095-X (Editora UnB)
ISBN 85-7060-030-5 (Imprensa Oficial do Estado)

1 – Relações Internacionais; I. título. II. Série.

CDU – 327

SUMÁRIO

Prefácio à Nova Edição 7

Prefácio à Edição Brasileira 27

Introdução 47

I Parte
Teoria - Conceitos e Sistemas

Capítulo I: Estratégia e diplomacia ou a unidade da política externa 69

Capítulo II: O poder e a força ou os meios da política externa 99

Capítulo III: O poder, a glória e a idéia ou os objetivos da política externa 127

Capítulo IV: Os sistemas internacionais 153

Capítulo V: Os sistemas pluripolares e os sistemas bipolares 189

Capítulo VI: Dialética da paz e da guerra 219

II Parte
Sociologia - Determinantes e Regularidades

Introdução 249

Capítulo VII: O espaço 253

Capítulo VIII: O número 287

Capítulo IX: Os recursos 325

Capítulo X: Nações e regimes 367

Capítulo XI: Em busca de uma ordem histórica 399

Capítulo XII: As raízes da guerra como instituição 435

III PARTE
HISTÓRIA - O SISTEMA UNIVERSAL DA IDADE TERMONUCLEAR

INTRODUÇÃO 469

CAPÍTULO XIII: O mundo finito ou a heterogeneidade do sistema universal 475

CAPÍTULO XIV: A estratégia da dissuasão 509

CAPÍTULO XV: Os irmãos maiores ou a diplomacia dentro dos blocos 551

CAPÍTULO XVI: Jogo empatado na Europa ou a diplomacia entre os blocos 591

CAPÍTULO XVII: Persuasão e subversão ou os dois blocos e os não-alinhados 625

CAPÍTULO XVIII: Inimigos, porém irmãos 657

IV PARTE: PRAXIOLOGIA
AS ARTINOMIAS DA AÇÃO DIPLOMÁTICA ESTRATÉGICA

INTRODUÇÃO 699

CAPÍTULO XIX: Em busca de uma moral - I. Idealismo e Realismo 703

CAPÍTULO XX: Em busca de uma moral - II Convicção e responsabilidade 739

CAPÍTULO XXI: Em busca de uma estratégia - I. Armar-se ou desarmar-se 769

CAPÍTULO XXII: Em busca de uma estratégia - II. Sobreviver é vencer 807

CAPÍTULO XXIII: Além da política de poder - I. A paz pela lei 847

CAPÍTULO XXIV: Além da política de poder - II. A paz imperial 885

APÊNDICE: Estratégia racional e política razoável 917

PREFÁCIO

Paz e Guerra entre as Nações: uma Apresentação

Antônio Paim

I. Indicações de ordem bibliográfica

Raymond Aron nasceu em Paris em 1905 e notabilizou-se, no último pós-guerra, pela defesa da democracia e da liberdade ameaçadas na Europa pelo totalitarismo soviético, que contava com as simpatias da imensa maioria da intelectualidade francesa. Atuou, assim, isolado e como franco atirador. Tendo falecido em 1983, antes da queda do Muro de Berlim e do abandono, pelos russos, da experiência comunista, não pôde assistir à vitória de sua pregação.

Aron concluiu a Escola Normal Superior de Paris e seguiu a carreira do magistério, ingressando no Corpo Docente da Universidade de Colônia (1930) e na Casa Acadêmica de Berlim (1931 a 1933). A ascensão do nazismo na Alemanha forçou-o a regressar à França onde se inscreve no doutorado em filosofia, concluído em 1938. Interessava-o, nessa fase inicial da vida profissional, o tema da filosofia da história, a que dedicou seus dois primeiros livros: *"Essai sur la théorie de l'histoire dans l'Allemagne contemporaine – la philosophie critique de l'histoire"* (Paris, Vrin, 1938) e *"Introduction a la philosophie de l'histoire"* (Paris, Gallimard, 1938). Considera-se ter sido o autor melhor sucedido na apresentação da filosofia neokantiana da história. A essa matéria dedicou ainda diversos ensaios, alguns deles reunidos no livro *"Dimentions de la conscience historique"* (Paris, Plon, 1960).

A guerra iria reorientar a sua carreira e levá-lo à luta política. Passando à Inglaterra para combater no exército de libertação que estava sendo organizado pelo General De Gaulle (1890/1970), foi então incumbido de conceber e editar a revista *La France Libre*, função que exerceu até fins de 1944, quando se consuma a libertação de Paris da ocupação alemã. Desde então Aron afeiçoou-se ao jornalismo e nunca mais o abandonou. Tornou-se colaborador eminente dos jornais *Combat* e *Le Figaro*, bem como da revista *L'Express*.

Regressando à atividade acadêmica no pós-guerra, Aron ocupou-se do tema da sociedade industrial, procurando averiguar o que tinha de específico e singular. Na visão de Aron, o essencial consiste na separação entre família e empresa. Nesta, na sociedade industrial (que também é sinônimo de sociedade moderna), a organização da produção não é determinada pela tradição mas pela aplicação sistemática da ciência e da técnica. Em consequência, o crescimento é uma finalidade imanente a esse tipo de sociedade. A obra que Aron dedicou ao tema – *"Dezoito lições sobre a sociedade industrial"; "A luta de classes* e *Democracia e Totalitarismo"* – minou pela base a pregação soviética (marxista) de que o embate central se dava entre socialismo (na visão soviética, o comunismo totalitário, que nada tinha a ver com a tradição ocidental do socialismo democrático) e capitalismo, porquanto ambos achavam-se inseridos no modelo de produção emergente e vitorioso desde a Revolução Industrial. O verdadeiro embate tinha lugar no plano da organização política, isto é, entre o sistema democrático representativo e o sistema cooptativo, aparecido na Rússia e que esta impôs ao Leste Europeu e também a outros países (Cuba, por exemplo).

Desse contato com as idéias de autores franceses e alemães que abordaram em caráter pioneiro a questão do industrialismo (na França, Saint-Simon e Comte, sobretudo, e, na Alemanha, Max Weber, entre outros), Aron produziu alguns livros tornados clássicos como *"A sociologia alemã contemporânea"*

(1950) e "*Etapas do pensamento sociológico*" (1967). A crítica do marxismo ocupa também uma parcela expressiva da obra de Aron. Nesse conjunto, destaca-se "*O ópio dos intelectuais*" (1955). Amostra expressiva do seu método de análise de temas da política cotidiana encontra-se em "*Estudos políticos*" (1971).

No ambiente intelectual francês em que viveu, Aron achava que a postura da intelectualidade francesa predispunha à derrota diante da União Soviética. Marcara-o profundamente a capitulação de Munique, quando o Ocidente consagrou a política de expansão de Hitler, admitindo que se deteria no projeto de "reconstituir" as fronteiras alemãs tradicionais no chamado Terceiro Reich, e temia que a Europa se encaminhasse na direção do capitulacionismo diante do despotismo oriental, simbolizado pelo Império Soviético. Entendia também que o destino do Ocidente estava associado à Aliança Atlântica, onde defendia a presença dos Estados Unidos. O essencial dessa pregação reuniu-o no livro "*Em defesa da Europa decadente*" (1971). Aron é autor de uma distinção importante entre o que designou de "liderança americana", a que os Estados Unidos tinha direito, legitimamente, e o que chamou de "república imperial", comportamento ao qual o país tinha sido empurrado em certas circunstâncias, por ambições imperialistas de correntes políticas ali existentes, como foi o caso da intervenção no Vietnã.

Por sua combatividade e persistência, Aron conseguiu formar expressivo grupo de intelectuais liberais, que deram curso à sua obra, após a sua morte, em 1983. Presentemente esse grupo acha-se reunido em torno da revista *Commentaire* e da Fundação Raymond Aron.

II. O lugar de "paz e guerra entre as nações" no conjunto da obra

Pela maneira como acompanhou e meditou os desdobramentos da guerra fria, Aron deu-se conta da importância do tema das

relações internacionais e, neste conjunto, o problema da guerra. Estudou-o com a profundidade que caracteriza as suas análises não apenas em *"Paz e guerra entre as nações"* mas também em *"Pensar a guerra: Clausewitz"*.

Nas *"Memórias"*[1], Aron indica que se interessou pela guerra como sociólogo, ainda quando estava em Londres, durante a conflagração. Terminada esta, tendo se tornado comentarista internacional do jornal *Le Figaro*, "senti necessidade de estudar o contexto tanto militar como histórico das decisões que eu, como jornalista, devia compreender e comentar"[2]. Adianta ainda que, entre 1945 e 1955 debruçou-se sobre as duas guerras do século e data deste período o ensaio em que estabelece um paralelo com a Guerra do Peloponeso (disputa de Atenas e Esparta, entre os anos 431 e 404, antes de Cristo, na Grécia Antiga), tomando por base o fato de que as questões mal resolvidas da Primeira Guerra é que deram lugar à Segunda. Aron queria saber também se a guerra fria substituía ou equivalia à preparação de uma guerra total.

Movido por essa ordem de preocupações, depois dos três cursos sobre a sociedade industrial, na Sorbonne, dedicou os dois seguintes às relações internacionais. O tema o envolveu a tal ponto que se licenciou da Universidade e passou um semestre como professor pesquisador em Harvard (Estados Unidos) ocupando-se desse assunto. Ao término desta estada, achava-se concluído *"Paz e guerra"*. Escrito nos anos de 1960 e 1961, o livro apareceu no primeiro semestre de 1962.

Do que precede, torna-se patente que esta obra agora incluída na nova Coleção[3], patrocinada pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), corresponde ao desdobramento natural da meditação de Aron no pós-guerra. Ao mesmo tem-

---

[1] *Memoires*. Paris, Julliard, 1983. Tradução espanhola: Madrid, Alianza Editorial, 1985

[2] Tradução espanhola, ed. cit., pág. 435.

[3] As edições anteriores estiveram a cargo da Editora da Universidade de Brasília, sendo a primeira de 1981 e, a segunda, de 1986, com apresentação de Vamireh Chacon.

po, ocupa um lugar dos mais destacados no conjunto da sua expressiva bibliografia.

III. Importância e significado da teoria

A primeira parte de "*Paz e guerra entre as nações*" [4] acha-se amplamente inspirada em Clausewitz (17801831), no seu conceito de "guerra total ou absoluta", tomado como referência para o estudo das guerras concretas. Vale dizer, embora esteja voltado para o presente e para as situações existentes, esse estudo sem a prévia determinação de uma "tipologia formal" não asseguraria o feliz desfecho da pesquisa a que irá lançar-se. Entretanto, a presença de Clausewitz não se limita a este aspecto, como se pode ver das citações adiante:

"A guerra é de todas as épocas e de todas as civilizações. Os homens sempre se mataram, empregando os instrumentos fornecidos pelo costume e a técnica disponível: com machados e canhões, flechas ou projéteis; explosivos químicos ou reações atômicas; de perto ou de longe; individualmente ou em massa; ao acaso ou de modo sistemático.

Uma "tipologia formal" das guerras e das situações de paz seria ilusória; só uma "tipologia sociológica" que levasse em consideração as modalidades concretas desses fenômenos, poderia ter algum valor. Não obstante, se as análises .....contribuem para esclarecer a lógica do comportamento diplomático e estratégico, a tipologia formal resultante poderá ter também uma certa utilidade".[5] Nas *Memórias* diz expressamente que "Clausewitz me proporcionou a idéia seminal de toda teoria das relações internacionais: a continuidade dessas relações através da alternância de paz e guerra, a complementaridade da diplo-

[4] O livro subdivide-se em quatro partes. Seguindo-se a esta primeira (teoria) trata do que denomina de "tipologia sociológica", isto é, das constantes e permanência em meio à variedade histórica; a terceira cuida da história concreta e finalmente, a quarta, que denominou de "praxeologia" pretende retirar ensinamentos da trajetória efetivada, isto é, o caminho (estratégia) que melhor conduziria à paz.

[5] Ed. cit., pág.219.

macia e da estratégia, dos meios violentos e não violentos que utilizam os Estados para alcançar seus objetivos ou defender seus interesses".

Aron passa em revista as questões centrais, a começar da correlação entre o que chama de "guerra absoluta" e "guerra real", cujo sentido poderia ser resumido como segue. Quando uma nação ou conjunto de nações lança-se à guerra, seu propósito é submeter o adversário de modo integral e absoluto. Para tanto leva em conta os meios disponíveis, o tipo de mobilização a empreender, etc. Contudo, há um elemento da maior relevância que não pode ser medido: a vontade de resistência do adversário. Podemos dispor de todas as informações requeridas acerca dos recursos que se acham ao seu alcance, eventuais pontos fracos e tudo mais. Ainda assim, a variável política permanecerá como uma incógnita. Por isto, ainda que a disposição de lançar-se à guerra requeira a definição do conjunto de elementos que configuram uma estratégia, aqueles que a conduzem não podem supor que tudo ocorrerá conforme planejado. Há mesmo circunstâncias, que focaliza, quando os homens chegam a perder o controle dos acontecimentos.

A par disto, como diz, "a guerra não é um ato isolado, que ocorra bruscamente, sem conexão com a vida anterior do Estado". Tal circunstância leva-o a efetivar a indicação a mais completa do que compete levar em conta. Não fazendo sentido seguí-lo passo a passo, parece suficiente referir esquematicamente de que se trata. As guerras nem sempre supõem soluções claras e definitivas. Além de ganhar, cabe considerar a hipótese de "não perder". A condução das operações é tão essencial como a própria estratégia. A diplomacia merece de sua parte uma consideração toda especial. Resumindo o que lhe competiria, escreve; "Pensar na paz, a despeito do fragor dos combates, e não esquecer a guerra quando as armas silenciarem.". Enfim, os objetivos da política externa precisam ser fixados com clareza. Para tanto tece considerações teóricas as mais abrangentes acerca da ques-

tão da potência, ou das potências. E assim chega a uma questão central: os sistemas internacionais. A sua tipologia considera tanto os sistemas pluripolares como os bipolares, que era a circunstância de seu tempo, isto é, dos tempos da guerra fria.

De toda esta análise adverte ter adotado a guerra como ponto de partida porque "a conduta estratégico-diplomática refere-se à eventualidade do conflito armado". Entretanto, *a paz é o objetivo razoável de todas as sociedades.* E prossegue: "Esta afirmativa não contradiz o princípio da unidade da política externa, do intercâmbio contínuo entre as nações. Quando se recusa a recorrer aos meios violentos, o diplomata não se esquece da possibilidade e das exigências da arbitragem pelas armas. A rivalidade entre as coletividades não se inicia com o rompimento de tratados, nem se esgota com a conclusão de uma trégua. Contudo, qualquer que seja o objetivo da política externa – posse do solo, domínio sobre populações, triunfo de uma idéia –, este objetivo nunca é a *guerra em si.* Alguns homens amam a luta por si mesma; alguns povos praticam a guerra como um esporte. No nível das civilizações superiores, contudo, quando os Estados se organizam legalmente, a guerra pode não ser mais do que um meio (quando é deliberada conscientemente) ou uma calamidade (se foi provocada por causa desconhecida dos atores)" [6].

Para Aron, pode-se distinguir três tipos de paz: o *equilíbrio*, a *hegemonia* e o *império.* Mais expressamente: "... as forças das unidades políticas estão em equilíbrio, ou estão dominadas por qualquer uma delas, ou então são superadas a tal ponto pelas forças de uma unidade que todas as demais perdem sua autonomia e tendem a desaparecer como centros de decisão política. Chega-se assim ao Estado imperial, que detém o monopólio da violência legítima."

A seu ver, seria um equívoco supor que a paz imperial deixa de ser uma "conjuntura da política externa" na medida em que não pode ser distinguida do que denomina de "paz civil",

[6] Ibidem

isto é, a paz interna do Estado. Acontece que a tipologia que busca não é apenas abstrata, mas intimamente ligada com os dados históricos. Assim, "se há casos em que a paz imperial não se distingue da paz nacional, a assimilação da primeira à segunda, em todas as circunstâncias, revelaria desconhecimento da diversidade das situações respectivas". Para exemplificar passa em revista exemplos concretos, extraídos da história, e conclui que a paz imperial se transforma em paz civil na medida em que se apagam as lembranças da vida independente das unidades políticas. Roma teve que fazer guerra aos judeus, no interior do Império.

Embora a distinção seja imprescindível e essencial, Aron adverte que existe estreita correlação entre os três tipos de paz. A paz da hegemonia encontra-se entre as duas outras.

IV. O essencial da contribuição de Aron: a busca de regularidades

Talvez se possa dizer que a contribuição específica de Aron à teoria das relações internacionais residiria no seu empenho em estabelecer regularidades. Reconhece de pronto que é muito difícil fixar limites rígidos entre a teoria (pura) e a prática. Contudo, considera que o sociólogo está no dever de buscar proposições de uma certa generalidade relativas a estes dois aspectos precisos: primeiro, a ação exercida por certa causa sobre a potência ou os objetivos das unidades políticas, a natureza dos sistemas e às modalidades de paz e guerra; e, segundo, à sucessão regular ou aos esquemas de desenvolvimento que estariam inscritos na realidade sem que os atores deles tivessem consciência, necessariamente. Em suma, o sociólogo está convidado a pesquisar, como diz, "os fenômenos-causa, determinantes".

Para tanto irá considerar os seguintes aspectos:

1) os fatores da potência (qual o peso específico, em cada época, desses fatores);

2) a escolha, por determinados Estados, em determinadas

épocas, de certos objetivos, em vez de outros;

3) as circunstâncias necessárias ou favoráveis à constituição de um sistema (hegemônico ou heterogêneo, pluripolar ou bipolar);

4) o caráter próprio da paz e da guerra;

5) a freqüência das guerras; e,

6) a ordem segundo a qual se sucedem as guerras e a paz (se é que existe tal ordem) o esquema (se há tal esquema) de flutuação da sorte, pacífica ou belicosa, das unidades soberanas, das civilizações e da humanidade.

Em síntese, para averiguar se há alguma espécie de determinismo na eclosão das guerras ou na manutenção da paz, irá examinar dois tipos de causas: de um lado, as físicas e materiais (as comunidades humanas ocupam um território, reúnem uma população e contam ou não com recursos naturais), tendo a ver com a geografia, a demografia e a economia, ou, como prefere, "o espaço, o número e os recursos"; de outro lado, temos os regimes políticos inseridos em determinadas civilizações (poderíamos dizer, também, culturas), mais das vezes em confronto e de igual modo a inquietante questão de saber se a natureza humana ou social predispõe a um ou outro dos comportamentos, isto é, pacífico ou belicoso. Assim, escreve Aron, "o espaço, o número e os recursos definem as causas ou os meios materiais de uma política. As nações – com seus regimes, suas civilizações; a natureza humana e social – constituem os determinantes mais ou menos disponíveis da política externa. No caso dos atores (agentes), cumpre identificar ainda se podem ser instados a escolher essa ou aquela direção por determinantes alheias à sua vontade. Embora valendo-se amplamente da história, Aron adverte que pretende evidenciar os traços originais de nossa época e, para tanto, é que irá interrogar o passado.

Para avaliar a influência efetiva do meio geográfico, Aron

toma por base a denominada *geopolítica*. Considera ter sido o teórico inglês Halford Mackinder quem popularizou esse tipo de teoria, fornecendo o arsenal ideológico de que se valeram os alemães para justificar o seu expansionismo imperialista da primeira metade do século XX. Para esse fim, passa em revista a obra de Mackinder, que se inicia em 1904/1905. Apresenta também seus conceitos fundamentais como "ilha mundial" ou "terra pivotal", a partir dos quais irá sugerir que "as linhas de expansão e as ameaças à segurança estão desenhadas antecipadamente no mapa do mundo".

Aron submete as propostas de Mackinder a uma análise minuciosa, mobilizando todas as situações históricas mais expressivas. Parece-lhe que o verdadeiro mérito da profundidade do estudo geográfico "reside, antes de tudo, na eliminação das ilusões ou lendas a respeito do *determinismo* do clima ou do relevo. Quanto mais exata e profunda a investigação geográfica, menos ela revela relações regulares de causalidade". Dos elementos de convicção que mobiliza, parece-lhe patente que as condições geográficas são menos importantes que a capacidade técnica das populações. "Se o espírito da iniciativa individual, do ataque de surpresa, do aventureirismo heróico e do terrorismo passional, nobre e sórdido – adianta –, ainda tem ocasião de se manifestar, isto não ocorre nos mares e nos desertos, mas nas montanhas e entre os guerrilheiros urbanos. Devido ao avião, o mar não é mais o campo propício à aventura, sujeitas ao fogo inimigo, as bases perderam sua importância ou, quando menos, não têm mais localização fixa. A proteção de que dispõem os Estados Unidos, por exemplo, contra um ataque de surpresa não reside na defesa passiva (abrigos para a população) ou ativa (canhões, aviões e foguetes); nas fortificações, aeródromos ou portos; *consiste na força de represália*".

E, mais adiante[7]: "Dedicado à conquista dos oceanos e da atmosfera, o homem europeu, difundido agora para toda a hu-

[7] Edição citada, pág. 285.

manidade, volta seu olhar e suas ambições para o espaço sideral. Nossas sociedades fechadas continuarão sus disputas provincianas além do globo terrestre e da atmosfera, da mesma forma como os ingleses e franceses se baterem nas neves do Canadá? É possível que os senhores da sociedade industrial façam reinar por fim a ordem e a paz, deixando aos insubmissos, como único refúgio, as cavernas e a solidão de sua consciência". Até parece uma premonição das condições a que se viu reduzido Bin Laden[8], aqui simbolizando a única verdadeira ameaça que se abateu sobre o Ocidente no ciclo imediatamente pós-guerra fria.

Igualmente minuciosa é a análise a que submete o fator população. Mantendo o estilo de recorrer abundantemente a exemplos históricos, indica que "a força e a contribuição cultural das coletividades nunca foram proporcionais ao seu tamanho.". Quanto a este respeito, também a técnica seria mais decisiva. Contudo, na hipótese de que todas as principais civilizações cheguem aos mesmos níveis de produtividade, isto é, disseminando-se entre elas as capacidade industrial, pode ser que o número volte a pesar.

Indica expressamente: "A superioridade que têm alguns países devido ao seu avanço em matéria de desenvolvimento industrial, atenua-se e tende a desaparecer à medida que se difunde o tipo industrial de sociedade. As relações de força dependem dos números relativos de homens e de máquinas; e este último tem flutuado, neste século, ainda mais rapidamente que o primeiro". Escrevendo nos anos sessenta., Aron profetizava que "a China não precisará de mais do que quinze anos para aumentar a sua produção de aço em 20 milhões e toneladas, isto é, uma quantidade maior que a atual da França." Tal prognóstico naturalmente esbarrou com os desacertos provocados pela Revolução Cultural de Mao. Mas depois da morte deste (1976), não seriam requeridos prazos dilatados afim de que a China

[8] Acusado dos ataques terroristas de 11 de setembro deste ano e refugiado em cavernas no Afeganistão.

alcançasse índices invejáveis e duradouros de desenvolvimento econômico. Assim, a possibilidade de proliferação da sociedade industrial (sem que isto implique a absorção dos valores morais do Ocidente), entrevista por Aron, tornou-se uma possibilidade real. Guardam portanto grande atualidade estas conclusões : " Pode-se conceber uma fase, além do atual estágio de industrialização do mundo, em que todos os povos tenham alcançado uma produtividade comparável – hipótese em que as relações de força poderiam depender exclusivamente do número de homens.

Mas pode ser, também, que a qualidade das máquinas seja o fator decisivo. Que podem fazer milhares de tanques contra uma bomba termonuclear? E que poderiam dezenas de bombas termonucleares contra o Estado que possuísse um sistema de defesa invulnerável, protegendo-o de bombardeiros e dos engenhos balísticos inimigos?

Evitemos as profecias. Limitemo-nos a constatar que entre rivais da mesma ordem de grandeza (ou, se preferirmos, de tamanho), é a qualidade que faz pender a balança e leva a uma decisão. O que a capacidade de manobra das legiões romanas representou para o mundo da Antigüidade, os engenhos balísticos poderiam representar para o hemisfério norte. Os cientistas tomaram o lugar dos estrategistas".[9]

Aron explica que preferiu denominar de *recursos* ao conjunto de meios ao alcance das comunidades para assegurar a sua subsistência, ao invés de *economia*, por abrir "um campo mais amplo, desde o solo e o subsolo até os alimentos e os produtos manufaturados." Acrescenta: "engloba, de certo modo, duas noções anteriormente estudadas: o espaço e o número". Aqui a análise centra-se nestas doutrinas: o liberalismo, o mercantilismo, a *economia nacional* (denominação que atribui aos chamados "desenvolvimentistas" que se ocuparam das economias então chamadas de subdesenvolvidas) e o socialismo. Mas encara tais doutrinas do ponto de vista de suas implicações nas

[9] Idem, pág. 323

relações internacionais. O mercantilismo, por exemplo, interessa-lhe na medida em que permitiu se formulasse a tese que identifica supremacia comercial com hegemonia política. Os liberais concluem, logicamente – indica –, "que o comércio é, por sua natureza, contrário à guerra. O comércio pacifica enquanto a rivalidade política inflama as paixões."

A escola batizada de "economia nacional" renovou os argumentos mercantilistas a propósito do desenvolvimento. De seus seguidores resulta a preferência pelo crescimento autárquico. Sua implicação no plano internacional é a de que o fechamento das fronteiras poderia levar à guerra. Seus defensores, admitindo tal possibilidade, avançam a idéia de que, a longo prazo, pode advir um período de paz fundado no equilíbrio das nações e das economias nacionais. O socialismo (marxista-leninista) também faz depender da economia a paz e a guerra. ("a economia é belicosa sob o regime capitalista e será pacífica sob um regime socialista").

Depois de retirar as inferências pertinentes das mencionadas doutrinas, submete-as ao que se poderia chamar de "prova da história". Nessa revisão, Aron não encontra evidências de que razões econômicas possam explicar os conflitos bélicos ou a sua ausência. No caso da União Soviética, recorda que o seu expansionismo não decorreu de uma necessidade econômica mas de política e ideologia. "Toda grande potência ideocrática é imperialista – assinala em conclusão – qualquer que seja seu regime econômico – se considerarmos imperialismo o esforço para difundir uma idéia e impor fora das fronteiras nacionais um modo determinado de governo e de organização social, até mesmo com o emprego da força. De qualquer forma, este comportamento parecerá imperialista aos Estados que querem salvaguardar suas próprias instituições – ainda quando a potência ideocrática preferir normalmente a subversão à invasão, evitando anexar os povos convertidos à sua fé. Os cruzados nunca foram vistos como mensageiros da paz, embora em nossos dias alguns deles adotem

uma pomba branca como emblema."[10]

No estudo do comportamento dos atores, Aron irá refutar de pronto a idéia algo difundida de que existiriam nações que se definem para todo e sempre de modo idêntico ("a Alemanha eterna'; "a França de todos os tempos"). Depois de passar em revista teses e crenças que mais lhe parecem mitos, comprova não haver entretanto indicações mais precisas de que se possa acreditar na existência de "desenvolvimento fatal das civilizações", de atavismos de origem racial ou coisas desse tipo. Ilusões de tal ordem advêm de "uma estranha forma de cegueira", capaz de "transformar o esquema da diplomacia de uma época num modelo eternamente válido." Em geral, as situações conjunturais caracterizam-se pela enorme heterogeneidade dos Estados e dos tipos de combate. As organizações militares, por sua vez, apresentam grande diversidade.

Depois deste percurso seria possível extrair algo como "uma síntese aroniana", isto é, uma idéia geral de qual seria a sua proposta de encaminhamento do estudo das relações internacionais, seja de um período histórico seja de uma nação isolada ou de um grupo de nações, com o objetivo tanto de definir políticas como de formar especialistas? Creio que sim e atrevo-me a fazê-lo, ainda que correndo o risco de simplificar uma análise rica e instigante.

Pode-se afirmar, sem sombra de dúvida, que seu ensinamento básico consiste na advertência de que as situações conjunturais são sempre específicas. Analogias e aproximações são válidas e necessárias, desde que quem o faça haja exorcizado mitos e lendas. O benefício que se pode extrair do amplo conhecimento da história – e também das ilações que as relações internacionais proporcionaram – consiste em saber orientar-se no cipoal de fatos e buscar o essencial. Seriam a este fim destinadas as advertências a seguir resumidas.

1. Não é verdade que Estados Nacionais plenamente

[10] Idem, págs. 365/366.

estruturados sejam pacíficos, de modo necessário. Inspirados pelo orgulho, podem ser imperialistas.

2. A economia moderna de mercado não se inclina obrigatoriamente às conquistas. Tampouco uma economia moderna centralizada é em si pacífica.

3. Os povos não permanecem os mesmos através da história e nem os regimes são constantes.

4. A conduta diplomático-estratégica é instrumental, isto é, acha-se ao serviço de outra coisa, serve como instrumento, em tese aos objetivos de quem a patrocina. Ainda que inseridas neste contexto, as decisões isoladas somente serão compreendidas tomando-se como referência a conjuntura e a psico-sociologia de cada ator.

5. A conjuntura é constituída pelas relações de força, inscritas num espaço histórico determinado.

6. O ator coletivo pode às vezes ser entendido como se fosse um indivíduo, que teria um comportamento previsível e mais ou menos estável. Mas cumpre levar em conta que pode ser instado a atender a múltiplas pressões, sendo imprescindível procurar conhecê-las e desvendá-las.

7. Em todas as circunstâncias é preciso identificar os objetivos das nações, como vêm o mundo e o modo de ação que adotam. Esta pode dar-se tanto por deliberação própria como decorrer de influências mais ou menos fortes.

V. Outros aspectos relevantes

Ainda na segunda parte, Aron posiciona-se acerca do que denomina de "raízes da guerra como instituição". Tem, inquestionavelmente, raízes biológicas e psicológicas. Escreve: "O homem não agride seu semelhante por instinto, mas, apesar disto, é sempre, em cada momento vítima e carrasco. A agressão física e a vontade de destruir não constituem a única reação possível à frustração, mas uma das respostas possíveis – talvez a re-

ação espontânea. Neste sentido, os filósofos não se equivocavam quando diziam que o homem é naturalmente um perigo para outros homens". A sociabilidade, por sua vez, não atenua a agressividade individual mas, ao contrário, tende a incrementá-la. Ainda que estudos, que menciona, possam sugerir a existência de tipos de sociabilidade que atenuariam a agressividade, parece a Aron, "supondo que a civilização possa, em certas circunstâncias, reduzir as oportunidades que provocam a agressividade, eliminar sua motivação, desqualificar suas causas; supondo que o homem que não luta por instinto ou por necessidade fisiológica seja capaz de viver em paz com os semelhantes, numa pequena comunidade, é impossível projetar no presente o no futuro da humanidade estas imagens ou sonhos de paz"

Depois de examinar o que dizem otimistas e pessimistas acerca da possibilidade de eliminação do conflito bélico, avança a seguinte hipótese: "O animal humano é agressivo, mas não luta por instinto; a guerra é uma expressão da agressividade humana, mas não é *necessária*, embora tenha ocorrido constantemente desde que as sociedades se organizaram e se armaram. A natureza humana não permitirá que o perigo da violência seja afastado definitivamente; em todas as coletividades os desajustados violarão as leis e atacarão as pessoas. O desaparecimento dos conflitos entre indivíduos e entre grupos é contrário à sua natureza. Mas não está provado que os conflitos devam manifestar-se sob a forma de guerra, tal como a conhecemos há milhares de anos – com o combate organizado e o uso de instrumentos de destruição cada vez mais eficazes". E, logo adiante, é peremptório: "A dificuldade em manter a paz está mais relacionada à humanidade do homem do que à sua animalidade. O rato que levou uma surra sujeita-se ao mais forte; e a resultante hierarquia de domínio é estável; o lobo que se rende, oferecendo a garganta ao adversário, é poupado. O homem é o único ser capaz de preferir a revolta à humilhação e a verdade à vida.

Por isso a hierarquia dos senhores e dos escravos nunca poderá ser estável. No futuro os senhores não precisarão mais de escravos e terão o poder de exterminá-los."[11]

No Prefácio do livro que comentamos, do mesmo modo que nas *"Memórias"*, Aron explica porque introduziu uma parte histórica, relativa a um período limitado e também as razões pelas quais, nas edições posteriores, não se preocupou em atualizá-la. Embora os dados constantes daquela análise não possam ser considerados permanentes, permitiram muitas ilações acerca da era atômica. Os Estados dominantes, apesar da hostilidade que nutriam entre si, tinham um interesse comum: não se destruir mutuamente. A meu ver, preserva grande valor como "estudo de caso", agora que a guerra fria passou à história e deve ser estudada com o necessário distanciamento. Talvez forneça muitas pistas no sentido de fixar-se as características estáveis (e possíveis) de uma hegemonia internacional de caráter bipolar.

A última parte do livro pretende fixar os ensinamentos extraídos do estudo das relações internacionais que poderiam contribuir para a paz. Nas *"Memórias"*[12], destaca estes textos que conteriam o essencial: "O miolo das relações internacionais são as relações que chamamos de interestatais, as que colocam em conflito as unidades como tais. As relações interestatais expressam-se dentro de condutas específicas e mediante elas, condutas de personagens que chamarei de *diplomata* e *soldado*. Dois e apenas dois homens atuam plenamente e não como membros quaisquer mas como *representantes* das coletividades a que pertencem: o *embaixador* no exercício de suas funções na unidade política em cujo nome fala; o *soldado* no campo de batalha da unidade política em cujo nome levará à morte seu semelhante. ... O embaixador e o soldado vivem e *simbolizam* as relações internacionais que, por ser interestatais apresentam um traço original que as distingue de todas as outras relações sociais; desenvol-

[11] Idem, pá. 466.
[12] Edição citada (tradução espanhola), pág. 438.

vem-se sob a possibilidade da guerra ou, para expressar-se com maior precisão, as relações entre estados se compõem, por essência, da alternativa da guerra e da paz". E, mais: "Da definição das relações internacionais nestes termos depreende-se uma conseqüência para mim essencial: o diplomata (entendido como responsável pela atuação exterior de um Estado) não possui um fim imanente comparável ao do jogador num esporte ou do ator econômico. Para quem governa um Estado, nada se compara à maximização da utilidade a que aponta o setor econômico e que supõe os esquemas da teoria econômica. A teoria das relações internacionais parte da pluralidade de centros autônomos de decisão, por conseguinte do risco de guerra, do qual se deduz a necessidade de calcular os meios." Num quadro de ameaça de guerra como se viveu durante a guerra fria, "para todos os atores do jogo diplomático a prevenção dessa guerra torna-se um objetivo tão imperioso como a defesa dos interesses meramente nacionais".

VI. Uma obra clássica

"Paz e guerra entre as nações" foi comentado e amplamente debatido e não apenas na França. Na Alemanha, o fez o conhecido jurista Carl Schmitt (1888/1985) e também outros estudiosos, tendo sido, naquele país, comparado à obra de Clausewitz. A propósito da tradução inglesa, em artigo *no New York Times*, Henry Kissinger afirmou que consistia num livro "profundo, civilizado, brilhante e difícil".

A obra tornou-se um clássico por não se tratar de livro meramente informativo – pela massa de análises de situações concretas nas quais se detém, apenas por isto já ocuparia uma posição das mais destacadas – mas, sobretudo, por ser formativo. Parodiando o que disse Aron, estudiosos das relações internacionais, em especial aqueles que se destinam à carreira diplomática, do mesmo modo que as pessoas, na carreira militar, que as-

cendem aos postos mais altos, não podem furtar-se ao dever de debruçar-se sobre o texto em questão, notadamente porque não se destina a ser lido mas estudado.

Rio de Janeiro, dezembro de 2001.

Antônio Paim

PREFÁCIO À EDIÇÃO BRASILEIRA

Pelas razões expostas no prefácio da edição francesa de 1966, não me parece possível atualizar este texto para a edição em língua portuguesa. Considero útil, porém, apresentar aos leitores uma análise sumária da conjuntura mundial, conforme ela se desenvolveu nos últimos quinze anos. A comparação entre a situação no início da década de 1960 e a situação no fim da década de 1970 é em si mesma instrutiva, pois constitui uma aplicação dos conceitos e do método utilizados neste livro.

Há trinta anos, o professor de relações internacionais e o homem da rua concebiam o mundo aproximadamente da mesma forma. O primeiro chamava o sistema interestatal de "bipolar", empregando linguagem erudita; o segundo colocava no centro dos acontecimentos internacionais a rivalidade entre os Estados Unidos e a União Soviética, subestimando a superioridade de conjunto, militar e econômica, da potência marítima, a República norte-americana — comparável à Grã-Bretanha de outrora, por contraste com a massa eurasiana. Há vinte anos, quando em 1958, Nikita Kruschev formulou seu quase-ultimato a propósito de Berlim — e alguns anos depois, durante a crise dos foguetes de Cuba (1962), a humanidade, aterrorizada, suspendia a respiração.

Hoje, os professores e os homens da rua podem estar de acordo, mas não sobre a maneira de ver o mundo. É possível mesmo que julgassem o mundo ininteligível, pela sua complexidade. Deveríamos substituir o duelo entre Moscou e Washington pela relação triangular entre Moscou, Pequim e Washington? Qual dos duelistas tem hoje a supremacia militar? O conflito Leste-Oeste ainda tem o significado mundial que lhe atribuíamos até os primeiros anos da década de 1960?

Na verdade, os Estados Unidos e a União Soviética continuam a merecer o lugar à parte que eles próprios assumem, e que os observadores lhe concedem: são os únicos Estados que possuem uma panóplia completa —

armas de terra, de mar, aéreas e espaciais, da metralhadora à bomba de vários megatons. São os únicos Estados capazes de projetar sua força militar em qualquer ponto do globo; os únicos a participar da conquista do espaço sideral. Mais ainda: até o fim deste século poderão manter essencialmente esse duopólio, qualquer que seja o progresso da China popular nos próximos vinte anos.

Por que razão uma imagem pouco nítida do mundo, em lugar da estrutura simples da guerra fria? Para ficarmos com o essencial, parece-me que as principais razões são as seguintes:

1) A confusão entre a União Soviética e o marxismo-leninismo, que transfigurava uma rivalidade de grandes potências em guerras ideológicas, é coisa do passado: o chamado "campo socialista" explodiu em pedaços. A China popular denuncia a "política de hegemonia" da URSS como o inimigo número 1. Afastando os olhos de Moscou, a *intelligentsia* pode sonhar com a Meca verdadeira, em Belgrado ou em Havana — Tito ou Fidel Castro contra o Golias stalinista ou capitalista. Como escolher entre o quase-stalinismo do Vietnam do Norte e o terrorismo quase-genocida de Camboja? A China apóia o governo de Phnom-Penh porque Moscou apóia o governo de Hanói. Ao conquistar o poder, os partidos comunistas voltam às querelas históricas entre as nações.

Seria simples demais poder eliminar a dimensão ideológica, para retornar ao jogo de xadrez das chancelarias. Na Ásia, os dois Impérios — o russo e o chinês — elevaram a mesma ideologia à condição de verdade oficial, acusando-se reciprocamente de traição; despojam assim as manobras, alianças e hostilidades de qualquer vestimenta ideológica. Surge a política de poder, nua e crua, abandonando o véu de linguagem que a ocultava.

Em outros países, a situação é bem diferente. A vitória de um partido progressista, ou marxista-leninista, não acarreta necessariamente a aliança com o campo soviético, embora muitas vezes isto aconteça; mesmo sem tal aliança, o regime que se diz e se considera socialista tem uma diplomacia diferente da do regime moderado ou pró-ocidental que derrubou. O acesso do partido comunista ao poder, em Roma ou em Paris, constituiria um acontecimento internacional de conseqüências imprevisíveis: uma interpretação extrema — catástrofe ou episódio definitivo — poderia satisfazer nosso espírito, mas falsearia a realidade.

2) O relacionamento russo-norte-americano se tornou ambíguo, equívoco. Aproxima-se mais da figura do condomínio ou de uma luta de vida ou morte? A disputa entre as duas superpotências se desgasta ou é dissimulada? Os acordos sobre a limitação dos armamentos estratégicos baseiam-se, em última análise, na desconfiança recíproca. Henry Kissin-

ger esperava poder concluir com Moscou acordos parciais formando uma rede de contenção da potência revolucionária, ou ex-revolucionária.

Terá Kissinger conseguido o que pretendia? Como afirma George F. Kenan, ter-se-á transformado a Rússia de Brejnev em potência conservadora, que não deve mais inspirar medo aos Estados Unidos ou aos nossos aliados? Ou, ao contrário (como afirmam os dissidentes), a Rússia é sempre a mesma, prudente mas pronta a aproveitar todas as oportunidades para estender sua zona de influência ou de domínio — mais ambiciosa ainda do que na época de Stalin, pois dispõe de mais meios, tendo-se "normalizado" internamente porque os gerontocratas, sobreviventes de tantas hecatombes, transformaram em rotina seu domínio e seu despotismo?

A contenção do expansionismo soviético constituía o lema e a inspiração da diplomacia bipartidária dos Estados Unidos. Mas essa diplomacia bipartidária deixou de existir. Sobre todos os temas — a China, os acordos SALT, a África, o orçamento da defesa — os intelectuais da costa atlântica (que, republicanos ou democratas, conceberam e sustentaram a diplomacia bipartidária do pós-guerra) estão hoje divididos, até o ponto de amigos de ontem não se falarem mais.

3) As duas superpotências não perderam de fato sua supremacia militar; mas, que fazem com ela? E que poderiam fazer? Uma força sem ação é ainda uma força genuína? Em 1950-53, os Estados Unidos não conseguiram uma vitória sobre a Coréia do Norte, metade de um país, salva pela intervenção de "voluntários" (isto é, de tropas regulares) da China popular. Mais tarde foram vencidos pelo Vietnam do Norte, também metade de um país. A União Soviética não precisou de quarenta mil tanques para reprimir a revolução húngara? Para controlar, em Praga, marxistas-leninistas que sonhavam com um socialismo de feições humanas?

Menos cínicos do que Stalin (que perguntou quantas divisões tinha o Papa), os diplomatas nunca deixavam de levar em conta, em suas negociações e cálculos, o número de homens armados representados por cada Embaixador. Hoje, os muitos conselheiros especializados — em cultura, ciência, comércio, informação — simbolizam a diplomacia total, e ilustram as novas dimensões da ação diplomática.

Surge, portanto, uma pergunta importante: que há de essencial no relacionamento entre os Estados? De um lado, temos a acumulação de armamentos, os progressos técnicos das armas nucleares ou não-nucleares; de outro, as economias mundiais, inseridas num mercado mundial. Pela primeira vez, como alguns historiadores já observaram, surge um mercado mundial desvinculado de um império mundial. A indústria européia depende do petróleo do golfo Pérsico. As empresas nacionais ou multinacionais importam dos países de baixos salários componentes indispensá-

veis para suas máquinas. Nossas relações com os sócios da Comunidade européia, com os países produtores de petróleo, a União Soviética e a Europa oriental dizem respeito antes de mais nada às tropas comerciais, e subsidiariamente ao intercâmbio intelectual ou artístico. Os Estados socialistas não pertencem totalmente ao mundo dos negócios, mas estão associados a ele pelo recurso aos empréstimos bancários privados, destinados a financiar suas importações do Ocidente.

Tanto quanto as relações tradicionais entre os Estados, diplomáticas e estratégicas, é o complexo conjunto de relações internacionais e transnacionais que constitui por assim dizer uma sociedade mundial. As idéias e as informações atravessam as fronteiras e cruzam o mundo inteiro em minutos; as inovações técnicas e os descobrimentos científicos espalham-se com rapidez crescente. Nessa sociedade transnacional, nem sempre os Estados ocupam o lugar mais importante.

Explica-se assim a diversidade das imagens entre as quais hesitam os professores de relações internacionais, sem saber qual é a mais adequada à realidade atual. Não pretendo discutir, em abstrato, seus méritos respectivos, pois são talvez mais complementares do que incompatíveis. Tomarei como ponto de partida a distinção entre o *sistema interestatal*, governado pela relação de forças, e a *sociedade mundial*, sobre a qual nenhum ator tem domínio soberano, indagando sobre o papel dos Estados Unidos e da União Soviética em cada um dos sistemas. O declínio relativo dos Estados Unidos marcará a passagem do imperialismo norte-americano ao hegemonismo soviético?

Armas e diplomacia

A rivalidade russo-norte-americana assumiu duas formas bem diferentes, na Europa e no resto do mundo. Na Europa, as duas coalizões — o Pacto de Varsóvia e a Organização do Atlântico Norte — se formaram gradualmente, entre 1947 e 1955, dos dois lados da linha de demarcação. As fronteiras não foram modificadas, e nenhum dos campos recorreu às armas para tentar modificá-las. Na Ásia, e no Oriente Próximo, as superpotências agem nos bastidores, e às vezes também no cenário — mas suas forças jamais se chocaram diretamente num campo de batalha.

As duas guerras limitadas em que os Estados Unidos participaram com um corpo expedicionário tiveram caráter acidental. Provavelmente Stalin não teria dado sinal verde a Kim Il-Sung para seu ataque se os diplomatas norte-americanos não tivessem feito saber, clara e antecipadamente, que não tolerariam a invasão da Coréia do Sul pela Coréia do Norte. E as hostilidades não se teriam prolongado por três anos se Tru-

man tivesse tomado em consideração o aviso dos chineses, que o Embaixador indiano lhe havia transmitido. Por outro lado, os Estados Unidos, hostis ao retorno dos franceses à Indochina, mudaram sua atitude depois da vitória de Mao Tsé-Tung. Após a conferência de Genebra, não estavam obrigados a perpetuar uma situação "coreana" no Vietnam, em condições desfavoráveis: contrariamente ao que acontecia na Coréia do Sul, o exército sul-vietnamita não conseguia equilibrar as tropas mobilizadas pela outra metade do país.

Deixando de lado essas duas campanhas, pode-se dizer que o sistema interestatal se modificou em conseqüência da descolonização das revoltas dentro dos países, das transferências de lealdade de um campo para outro. Os Estados Unidos e a URSS continuaram a intervir reciprocamente na sua política interna, e nos Estados de modo geral — fazendo-o, contudo, de forma disfarçada, quase sempre impecavelmente. A Carta das Nações Unidas não proíbe os Estados-membros de adquirir armas ou de obter ajuda de um outro Estado. A União Soviética e os Estados Unidos respondem a este tipo de apelo, retirando seus conselheiros e suas tropas quando o governo em questão o solicita. Assim, o Presidente Sadat conseguiu a retirada dos conselheiros soviéticos; e o regime revolucionário da Etiópia, o afastamento de diplomatas e militares norte-americanos.

Às vezes a fachada legal não resiste a um exame crítico. A expedição franco-inglesa que se seguiu à nacionalização do canal de Suez falhou por uma série de razões; com efeito, só teria tido êxito com a derrubada de Nasser e o surgimento imediato de um outro País. Encorajado pelo Embaixador soviético e a posição assumida pelos Estados Unidos, Nasser se manteve no poder; as tropas anglo-francesas se retiraram ingloriamente, e a libra não resistiu à tormenta. Na mesma ocasião, as tropas soviéticas reprimiram a revolução húngara, para atender a um apelo do governo de camponeses e operários presidido por Janos Kadar. Nesse caso, o pretexto jurídico não era melhor do que o dos franceses e ingleses, que ocuparam a zona do Canal para separar os beligerantes — Israel e o Egito. Em 1968, o Kremlin melhorou o aspecto do movimento de tropas russas, associando a ele seus aliados do Pacto de Varsóvia.

Sem levar em conta as crises de 1956 e 1968, as superpotências intervieram nos assuntos internos de outros Estados sem violar expressamente o direito internacional — intervenção aberta, com o envio de armamentos ou de conselheiros militares, ou intervenção clandestina destinada a desestabilizar um regime, mediante o apoio a seus opositores, ou a minorias étnicas recalcitrantes. Neste sentido, pode-se dizer que a *gunboat diplomacy* — a diplomacia das canhoneiras — ficou ultrapassada.

No Oriente Próximo, Israel e os países árabes entraram em luta qua-

tro vezes, em 1948, 1956, 1967 e 1973 (sem contar a guerra de atrito de 1970), guerras que terminaram sempre com acordos de cessação de fogo, nunca com um tratado de paz. Em 1956, a França e a Grã-Bretanha participaram das operações; desde então, foram afastadas das negociações, nos momentos de crise: não devido ao papel que desempenharam em 1956, mas por uma razão mais simples. Quando os Estados entram em guerra, só se fazem ouvir aqueles capazes de mobilizar forças no teatro de operações. Em 1956, 1967 e 1973, as negociações russo-norte-americanas, por trás do Conselho de Segurança e da Assembléia Geral das Nações Unidas, influíram sobre a duração das hostilidades e as modalidades do acordo de cessação de fogo. Os russos e os norte-americanos se abstiveram de participar diretamente na luta armada — o que permitiu a Israel alcançar vitórias militares — mas, em 1973, forneceram armas e munições a seus protegidos (primeiro os russos, depois os norte-americanos). E apressaram a interrupção dos combates, para salvar o exército egípcio, cercado no deserto.

Numa crise desse gênero, quando o Kremlin parecia disposto a enviar divisões aerotransportadas ao Oriente Próximo, que relação de forças decidiu a prova de vontades? A relação das forças em presença no teatro de operações (a VI frota norte-americana, a frota soviética no Mediterrâneo oriental e as esquadrilhas de aviões operando a partir de bases terrestres)? A relação das forças globais, da URSS e dos Estados Unidos da América, nucleares e clássicas, em todo o mundo? Não creio que haja quem possa responder com segurança — nem mesmo Henry Kissinger ou Richard Nixon. Os governantes russos não queriam assumir o risco de empenhar suas forças contra Israel, mas não estavam dispostos a tolerar uma vitória total dos israelenses. De seu lado, Kissinger queria poupar ao Egito uma derrota que impediria Sadat de adotar uma política de paz. Quando se tornou óbvia a impossibilidade de uma vitória sírio-egípcia, os russos e norte-americanos passaram a desejar essencialmente a mesma solução. Os dois lados calcularam a relação de forças existentes, regional e mundial, encaminhando-se para evitar a confrontação e tolerar o veredito das armas.

Na Etiópia, como no Iêmen do Sul, no Afeganistão como em Moçambique ou em Angola, os avanços soviéticos estarão relacionados de algum modo ao número de ogivas nucleares, de mísseis ou submarinos da URSS e dos Estados Unidos? Ao número de tanques ou de esquadrilhas de aviões de combate dos dois lados da linha de demarcação na Europa? Ao que parece, a resposta é dada espontaneamente. De fato, o movimento de liberação de Moçambique tinha idéias marxistas ou progressistas. Os liberadores nacionais africanos aprenderam sua ideologia não em Moscou,

mas nas universidades da Europa. Em Angola, um movimento progressista levou a melhor porque o Congresso norte-americano recusou os fundos necessários para sustentar um movimento de liberação não-progressista. A relação de forças entre diferentes partidos, dentro da Etiópia e de Angola, não depende da relação de forças global entre a União Soviética e os Estados Unidos, mas da capacidade e da vontade dos soviéticos e dos ocidentais de ajudar seus correligionários.

Mas a separação aparente entre a relação de forças local e a relação de forças global das superpotências nunca é radical. A intervenção das tropas cubanas na África implicava, no campo soviético, uma aviação de transporte, uma série de bases aéreas, talvez mesmo a disponibilidade de divisões aerotransportadas, para o caso de necessidade. No Oriente Próximo o Kremlin tolerou a vitória de Israel em 1967, e em 1973 hesitou em usar suas divisões aerotransportadas, tanto devido ao poder dos Estados Unidos como em função de circunstâncias regionais. Na crise de Cuba, no outono de 1962, o lado norte-americano tinha todas as vantagens: localmente, o exército, a aviação e a marinha dos Estados Unidos dipunham de superioridade esmagadora; e seu armamento estratégico nuclear era três ou quatro vezes mais poderoso do que o da União Soviética.

Como precisar a função exercida, no desenvolvimento da crise, pelas armas clássicas presentes no teatro de operações e as armas nucleares existentes?

Será melhor nos atermos a conclusões prudentes. O equilíbrio principal, abrangendo ao mesmo tempo a Europa e os armamentos estratégicos em nível mundial, influencia as crises, as confrontações diplomáticas e seu resultado, quando os exércitos se enfrentam, e o recurso às armas das superpotências parece provável ou pelo menos plausível. Por outro lado, quando a rivalidade russo-norte-americana se exerce dentro dos Estados, a relação de forças global só indiretamente afeta os protagonistas. *Nothing succeeds like success* — nada tem tanto êxito quanto o próprio êxito: se o vento que sopra do Leste parece mais forte do que o do Oeste, os argumentos progressistas se tornam subitamente mais convincentes. E a relação global de forças, entre os Estados Unidos e a União Soviética, cada ano favorece mais esta última.

O controle dos armamentos

A União Soviética sempre manteve efetivos militares importantes. Basta comparar, por exemplo, o número de tanques do lado soviético e norte-americano (50.000 contra 10.000) para que se tenha a impressão de que a URSS já é mais forte do que os EUA. Essas comparações podem ser mul-

tiplicadas: o orçamento militar soviético aumenta anualmente entre 3 a 5%, representando talvez 13%, ou mesmo 15% do produto nacional da URSS, o triplo do dos Estados Unidos (5%). Mesmo em termos de armas nucleares, os soviéticos têm avançado mais, dispondo de dois novos sistemas de mísseis lançados de submarinos (S.L.B.M.) e três sistemas de mísseis terrestres. Os norte-americanos só dispõem de um novo sistema de S.L.B.M., o *Tridente;* dotaram os *Minutemen* e os *Poseidon* de ogivas múltiplas independentes; e aperfeiçoaram a precisão de tiro dos seus foguetes. Durante os últimos dez anos, as negociações para a limitação de armas estratégicas (SALT 1 e SALT 2) acompanharam e dissimularam a ascensão soviética.

Os acordos SALT se inspiram na doutrina do controle de armamentos *(armscontrol),* cuja idéia principal pode ser expressa assim: estabelecer uma tal relação de armamentos que nenhuma das superpotências se veja tentada a empregá-los. O controle dos armamentos não implica o desarmamento, ou a redução das armas a um mínimo; se cada uma das superpotências só dispusesse de uma centena de mísseis, correria o risco de ficar imobilizada depois de um primeiro golpe, o que aumentaria a instabilidade.

Os norte-americanos concentraram sua atenção nas armas estratégicas, isto é, aquelas que poderiam atingir o território soviético a partir do território norte-americano ou de submarinos (ou vice-versa). Os acordos SALT tendem a criar "estabilidade" não entre o conjunto dos meios militares das superpotências, mas numa categoria de armas nucleares — os foguetes intercontinentais. Na medida em que esses acordos atingem seu objetivo, eles "neutralizam", por assim dizer, essas armas; a estabilidade leva à sua não-utilização, a não ser na hipótese de um ataque direto contra elas, ou contra o território nacional. Que resta, então, da sua função dissuasiva? O próprio princípio dos acordos SALT não pode deixar de propor, com urgência renovada, a questão que divide os europeus há vinte anos: a segurança européia é garantida pelas forças clássicas da NATO ou pelo dispositivo termonuclear dos Estados Unidos?

No período inicial da NATO, a presença de tropas norte-americanas na Europa apagava simbolicamente a distância entre o Velho e o Novo Continente: *Ich bin ein Berliner,* disse o Presidente Kennedy. Um acordo restrito às armas estratégicas aprofunda o fosso que divide a Europa ocidental e os Estados Unidos. A longa controvérsia russo-norte-americana sobre os *Backfire* põe em evidência ao mesmo tempo a lógica e o paradoxo dessas negociações: se elas têm como objetivo a igualdade ou equivalência num setor isolado — os mísseis de longo percurso — os norte-americanos proíbem logicamente os *Backfire* de exercer uma função intercontinental;

empregado no teatro de operações, contudo, esse bombardeiro contribui substancialmente para fortalecer o campo soviético, embora não acrescente ao arsenal dos mísseis intercontinentais. O raciocínio é lógico num acordo limitado a uma categoria de armas, ilógico num acordo que englobe todas as armas.

Desde o momento em que a doutrina do controle dos armamentos foi elaborada até a conclusão das negociações SALT 2, os progressos técnicos foram mais rápidos do que a diplomacia. O famoso artigo de A. Wohlstetter, *The Delicate Balance of Terror*, adquiriu nova atualidade. A possibilidade de colocação de várias ogivas nucleares no mesmo foguete, o aperfeiçoamento da precisão de tiro, e o número dessas ogivas podem permitir a uma das superpotências destruir, num primeiro ataque, quase todos os mísseis terrestres da outra, o que lhe deixaria como único recurso reagir com mísseis instalados em submarinos, atacando as instalações industriais e urbanas do agressor — mas com a certeza de sofrer igual sorte. Após a primeira salva, dirigida contra os mísseis terrestres do inimigo, o agressor conservaria milhares de ogivas nucleares, para uma resposta à sua reação.

A hipótese da igualdade ou equivalência da capacidade destrutiva das superpotências faz com que só a ação antiforça seja plausível. Ora, é possível que uma delas (ou as duas) possua a capacidade de dar o primeiro golpe contra os mísseis terrestres. Neste caso, poderia ter condições de se impor ao inimigo, depois de destruir a maior parte dos seus foguetes de base terrestre, ou de levá-lo a responder sob a forma de ataque contra cidades, com risco de escalada que chegasse a uma orgia de violência suicida. As objeções que se multiplicam contra o SALT 2 revelam o impasse a que chegaram as negociações limitadas aos mísseis intercontinentais: o acordo não "estabilizaria" a relação entre as armas intercontinentais, separando o teatro europeu dos dispositivos nucleares das superpotências.

Mais ainda: os norte-americanos descobrem que, por excesso de confiança nos recursos da sua tecnologia, eles se deixaram ultrapassar, sob certos pontos de vista. Mais avançados na técnica da miniaturização, dotaram os Minutemen III de três ogivas nucleares, de 170 quilotons. Os soviéticos apoiavam-se nos mísseis pesados, cuja carga útil ultrapassa de muito a dos foguetes norte-americanos. Nos seus SS 18, eles colocam oito ogivas nucleares, cada uma com dois megatons. Até 1985, os 303 mísseis desse tipo, com ogivas múltiplas independentes, ameaçariam de destruição as plataformas terrestres de lançamento dos EUA.

Dentro de alguns anos, com ou sem a ratificação do acordo SALT 2, os especialistas talvez passem a considerar que, no nível superior dos mísseis intercontinentais, a União Soviética alcançou uma certa superioridade - pois tem posição superior o Estado que possui mais possibilidades do

que seu adversário de destruir, com um ataque, a totalidade dos mísseis terrestres inimigos. Fora de qualquer polêmica, pode-se constatar que a aplicação do princípio do controle de armamentos não favoreceu o desarmamento, a estabilidade dos níveis de armas intercontinentais ou a segurança da Europa. Isso se deve tanto à própria doutrina (tratamento isolado de uma só categoria de armas) quanto às inovações técnicas (maior precisão de tiro, ogivas múltiplas independentes). Enquanto os diplomatas procuravam alcançar a estabilidade, os técnicos a tornavam impossível. A inferioridade soviética em miniaturização se tornou uma superioridade — a dar maior carga útil dos foguetes pesados. Os otimistas celebravam a *mutual assured destruction* (garantia de destruição recíproca), sem perceber que, simultaneamente, a ameaça de dissuasão das armas nucleares passava a ser cada vez menos plausível.

Muitos europeus interpretaram a doutrina norte-americana como cuidado em poupar o território nacional da destruição da guerra. A neutralização das forças estratégicas exclui de certo modo o território soviético e o norte-americano como teatros eventuais de operações. Pessoalmente, contudo, essa interpretação não me parece convincente. Ao manter na Europa duzentos ou trezentos mil soldados, os Estados Unidos se condenam a sofrer um desastre sem precedente, caso não consigam impedir, por todos os meios, a invasão da Europa ocidental pelas tropas soviéticas. Há duas idéias que orientam o pensamento e a ação dos dirigentes norte-americanos, e de seus conselheiros: a primeira é a de que a rivalidade russo-norte-americana está inscrita no livro da história, mas que pode assumir formas mais ou menos violentas, exercer-se com intensidade maior ou menor; a segunda é o interesse comum das duas superpotências, e de toda a humanidade, em evitar uma *unthinkable war* — uma guerra inconcebível.

São idéias razoáveis, não há dúvida, e atraentes, mas que deixam subsistir uma dúvida: o curso da diplomacia, as crises e seu desfecho são afetados pelas armas disponíveis dos dois lados. Qual será, portanto, o resultado dos acordos SALT sobre as eventuais confrontações futuras entre as superpotências? No estado previsível das forças nucleares em 1982, ou 1985, uma confrontação do mesmo tipo do que a de Cuba, de 1962, ou mesmo a da guerra do Kipur, entre Israel e o Egito, em 1973, terminaria da mesma forma?

O ingresso da China

O ativismo diplomático dos sucessores de Mao Tsé-Tung modificará a estrutura do sistema interestatal? Antes mesmo da morte de Mao, a tensão entre Moscou e Pequim tinha levado o Kremlin a concentrar 44 divisões e

uma quarta parte da aviação tática soviética nas fronteiras da China. Os recursos necessários para manter um grande exército no Extremo Oriente, com bases e estoques, obriga a reduzir a disponibilidade de força militar no Ocidente. Portanto, quaisquer que sejam as relações da China popular com os Estados Unidos e os países da Europa ocidental, não há dúvida de que ela lhes presta um serviço, graças a sua hostilidade com relação à URSS. Para usar a terminologia marxista, pode-se falar de uma "aliança objetiva" — *objetivamente,* o inimigo do meu inimigo é meu amigo.

O que se alterou, em 1978, foi a posição da China, abrindo-se para o mundo exterior e buscando quatro formas de modernização (na agricultura, na indústria, no exército e na tecnologia). Teng Chiao-Ping substitui a supremacia da ideologia pela regra da eficácia — embora citando de vez em quando alguma fórmula de Mao, que se aplique à política atual. Ao mesmo tempo, não hesita em tomar emprestado ao Ocidente as máquinas de que seu país necessita — e os dólares que se fazem necessários para adquiri-las. A aliança objetiva assume uma nova forma, a partir do momento em que os ocidentais passam a ajudar o esforço de modernização chinês, com créditos e *know-how* — contribuindo assim para reforçar econômica e militarmente a China popular.

Até onde vai o interesse ocidental no reforço da China? Alguns europeus e norte-americanos se perguntam sobre a contradição que pode haver nessa atitude cooperativa, a curto e a longo prazo. Qual será, amanhã, a linha política chinesa? O líder da facção que prega a modernização a qualquer preço (Teng) ultrapassou já os setenta anos. Modernizada, e poderosa, a China teria um comportamento compatível com os interesses materiais ou morais dos Estados Unidos e de todos os países ocidentais?

As dúvidas e as objeções surgem espontaneamente no nosso espírito e podem multiplicar-se. O que está em questão, hoje, é a resposta do Ocidente às propostas da China Popular. Vendemos à URSS fábricas completas e lhe concedemos crédito; por que não daríamos as mesmas facilidades à China? A União Soviética não nos compra armas ou centrais nucleares — mas a China desejaria comprá-las. Os Estados Unidos decidiram não vender armas a Pequim, mas já deixaram saber que não se oporiam a uma atitude diferente por parte dos europeus.

Não há dúvida de que os soviéticos vêem com maus olhos esta aproximação entre os ocidentais e os chineses. De nosso lado, não devemos ter ilusões sobre o alcance militar dessa "aliança objetiva". Se a União Soviética se empenhasse numa operação limitada, em algum dos "pontos quentes" da fronteira sino-soviética, os Estados Unidos não teriam meios ou vontade de intervir. Ao mesmo tempo, supondo que a União Soviética lançasse seu exército sobre a Europa, na direção do Atlântico, a China não nos

socorreria. A China não constitui, para a Europa ocidental, um "aliado de posição" do tipo que a Rússia representava para a França, no princípio deste século.

Os governantes do Kremlin consideram, provavelmente, como perigos mortais a aliança do Japão e da China popular e a modernização chinesa com auxílio do Ocidente. Mas são perigos apenas a médio e longo prazo. O equipamento militar chinês tem vinte anos de atraso em relação ao soviético; o Japão não chega a aplicar um por cento do seu produto nacional às forças de autodefesa. Duvido que, usando a "cartada chinesa", os Estados Unidos consigam obter concessões da URSS; na verdade, o contrário me parece mais provável. Assim, os vietnamitas queriam liquidar o regime de Pol Pot, e os soviéticos não se importaram com que essa liquidação ocorresse pouco tempo depois do reconhecimento da China popular por Washington.

Os chineses têm razão para denunciar o hegemonismo soviético como o maior inimigo. Do seu ponto de vista isso é claro: eles não têm fronteira comum com os Estados Unidos, mas possuem dois mil quilômetros de fronteira com o império soviético asiático. A mesma fórmula pode ser aplicada a uma boa parte do mundo. Na Europa, por exemplo, a URSS mantém superioridade de tropas e de equipamento, sèm esquecer sua superioridade nuclear (os SS 20). Mais do que os Estados Unidos, a União Soviética está hoje decidida a projetar sua força em todo o mundo, sempre que surgir uma oportunidade; e possui mais meios apropriados (umas dez divisões aerotransportadas) e aliados melhor equipados para isso (Cuba, República Democrática Alemã).

Os dirigentes soviéticos seguramente não concordam com os professores norte-americanos que acreditam que a função da força militar tenda a declinar nas relações internacionais. No sistema interestatal, deve-se levar em conta o número de divisões e de mísseis, e também a vontade de empregar esses meios. Neste sentido, o imperialismo norte-americano está sendo substituído pelo hegemonismo soviético.

O mercado mundial

Depois da guerra, os Estados Unidos passaram a dominar o mercado mundial, mais ainda do que dominavam o sistema interestatal. O exército norte-coreano e os "voluntários" chineses resistiram a um corpo expedicionário norte-americano, evidenciando os limites do poder militar dos Estados Unidos em terra. A época da colonização européia tinha terminado; outros povos, além do japonês, já tinham adquirido os meios e a organização necessários para a arte da guerra moderna. Quanto ao poder

nuclear de que Washington possuía o monopólio, ele não aterrorizava nem Moscou nem Pequim: havia motivos morais e políticos para dissuadir os governantes norte-americanos de utilizá-los, mesmo contra os "agressores" comunistas.

No mercado mundial, os Estados Unidos reinavam por assim dizer sós: centro financeiro, comercial e industrial do chamado "mundo livre", destinavam o excesso de capital disponível a investimentos externos. Os EUA detinham o primeiro lugar na maioria dos setores tecnológicos avançados; seis por cento da população mundial, os norte-americanos consumiam metade das matérias-primas utilizadas por toda a humanidade. Era uma situação anormal, que não poderia durar, e que favoreceu a criação de organismos como o Fundo Monetário Internacional, o GATT e as Nações Unidas.

O Plano Marshall, a recuperação da Europa ocidental e do Japão atendiam à lógica do sistema internacional, é também à conveniência da economia norte-americana, conforme a concebiam os próprios dirigentes daquele país. Trinta anos depois do Plano Marshall, que restou da supremacia dos Estados Unidos?

Nos países mais avançados da Europa, o produto *per capita* parece já superior ao dos Estados Unidos, quando se utiliza as taxas de câmbio oficiais. Embora a subvalorização do dólar falseie os cálculos, não há dúvida de que a produção *per capita* da Suíça, da Suécia e da República Federal Alemã se aproxima da dos Estados Unidos, ou chega a alcançá-la. Resta uma superioridade decisiva: só os Estados Unidos combinam uma produtividade elevada com grande massa populacional e um imenso território. A população japonesa (metade da norte-americana), está concentrada num espaço limitado. A Europa ocidental se encontra dividida em Estados — dos quais os mais populosos não ultrapassam a quarta parte da população dos Estados Unidos. Ao Japão e à Europa ocidental faltam matérias-primas e energia, o que faz com que dependam do comércio internacional muito mais do que a República norte-americana. Competidores dos Estados Unidos no mercado mundial, nem os japoneses nem os europeus são seus rivais no sistema interestatal: não passam de Estados protegidos, mesmo quando os Estados Unidos denunciam a invasão de mercadorias *made in Japan*.

Até 1971, manteve-se o sistema de Bretton Woods — valesse o que valesse. A supervalorização do dólar favoreceu ao mesmo tempo a expansão do comércio mundial, o crescimento das exportações européias e os investimentos das grandes empresas norte-americanas no exterior. A partir de 1971, e em especial depois de 1973, os Estados Unidos impuseram um regime de taxas cambiais flutuantes. É sempre em Washington que se

decide o sistema monetário mundial — quaisquer que sejam as negociações que precedam ou ocultem as decisões norte-americanas. Por fim, em certos setores — aviação civil, tecnologia do petróleo, informática, conquista do espaço — a técnica norte-americana continua a ser a mais avançada.

O reinado monetário de Washington resulta do papel desempenhado pelos Estados Unidos no sistema internacional? Fora do ouro, só a moeda norte-americana pode servir como meio circulante mundial. Nem os governantes japoneses nem os alemães desejam que e o ien e o marco se tornem moedas de reserva (embora elas sejam assim utilizadas, em certa medida). Como moeda contábil das transações internacionais, o dólar é cada vez menos empregado. O uso de um padrão misto de várias moedas permite atenuar as flutuações da moeda norte-americana. Os bancos centrais para os quais afluem dólares excedentários têm a escolher entre dois males: ou deixar cair a taxa do dólar (o que temem fazer, por razões econômicas e comerciais) ou sustentar a taxa de conversão da moeda norte-americana, o que os obriga a comprar bilhões de dólares, cujo efeito inflacionário é difícil neutralizar completamente.

Até 1971, os europeus procuraram manter uma taxa fixa do dólar com relação ao ouro e às principais moedas (embora com uma certa valorização do marco e do ien); a partir de então, os japoneses e os alemães oscilaram entre duas atitudes: sustentar o dólar ou deixá-lo cair. Atualmente, as autoridades monetárias de Bonn e de Washington parecem ter chegado a um acordo no sentido de defender, com flexibilidade, a taxa cambial do dólar.

Se não houvesse mais tropas norte-americanas em Berlim os europeus teriam ainda meios e vontade para se opor à política econômica e financeira de Washington? O dólar passou a ser a libra esterlina do século XX. Provavelmente o padrão-ouro exige uma moeda dominante — só a moeda norte-americana tem condições de exercer essa função; mas não a exerce bem. Só uma moeda européia, na plena acepção do termo, retiraria do dólar sua supremacia — supremacia já controvertida, na medida em que se esboçam duas zonas monetárias distintas, uma asiática, associada ao ien, e outra européia, vinculada ao marco.

Aliás, a baixa do dólar não deixa de ferir o prestígio dos Estados Unidos — da mesma forma como a rebelião vitoriosa da OPEP desmascarou o mito da onipotência norte-americana. A força militar dos Estados Unidos criou o equivalente de um quadro político no qual se desenvolveram, no passado, os mercados mundiais. Os Estados Unidos encorajaram a descolonização que reduzia seus aliados europeus a uma posição regional. O abandono do Vietnam e a elevação do preço do petróleo (que se multipli-

cou por quatro) mataram as ilusões de muitos norte-americanos, e destruíram o respeito supersticioso que os membros do mercado mundial tinham pela vontade de Washington. A fórmula "Eles não admitem" passou de moda: "eles" passaram a admitir muitas coisas, porque as represálias militares e econômicas se tornaram pouco eficazes. Nas negociações comerciais, mesmo supondo que os europeus e os japoneses não discutem em pé de igualdade com os norte-americanos, estes são vitimados por sua fraqueza e sentimento de inferioridade.

Os dois mercados mundiais

Os marxistas-leninistas se referem a dois mercados mundiais — um capitalista, o outro socialista. Na verdade, esses dois mercados não podem ser comparados. O segundo inclui apenas os países da Europa oriental e Cuba, além do Vietnam — Acréscimo recente, imposto pela União Soviética, para consolidar seu relacionamento com Hanói, e para perpetuar a oposição entre Pequim e Hanói. Os países da Europa oriental aumentaram seu intercâmbio com as economias ocidentais. Limitado à zona soviética da Europa, sem moedas conversíveis, o chamado "mercado mundial" socialista não chega a representar um substituto ou um rival do mercado mundial que funciona tendo como centro os Estados Unidos da América; é marginal, em termos de economia internacional.

A URSS participa moderadamente da assistência aos países em desenvolvimento, e até mesmo os Estados que se proclamam progressistas e marxistas continuam ligados ao mercado mundial capitalista. É nesse mercado que os produtores de petróleo vendem o ouro negro, aplicando na rede bancária norte-americana os dólares que não podem gastar prontamente. Mesmo quando chegam ao poder com a ajuda soviética, os governantes da África negra mantêm relações diplomáticas com os países ocidentais e não abandonam o mercado capitalista.

Onde a liderança política se declara socialista, ou soviética, Moscou procura obter bases navais e aéreas — na Guiné, no Iêmen meridional, em Moçambique; busca consolidar sua posição por meio da influência exercida sobre as forças armadas. Na Etiópia, oficiais soviéticos dirigiram a ofensiva contra os somalis, no Ogaden, contra os "rebeldes" da Eritréia (rebeldes antes conhecidos como "guerrilheiros de movimentos de liberação", sustentados por todos os países árabes, e em primeiro lugar pelos mais progressistas).

Na África, a intervenção das tropas cubanas, transportadas pela aviação soviética, abriu uma nova fase, marcada pela utilização de forças militares longe da União Soviética, apoiadas por uma ponte aérea, graças ao

uso de bases concedidas por países amigos. A técnica soviética de expansão baseia-se sobretudo na força militar, na infiltração e na propaganda política, e quase nada nas relações econômicas. Na África, o papel dos Estados Unidos é o de centro do mercado mundial; a União Soviética, o de uma das duas grandes potências militares mundiais.

A expansão soviética na África e no Oriente Próximo põe em perigo o equilíbrio de forças ou o mercado mundial? Tudo depende da importância geopolítica e dos recursos do país que muda sua vinculação de lealdade.

Um regime antiocidental no Irã ou uma revolução na Arábia Saudita perturbariam ao mesmo tempo a ordem econômica e o equilíbrio político-militar. Os Estados Unidos terão ainda os meios e a vontade para se opor a situações como essas, relacionadas com os assuntos internos de Estados soberanos? Mesmo num regime nacionalista, dominado pela Igreja xiita, os dirigentes iranianos não renunciariam provavelmente à riqueza petrolífera; seria de esperar, portanto, que continuassem a vender petróleo, embora se interessassem menos pelo mercado mundial, e pela posição dos Estados consumidores. Deixariam de manter a secularidade do golfo Pérsico em atenção aos interesses do Ocidente. Uma mudança de regime na Arábia Saudita teria conseqüências ainda mais graves. Os novos donos do poder manteriam a atual política de preços e de produção? O que cimenta a aliança de fato entre a Arábia Saudita e os Estados Unidos é o temor de uma revolução que sente a família real de Riad. Tradicionalista e religiosa, a família reinante, cujo fundador unificou as tribos da Arábia, apóia com o dinheiro do petróleo regimes moderados, anti-soviéticos e antiprogressistas. Os Estados Unidos perderiam a capacidade de influir sobre um regime islâmico progressista.

A ordem do mercado mundial ficaria sujeita à discrição de líderes hostis à civilização moderna e acima de tudo ao capitalismo. Nos dois casos, o funcionamento da economia mundial dependeria de pessoas estranhas à sua lógica intrínseca. Pode-se imaginar que os revolucionários de Teerã e de Riad, mais nacionalistas do que progressistas, e anti-soviéticos por religião, retornariam gradualmente à economia mundial, aceitando suas limitações, depois do período crítico inicial. Contudo, o choque sofrido pelos Estados Unidos repercutiria pelos cinco continentes, mais ainda do que a derrota no Vietnam, obrigando os governantes de Washington a uma revisão dilacerante da sua posição.

A presença militar dos Estados Unidos na Turquia e na Arábia Saudita depende da boa vontade dos governantes de Ângara e de Riad. É claro que o mesmo se pode dizer com relação às facilidades militares concedidas pelo Egito e a Somália à União Soviética, e depois retiradas. Mas o in-

sucesso soviético no Egito (na Somália, ele foi o preço a pagar pelo êxito na Etiópia) relacionava-se com o sistema interestatal, não com o mercado mundial socialista. Um rompimento entre o Irã ou a Arábia Saudita e os Estados Unidos estremece a ordenação da economia mundial, indispensável para a prosperidade norte-americana e, mais ainda, para a prosperidade dos seus aliados europeus.

Esse rompimento simbolizaria a incapacidade dos Estados Unidos de conservarem a lealdade dos países mais indispensáveis à salvaguarda dos seus interesses nacionais. No jogo diplomático, o poder norte-americano derivava, em grande parte, do prestígio internacional. Atribuía-se a Washington a capacidade de reinar sem que fosse necessário, para isso, usar a *gunboat diplomacy* — a diplomacia das canhoneiras. Tratava-se, em última análise, de uma confiança mal fundamentada: por si mesma, a modernização corrói as autoridades tradicionais, arranca as raízes tradicionais dos povos, multiplica as queixas contra os homens que estão no poder, e seus protetores norte-americanos. Déspota modernizador, o Xá concentrou em si mesmo todos esses ressentimentos — dos estudantes e dos crentes. Os norte-americanos podiam ajudar seus amigos a se defenderem contra golpes militares; contra uma revolta popular, iluminada por chefes religiosos, nem o exército iraniano nem os conselheiros norte-americanos dispõem de uma estratégia eficaz.

O enfraquecimento dos Estados Unidos na economia internacional agrava a contradição original do mundo contemporâneo: a existência de um mercado mundial sem um império universal. A supremacia norte-americana cria a aparência de um império. A propaganda denunciava o império norte-americano, confundindo dois fenômenos muito distintos: a influência exercida por Washington na América Latina, na Europa, na Ásia; e a ordem econômica batizada de "imperialista". Lenin explicara a guerra de 1914 pela rivalidade entre os países capitalistas, empenhados na partilha dos outros continentes. Uma vez desaparecidos os impérios coloniais europeus, a própria organização do intercâmbio intercontinental recebeu a denominação de *imperialismo* (as sociedades multinacionais, a exploração de recursos minerais por capitais estrangeiros, etc.).

Diante dos distúrbios que, a começar no Afeganistão e no Irã se estendem por toda a região, o governo de Pequim não hesita, e apóia o Xá contra os rebeldes, religiosos ou leigos. No momento em que Teng Chiao-Ping impõe a política das quatro modernizações, Pequim se volta contra tudo o que poderia entravar ou desorganizar as trocas internacionais. Por outro lado, essas ameaças ao mercado mundial reforçam também o hegemonismo da União Soviética: se a U R S S controla o petróleo do Oriente

Médio, por meio de governos progressistas, tem à sua disposição a economia da Europa e pode ampliar seu império militar.

Vista do exterior, a atitude soviética parece ambígua. Sem pertencer ao mercado mundial, a URSS ressente-se contudo dos efeitos das crises internacionais, que a sacodem. Por isso não deseja que qualquer vizinho seu entre no caos. Por outro lado, os soviéticos não podem deixar de perceber a oportunidade que lhes oferece a revolta religiosa. No Irã, o Ocidente se apoiou num regime modernizador porem despótico; o regime que vai sucedê-lo — depois da reação religiosa — se afastará de Washington (mesmo admitindo que não siga o caminho de Moscou).

O declínio norte-americano e a potência soviética

A distinção entre sistema internacional e economia mundial não basta para sugerir uma representação simples e clara das relações internacionais, no fim da década de 1970. Revela porém a substituição do imperialismo norte-americano pelo hegemonismo soviético.

Aos olhos dos observadores, a República norte-americana parece declinar. Esse declínio tem três causas principais: os acordos SALT, de inspiração norte-americana, que levam à igualdade ou à equivalência das forças nucleares intercontinentais — talvez mesmo, em breve, à superioridade soviética —, o que dá teoricamente uma superioridade global à URSS, que tem um número maior de divisões e de tanques; a incapacidade dos Estados Unidos de impedir revoluções sociais e políticas que provocam transferências de lealdade em certos países, de importância vital no mercado mundial; a redução da margem de superioridade da economia norte-americana, com relação a seus competidores comerciais, e a crise permanente do dólar.

Aproximando-se dos Estados Unidos, a China age de conformidade com a lógica eterna da sua política de poder. A União Soviética está mais próxima dos centros vitais do território chinês do que os Estados Unidos. Mais ainda: se a força militar norte-americana entrar em ação, ela tenderá não a se expandir, mas sim a reforçar os Estados ameaçados. Além da conquista da América do Norte, terminada no fim do século passado, não existe um imperialismo norte-americano comparável ao da Rússia tsarista ou da União Soviética. No Vietnam, a estratégia norte-americana era defensiva, tendo por objetivo impedir que o comunismo de Hanói engolisse o Sul do país. A intervenção no Vietnam não se compara ao imperialismo no sentido ordinário do termo — isto é, a conquista de territórios ou de populações. Quanto ao imperialismo caracterizado pelas sociedades internacionais e os investimentos externos, a China não o teme, e chega mesmo

a atraí-lo, contando com a característica paixão cega pelo lucro para conseguir créditos, conhecimentos científicos e *know-how* necessários para a sua modernização.

Se os chineses usam outra palavra para designar e denunciar a ação soviética — palavra que os ocidentais traduzem por *hegemonismo* — têm razão para isso, embora a palavra escolhida não corresponda exatamente à realidade. A União Soviética exerce seu domínio na Europa oriental pela força militar, fixando os limites da diversidade tolerável entre os regimes da comunidade socialista. A China popular teme ser sitiada por uma coalizão da URSS e dos seus aliados. O Japão e os Estados Unidos acreditam que o fortalecimento militar da China contribuirá para o equilíbrio do sistema de Estados da Ásia. E a abertura da China popular ao intercâmbio com o Ocidente amplia o mercado mundial.

A opção feita pela China, contra o hegemonismo soviético e em favor do imperialismo norte-americano, poderia repetir-se amanhã, em outros continentes? Na América Latina, a União Soviética está distante, e os Estados Unidos estão próximos. Com a exceção de Cuba, há naquela região poucos soviéticos e muitos norte-americanos. Também no Irã havia muitos norte-americanos e poucos soviéticos — o que acontece ainda na Arábia Saudita. Os egípcios receberam milhares de russos, conselheiros militares e técnicos, e os mandaram de volta a seu país. Em outros Estados, na África, os soviéticos perderam a simpatia de povos cujos dirigentes tinham escolhido a via socialista (Mali, Guiné). Os estudantes negros que retornam do Leste denunciam o racismo de que foram vítimas. Na África, os cubanos parecem ter mais êxito do que os russos.

Restam três teatros de operações onde se desenrola, direta ou indiretamente, o conflito Leste-Oeste: na África, no Oriente Médio e na Europa. Na África, os soviéticos modificaram as regras do jogo, com o engajamento de tropas cubanas e o envio de conselheiros militares. A sorte definitiva desses países, governados pelos movimentos de liberação ou por partidos que se declaram socialistas, não está ainda determinada. Por motivos de ordem econômica, eles se voltaram bem depressa para o Ocidente. Mas os soviéticos procuram manter a permanência do seu êxito inicial mediante uma presença militar. Hegemonismo contra o imperialismo, armas contra mercadorias — diriam os chineses. Hoje, o imperialismo representa o concurso indispensável dos capitais e da tecnologia do Ocidente.

No Oriente Médio, a oposição não é diretamente a de Moscou contra Washington: vemos aí a revolta de massas, ou de minorias progressistas, contra déspotas, modernizadores ou não, associados aos Estados Unidos — que simbolizam ora a morte da tradição, ora a supressão das liberdades,

outras vezes ainda o apoio a uma monarquia mal reputada. Nessa região, é o mercado mundial que está em jogo, ameaçado não por Moscou mas pelos povos — eventualmente para a maior glória do comunismo.

Na Europa, as fronteiras de 1945 se estabilizaram e cristalizaram gradualmente. Bonn e Pankow se aceitaram mutuamente. As duas coalizões continuam a se enfrentar de forma pacífica, não sem se preparar para uma hipotética prova de força, em que os ocidentais não acreditam. Não é que os ocidentais tenham muita confiança na NATO, nas forças clássicas ou no "guarda-chuva" nuclear dos Estados Unidos; na verdade, confiam na prudência dos bolchevistas, sensíveis aos perigos incalculáveis representados por um ataque maciço contra a Europa ocidental e à ajuda econômica que dela recebem.

O novo período em que estamos ingressando, em 1979, não parece que será mais calmo e tranqüilo. Os Estados Unidos da América não conseguiram ainda definir uma política externa bipartidária, uma visão da conjuntura, uma vontade nítida. A revolução iraniana ilustra a precariedade dos regimes sobre os quais se baseia, à falta de melhor apoio, a diplomacia norte-americana. Na Europa, a União Soviética não tem o prestígio de potência liberadora, mas sim o que lhe dá a posse do maior exército do mundo.

Toda essa acumulação de armas, e tal desconhecimento dos perigos nos fazem pensar: até que ponto podemos ter certeza da prudência soviética?

Paris, maio de 1979 Raymond Aron

INTRODUÇÃO

Os Níveis Conceituais da Compreensão

"O direito das gentes se baseia naturalmente neste princípio: as várias nações devem fazer-se mutuamente o maior bem possível, em tempo de paz, e o menor mal possível, durante a guerra, sem prejudicar seus genuínos interesses."

(Montesquieu, *De L'Esprit des Lois*, I, 3.)

Os tempos difíceis convidam à meditação. A crise da cidade-estado grega nos legou a *República* de Platão e a *Política* de Aristóteles. Os conflitos religiosos que dilaceraram a Europa do século XVII fizeram surgir, com o *Leviatã* e o *Tratado Político*, a teoria do Estado neutro — necessariamente absoluto, conforme Hobbes; liberal pelo menos com relação aos filósofos, segundo Spinoza. No século da revolução inglesa, Locke defendeu as liberdades civis. Na época em que os franceses prepararam, sem o saber, a Revolução, Montesquieu e Rousseau definiram a essência dos dois regimes que nasceriam da decomposição, súbita e progressiva, das monarquias tradicionais: governos representativos e moderados, com equilíbrio de poderes; governos alegadamente democráticos, invocando a vontade popular mas rejeitando qualquer limite à sua autoridade.

Terminada a Segunda Grande Guerra deste século, os Estados Unidos, cujo sonho histórico tinha sido manter-se à margem dos negócios do Velho Continente, tornaram-se responsáveis pela paz, prosperidade e até pela própria existência de metade do mundo. Havia soldados norte-americanos estacionados em Tóquio e Seul, a Oeste, e em Berlim, no Leste. O Ocidente não tinha visto nada parecido desde o Império Romano. Os Estados Unidos eram a primeira potência autenticamente mundial, pois a unificação mundial da cena diplomática não tinha precedentes. Por comparação com a massa euro-asiática, o continente americano ocupava uma posição igual à das ilhas britânicas com relação à Europa: os Es-

tados Unidos retomaram a tradição do Estado insular, esforçando-se por construir uma barreira contra a expansão do Estado terrestre dominante, no centro da Alemanha e no meio da Coréia.

Nenhuma grande obra — comparável às que mencionamos — nasceu da conjuntura criada pela vitória comum dos Estados Unidos e da União Soviética. Contudo, as relações internacionais tornaram-se o objeto de estudo de uma disciplina universitária. As cátedras dedicadas à nova disciplina se multiplicaram. O número de livros e de manuais cresceu proporcionalmente. Tiveram êxito esses esforços? Antes de responder à pergunta, é necessário precisar o que os professores norte-americanos, seguindo os estadistas e a opinião pública, se propunham a descobrir e a elaborar.

Já antes da ascensão dos Estados Unidos ao primeiro plano da cena mundial, os historiadores se puseram a estudar as "relações internacionais". Mas se limitaram à descrição ou à narrativa, sem chegar à análise e à explicação. Ora, nenhuma ciência se pode limitar à descrição e à narrativa. Além disto, que benefício poderiam tirar os estadistas atuais, ou os diplomatas, do conhecimento histórico dos séculos passados? As armas de destruição generalizada, as técnicas da subversão, a ubiqüidade da força militar — graças à aviação e à eletrônica — introduzem novidades, materiais e humanas, que tornam pelo menos duvidosas as lições dos séculos passados. A validade dessas lições não pode ser mantida se elas não forem inseridas numa teoria que abranja o antigo e o novo, identificando os elementos constantes para elaborar o inédito, em vez de eliminá-lo.

Essa era a questão decisiva. Os especialistas em relações internacionais não queriam simplesmente seguir os passos dos historiadores; desejavam criar um corpo de doutrina, como todos os estudiosos: formular proposições de caráter geral. Só a geopolítica se interessava pelas relações internacionais com a preocupação de abstrair e de explicar. Mas a geopolítica alemã tinha deixado má lembrança, e de qualquer modo a referência ao quadro espacial não poderia constituir o objetivo de uma teoria cuja função era apreender a multiplicidade das causas que agem sobre as relações entre os Estados.

Era fácil caracterizar de modo grosseiro a teoria das relações internacionais. "Em primeiro lugar, ele torna possível a ordenação dos dados. É um instrumento útil à compreensão"[1]. Em seguida, "permite que se identifique explicitamente critérios para a seleção dos problemas a serem analisados. Nem sempre se leva em conta que cada vez que um problema particular é selecionado para estudo e análise, num determinado contexto, há

1. Kenneth W. Thompson, "Toward a Theory of International Politics", *American Political Science Review*, setembro de 1955.

sempre, na prática, uma teoria subjacente à seleção feita". Por fim, "a teoria pode ser um instrumento para a compreensão não só das uniformidades e regularidades como também dos fatos contingentes ou irracionais". Ninguém objetaria a essa fórmula: *organização dos dados, seleção dos problemas, determinação das regularidades e dos acidentes;* qualquer teoria, no campo das ciências sociais, deve cumprir essas três funções. Os problemas se colocam além destas proposições incontestáveis.

O especialista teórico tem sempre a tendência de simplificar a realidade, de interpretar os comportamentos ressaltando a lógica implícita dos atores. Hans J. Morgenthau escreve: "uma teoria das relações internacionais é um sumário, racionalmente ordenado, de todos os elementos racionais que o observador identifica no objeto de estudo *(subject matter)*. É uma espécie de esboço racional da realidade das relações internacionais, um mapa do cenário internacional"[2].

A diferença entre uma interpretação empírica e uma interpretação teórica das relações internacionais é comparável à que existe entre uma fotografia e um retrato pintado: "A fotografia mostra tudo o que pode ser visto pelo olho nu; o retrato não mostra tudo o que pode ser visto pelo olho nu, mas mostra algo que o olho não vê: a essência humana da pessoa que serve como modelo".

A isto um especialista responde fazendo as seguintes indagações: Quais são os "elementos racionais" da política internacional? Bastará considerar os elementos racionais para desenhar um esboço ou "pintar um retrato" de acordo com a essência do modelo? Se o especialista teórico responder negativamente a estas duas perguntas, precisará trilhar um outro caminho — o da sociologia. Admitindo-se o objetivo (fazer um mapa do cenário internacional), o teórico se esforçará por reter *todos* os elementos, em vez de fixar sua atenção exclusivamente sobre os elementos racionais.

A este diálogo entre o defensor do "esquematismo racional" e o da "análise sociológica" — diálogo cuja natureza e implicações os interlocutores nem sempre percebem — acrescenta-se muitas vezes uma outra controvérsia, de tradição propriamente norte-americana: a do idealismo contra o realismo. O realismo (hoje chamado de maquiavelismo) dos diplomatas europeus passava, do outro lado do Atlântico, por típico do Velho Mundo, marcado por uma corrupção da qual se queria fugir emigrando para o Novo Mundo, para o país das possibilidades ilimitadas. Transformados na potência dominante, pela desaparição da ordem européia e pela sua vitória militar, os Estados Unidos descobriam pouco a pouco, não sem

2. De um relatório de H.J. Morgenthau, intitulado: "A Importância Teórica e Prática de uma Teoria das Relações Internacionais".

um problema de consciência, que a sua diplomacia se assemelhava cada vez menos ao antigo ideal, e cada vez mais à prática dos seus inimigos e aliados, até então julgada com severidade.

Era moralmente aceitável "comprar" a intervenção soviética na guerra contra o Japão a preço de concessões feitas às custas da China? Tornou-se claro, *a posteriori*, que a operação não foi "lucrativa"; que, do ponto de vista racional, Roosevelt deveria ter assegurado a *não-intervenção* da União Soviética. Mas, se o cálculo tivesse sido mais *racional*, teria sido por isto *moral*? Roosevelt teria feito bem ou mal em abandonar os europeus do Leste ao domínio soviético? Argumentar com a força dos fatos é retomar o argumento clássico dos europeus, que os norte-americanos, inspirados na sua virtude e na sua posição geográfica, durante tanto tempo tinham rejeitado com desprezo e indignação. O comandante-em-chefe é responsável, perante o povo, por seus atos, pelas vitórias e pelas derrotas. Não importam as boas intenções e o respeito às virtudes individuais quando é outra a lei da diplomacia e da estratégia.

Nestas condições, que acontece com as oposições entre realismo e idealismo, entre o maquiavelismo e o kantismo, entre a Europa corrompida e a América virtuosa?

Este livro pretende primeiro esclarecer, e depois superar este tipo de debate. As duas concepções teóricas não são contraditórias, mas complementares: o esquematismo racional e as proposições sociológicas constituem estágios sucessivos na elaboração conceitual do universo social.

Mas a compreensão do domínio da ação não é suficiente para resolver o problema representado pelas antinomias da ação. Só a história poderá resolver, algum dia, o eterno debate do maquiavelismo e do moralismo. Contudo, passando da teoria formal à determinação das causas, e depois à análise de uma conjuntura regular, espero poder demonstrar um método que é aplicável a outros assuntos, indicando ao mesmo tempo os limites do nosso saber e as condições que determinam as escolhas históricas.

Para pôr em evidência, nesta introdução, a estrutura do livro, será preciso antes de mais nada definir as relações internacionais, para depois precisar as características dos quatro níveis conceituais, que denominaremos *teoria, sociologia, história* e *praxeologia*.

1

Recentemente um historiador holandês[3], nomeado para a primeira cátedra de relações internacionais criada no seu país, em Leyde, tentou, em aula inaugural, definir a disciplina que deveria ensinar. Sua conclusão re-

3. B.H.M. Vlekke.

presentava uma confissão de derrota: em vão tinha procurado os limites do seu campo de estudo.

O insucesso é instrutivo porque é definitivo e, por assim dizer, evidente. As "relações internacionais" não têm fronteiras reais; não podem ser separadas materialmente dos outros fenômenos sociais. Mas o mesmo se poderia dizer a respeito da economia e da política. Se é verdade que "falhou a tentativa de desenvolver o estudo das relações internacionais como um sistema isolado", a questão verdadeira se coloca além deste insucesso e diz respeito justamente ao seu sentido. Afinal, a tendência para fazer do estudo da economia um sistema isolado também falhou: não existe uma ciência econômica, propriamente, cuja realidade íntima e isolada esteja fora de qualquer dúvida. Mas, o estudo das relações internacionais comporta um foco específico de interesse? Procura compreender fenômenos coletivos, aspectos do comportamento humano cuja especificidade seja perceptível? Este sentido específico das relações internacionais se presta à elaboração teórica?

As relações internacionais parecem ser, por definição, relações entre nações. Neste caso, o termo *nação* não é tomado no sentido histórico que recebeu depois da Revolução Francesa; designa uma espécie particular de comunidade política, aquela na qual os indivíduos têm, na sua maioria, uma consciência de cidadania, e onde o Estado parece a expressão de uma nacionalidade preexistente.

Na fórmula "relações internacionais" a nação equivale a qualquer coletividade política, organizada territorialmente. Admitamos portanto, em caráter provisório, que as relações internacionais são relações entre *unidades políticas*, conceito que abrange as cidades gregas, o império romano e o egípcio tanto quanto as monarquias européias, as repúblicas burguesas e as democracias populares. Esta definição apresenta uma dupla dificuldade. Será preciso incluir nas relações entre as unidades políticas as relações entre os indivíduos que pertencem a tais unidades? Onde começam e onde terminam essas unidades políticas, isto é, essas coletividades políticas organizadas territorialmente?

O fato de que jovens europeus vão passar férias além das fronteiras do seu país interessa ao especialista em relações internacionais? Quando compro, numa loja nacional, um artigo alemão; quando um importador negocia com um exportador de outro país, esses exemplos de intercâmbio econômico pertencem ao campo de estudo das "relações internacionais"?

Parece quase tão difícil responder afirmativamente como negativamente. As relações entre os Estados — as relações propriamente interestatais — constituem o campo por excelência das relações internacionais. Os tratados, por exemplo, são um exemplo indiscutível dessas relações. Va-

mos supor que o intercâmbio econômico entre os países seja integralmente regulamentado por um acordo entre Estados; nesta hipótese, aquele intercâmbio recairá sem dúvida no campo do estudo das relações internacionais. Suponhamos, porém, ao contrário, que o intercâmbio econômico internacional seja liberto de toda regulamentação, passando a reinar o comércio livre. Imediatamente as compras de mercadorias alemãs na França e as vendas na Alemanha de produtos franceses serão atos individuais sem as características interestatais.

Esta é uma dificuldade real, mas devemos evitar atribuir-lhe uma importância exagerada. Nenhuma disciplina científica tem fronteiras traçadas com exatidão. Não importa muito saber onde começam e onde terminam as relações internacionais; em que momento as relações interindividuais deixam de ser "relações internacionais". O importante é determinar o centro de interesse, a significação própria do fenômeno ou dos comportamentos que constituem o núcleo deste domínio específico. Ora, não há dúvida de que o centro das relações internacionais está situado no que chamamos de "relações interestatais", as que engajam as unidades políticas.

Essas relações se manifestam por meio de canais especiais, personagens que chamarei, simbolicamente, de *diplomata* e de *soldado*. Os dois e somente eles — agem plenamente não como membros mas como *representantes* das coletividades a que pertencem: o *diplomata,* no exercício das duas funções, *é* a unidade política em nome da qual fala; no campo de batalha, o *soldado é* a unidade política em nome da qual mata o seu semelhante. O golpe de leque do soberano de Argel teve o valor de um acontecimento histórico porque atingiu um Embaixador. Uniformizado, e agindo por dever, o cidadão de um Estado civilizado mata sem problema de consciência.

O diplomata[4] e o soldado *vivem* e *simbolizam* as relações internacionais que, enquanto interestatais, levam à diplomacia e à guerra. As relações interestatais apresentam um traço original que as distinguem de todas as outras relações sociais: elas se desenrolam à sombra da guerra; para empregar uma expressão mais rigorosa, as relações entre os Estados implicam essencialmente na guerra e na paz. Como cada Estado tende a reservar para si o monopólio da violência, no curso da história, todos os Estados, reconhecendo-se reciprocamente, reconheceram a legitimidade das guerras que faziam entre si. Em certas circunstâncias, o reconhecimento mútuo de Estados inimigos foi lógico até as últimas conseqüências: cada Estado usava na guerra somente forças regulares, recusando-se a provocar a rebelião no interior do Estado combatido — rebelião que enfraqueceria o

4. Está claro que, neste plano abstrato, os estadistas, o ministro das Relações Exteriores, o primeiro-ministro, o chefe de Estado podem ser também "diplomatas" e representam assim a unidade política.

inimigo mas que ao mesmo tempo quebraria o monopólio de violência legítima que se queria salvaguardar.

Ciência da paz e da guerra, o conhecimento das relações internacionais pode servir como base para a diplomacia e para a estratégia — os dois métodos, complementares e opostos, com que os Estados se inter-relacionam. A guerra não pertence ao domínio das artes e das ciências, mas ao da existência social. É um conflito de grandes interesses resolvido pelo derramamento de sangue e somente nisto difere dos outros tipos de conflito. Seria mais apropriado compará-la ao comércio, que é também um conflito de interesses e de atividades, do que a uma arte qualquer. Ela se aproxima ainda mais da política, que pode ser considerada por sua vez, pelo menos em parte, uma espécie de comércio em larga escala. Além disto, a política é a matéria na qual a guerra se desenvolve: seus contornos rudimentares nela se escondem, como as potencialidades das criaturas em embrião"[5].

É fácil compreender ao mesmo tempo por que as relações internacionais oferecem um centro de interesse para uma disciplina especial e por que escapam a qualquer delimitação precisa. Os historiadores nunca isolaram o relato dos acontecimentos relativos às relações entre os Estados — isolamento que teria sido de fato impossível —, pois as peripécias das campanhas militares e as combinações diplomáticas se prendem, de muitos modos, às vicissitudes dos destinos nacionais, às rivalidades dinásticas e de classes sociais. A ciência das relações internacionais da mesma forma que a história diplomática, não pode ignorar os vínculos entre o que ocorre no cenário diplomático e os acontecimentos de cada país. Não pode separar rigorosamente as relações interestatais das relações interindividuais que interessam a mais de uma unidade política. Contudo, enquanto a humanidade não se tiver unido num Estado universal, haverá uma diferença *essencial* entre a política interna e a política externa. A primeira tende a reservar o monopólio da violência aos detentores da autoridade legítima; a segunda admite a pluralidade dos centros de poder armado. Enquanto se dirige à organização interna das coletividades, a política tem por objetivo imanente a submissão dos homens ao império da lei; na medida em que diz respeito às relações entre Estados, parece significar a simples sobrevivência dos Estados diante da ameaça virtual criada pela existência dos outros Estados — este é o seu ideal e o seu objetivo. De onde procede a oposição corrente na filosofia clássica: a arte política ensina os homens a viver em paz no interior das coletividades, e ensina as coletividades a viver em paz ou em guerra. Em suas relações mútuas, os Estados não deixaram

5. Karl von Clausewitz, *Da Guerra*, livro II, Cap. IV, p. 45. As referências dizem respeito à edição francesa publicada pelas *Éditions de Minuit* (Paris, 1950).

ainda o *estado natural*. Só por isto existe ainda uma teoria das relações internacionais.

Poder-se-á objetar que tal oposição, clara ao nível das idéias, deixa de sê-lo ao nível dos fatos, pressupondo que as unidades políticas sejam circunscritas, identificáveis. Este é o caso, sem dúvida, quando tais unidades são representadas por diplomatas e soldados, isto é, quando exercem efetivamente o monopólio da violência legítima, e se reconhecem reciprocamente como tal. Na ausência de nações conscientes da sua existência e de Estados juridicamente organizados, a política interna tende a se confundir com a política externa, deixando uma de ser essencialmente pacífica e a outra de ser radicalmente belicosa.

Sob que título classificaremos as relações entre soberano e vassalos, na Idade Média, quando o rei ou o imperador não contavam com forças armadas que lhe obedecessem incondicionalmente, e os barões prestavam juramento de fidelidade, mas não de disciplina? Por definição, as fases de soberania difusa e de poder armado disperso são rebeldes à conceituação apropriada às unidades políticas delimitadas no espaço e separadas umas das outras pela consciência dos homens e pelo rigor das idéias.

A incerteza da distinção entre os conflitos entre as várias unidades políticas e os conflitos dentro de cada uma dessas unidades é reconhecida legalmente, mesmo nos períodos de soberania concentrada. Basta que numa província, parte integrante do território de um Estado, uma parte da população se recuse a submeter-se ao poder central, e empreenda luta armada contra esse poder, para que o conflito bélico — guerra civil, de acordo com o direito internacional — seja visto como guerra plena pelos que consideram os rebeldes intérpretes de uma nação existente, ou em vias de nascimento. Se a Confederação americana tivesse tido melhor sorte, os Estados Unidos se teriam dividido em dois Estados, e a Guerra da Secessão, que começou como guerra civil, teria terminado como guerra internacional.

Imagine-se agora um futuro Estado universal englobando toda a humanidade. Em teoria, não haveria mais exército, e sim polícia. Se uma província ou um partido se levantasse em armas, o Estado único mundial os consideraria como rebeldes, tratando-os como tais. Mas esta guerra civil, episódio da política interna do mundo, pareceria retrospectivamente o retorno à política internacional, se a vitória dos rebeldes levasse à desagregação do Estado universal.

Este equívoco a respeito das "relações internacionais" não deve ser atribuído à insuficiência dos nossos conceitos: tem raízes na própria realidade. Lembra uma vez mais (se isto é necessário) que o propósito das guerras é a existência, a criação e a eliminação dos Estados. À força de estudar o

intercâmbio entre os Estados organizados, os especialistas terminam por esquecer que o excesso de fraqueza não é menos comprometedor para a paz do que o excesso de força. As regiões que servem como causa de conflitos armados são muitas vezes áreas de decomposição das unidades políticas. Os Estados que sabem estar condenados à desaparição, ou que acreditam nessa condenação, despertam ambições ou então provocam a explosão que os consome, numa tentativa desesperada de salvar-se.

Por se estender do nascimento à morte dos Estados, o estudo das relações internacionais perde sua originalidade, os limites do seu campo específico? Os que imaginavam antecipadamente que as relações internacionais são separáveis *concretamente* ficarão decepcionados com esta análise. Uma decepção que não se justifica. Tendo por tema principal o significado específico das relações internacionais — isto é, sua característica de alternativa de paz e de guerra — esta disciplina não pode abstrair as diversas modalidades de intercâmbio existentes entre as nações e os impérios, os múltiplos determinantes da diplomacia mundial, e as circunstâncias em que os Estados aparecem e desaparecem. Uma ciência ou filosofia total da política englobaria as relações internacionais como um dos seus capítulos, mas este capítulo guardaria sua originalidade por tratar *das relações entre unidades políticas que reivindicam o direito de fazer justiça e de escolher entre a paz e a guerra.*

2

Procuraremos estudar as relações internacionais em três níveis conceituais, para examinar em seguida os problemas éticos e pragmáticos que se colocam diante do homem de ação. Antes, porém, de caracterizar esses três níveis, desejaríamos demonstrar que dois outros campos onde se exerce a ação humana — uma atividade esportiva e a economia — se prestam a distinção comparável.

Consideremos o futebol. A sua teoria explica aos leigos a natureza do jogo e suas regras. Quantos jogadores se defrontam de cada lado da linha média do campo? Que recursos são permitidos aos jogadores? (Por exemplo, é possível tocar a bola com a cabeça, mas não com a mão.) Como se distribuem os jogadores no campo? De que modo combinam seus esforços, e se defendem dos adversários? Esta teoria abstrata é bem conhecida dos praticantes e dos torcedores. O treinador não precisa lembrá-la aos jogadores do seu time. Contudo, dentro do quadro geral traçado pelas regras do futebol, surgem múltiplas situações concretas, intencionais ou não, que os jogadores precisam enfrentar. Antes de cada jogo, o treinador prepara um plano, define a missão de cada um, determina suas obrigações e

responsabilidades em certas circunstâncias típicas ou previsíveis. Nesta segunda etapa, a teoria se decompõe, dirigindo-se de modo particular a cada um dos atores em cena: existe uma teoria do comportamento eficaz de cada um dos jogadores, bem como uma teoria do comportamento eficaz da equipe em circunstâncias definidas.

Na etapa seguinte, o especialista teórico em futebol não é mais professor ou treinador, mas sociólogo: como se desenvolvem os jogos, não no quadro-negro, mas no campo? Quais são as características dos jogadores deste ou daquele país? Existe um futebol inglês, ou latino-americano? Qual a importância relativa do virtuosismo técnico e da moral, no rendimento das equipes? São perguntas que não é possível responder sem o estudo da história. É necessário assistir a muitos jogos, observar a evolução dos métodos, a diversidade de técnicas e de temperamentos. O sociólogo do futebol poderia investigar, por exemplo, o que explica as vitórias freqüentes de determinado país (jogadores excepcionais? a importância nacional do futebol? o apoio dado pelo Estado?).

O sociólogo é tributário ao mesmo tempo do pensador teórico e do historiador. Se não compreender a lógica do jogo, não conseguirá acompanhar a evolução dos jogadores no campo, descobrir o sentido das táticas adotadas, da marcação individual ou por zona. Mas as proposições teóricas gerais sobre os fatores da eficácia dos times e as causas das vitórias não bastam para explicar a derrota da Hungria no jogo final de determinada Copa do Mundo. O desenvolvimento de uma partida isolada não é determinado apenas pela lógica do jogo, ou pelas causas gerais do êxito futebolístico; certas partidas — como certas guerras exemplares — são dignas do relato que os historiadores consagram às proezas heróicas.

Depois do pensador abstrato, do sociólogo e do historiador, há uma quarta figura, inseparável dos atores do futebol (e das relações internacionais): o árbitro. As regras do jogo estão consignadas em textos; mas, como interpretá-las? O fato, que é condição para uma penalidade (um toque de mão, por exemplo) ocorreu efetivamente? A decisão do árbitro não admite apelo, mas os jogadores e os espectadores julgam inevitavelmente o juiz, em silêncio ou com vaias. As atividades desportivas, levando à confrontação de equipes, suscitam uma onda de julgamentos, laudatórios ou críticos, que os jogadores fazem uns a respeito dos outros — e os espectadores, a respeito dos jogadores e do árbitro. Todos esses julgamentos oscilam entre a apreciação da eficácia ("jogou bem"), da correção ("respeitou as regras") e da moralidade esportiva ("manteve-se dentro do espírito do jogo"). Mesmo no futebol, tudo o que não é estritamente proibido não é por isto moralmente defensável. Enfim, a teoria do futebol, pode conceber esta atividade desportiva, isoladamente, com relação aos homens que

o praticam, ou no contexto de toda a sociedade ("Trata-se de uma atividade favorável à saúde física e moral dos jogadores?" "Deve o governo favorecê-lo?").

Encontramos assim os quatro níveis de conceituação que já distinguimos: a esquematização dos conceitos e sistemas, as causas gerais dos acontecimentos, a evolução do esporte ou de uma partida isolada, os julgamentos, pragmáticos ou éticos, sobre os tipos de comportamento — dentro do setor considerado ou com respeito ao setor visto como um todo.

O comportamento diplomático ou estratégico apresenta certas analogias com a conduta esportiva, comportando simultaneamente a cooperação e a competição. Toda coletividade está cercada de inimigos, de amigos, de atores neutros ou indiferentes. Não há um terreno diplomático precisamente delimitado, mas há um campo diplomático no qual aparecem todos os atores que podem vir a intervir no caso de um conflito generalizado. A colocação dos jogadores não está fixada, em caráter definitivo, pelas regras e táticas costumeiras, mas há certos agrupamentos característicos dos atores, que constituem situações traçadas esquematicamente.

Cooperativa e competitiva, a conduta política externa tem igualmente, pela sua natureza, alguma coisa de aventura. O diplomata e o estrategista tomam decisões e agem antes de reunir todos os conhecimentos desejáveis, de ter certeza dos fatos. Sua ação se fundamenta em probabilidades: deixaria de ser razoável se recusassem o risco; é razoável na medida em que calculam este risco. Nunca será possível eliminar a incerteza que decorre da imprevisibilidade das reações humanas ("que fará o *outro*, general ou estadista, Hitler ou Stalin?"), do segredo de que se revestem os Estados, da impossibilidade de saber tudo o que é relevante antes de agir. A "incerteza gloriosa do esporte" tem seu equivalente na ação política, violenta ou não. Não devemos imitar os historiadores que suprimem a dimensão humana dos acontecimentos.

As expressões que empregamos aqui para caracterizar a sociologia (as causas do êxito, as características nacionais) e a história do futebol (ou de uma partida) se aplicam igualmente à sociologia e à história das relações internacionais. É na teoria racional e na praxeologia que os dois campos diferem essencialmente. Comparada ao futebol, a política externa parece singularmente indeterminada: o objetivo dos atores não é simples, como levar a bola ao gol adversário. As regras do jogo diplomático não estão perfeitamente codificadas, e alguns jogadores as violam, quando isto lhes traz vantagem. Não há um árbitro, e mesmo quando o conjunto dos atores (as Nações Unidas) pretendem fazer um julgamento, os atores nacionais não se submetem às decisões desse árbitro coletivo, cuja imparcialidade é dis-

cutível. Se a rivalidade das nações faz lembrar um esporte, é a luta livre — um autêntico *catch*.

De maneira mais geral, o comportamento esportivo apresenta três traços peculiares: o objetivo e as regras do jogo são claramente definidos: a partida é disputada dentro de um espaço determinado e o número dos participantes é fixo; o sistema é limitado externamente e estruturado por si mesmo; o comportamento dos atores é submetido a regras de eficácia e às decisões do árbitro, de modo que os julgamentos morais ou semimorais dizem respeito ao espírito com que os jogadores praticam o jogo. Quanto às ciências sociais, é lícito perguntar em que medida suas regras e objetivo são definidos, em que medida os atores se organizam num sistema, em que medida o comportamento individual se submete a obrigações — de eficácia ou de moralidade.

Passemos do esporte à economia. Toda sociedade vive um problema econômico — tenha ou não consciência dele — que ela resolve de um certo modo: toda sociedade precisa satisfazer as necessidades dos seus membros, e dispõe para isto de recursos limitados. A desproporção entre necessidades de um lado, e bens e serviços disponíveis, de outro, nem sempre é sentida como tal. Uma coletividade pode aceitar como normal um modo de vida que não a faça aspirar a mais do que já tem: será uma coletividade intrinsecamente pobre.

As sociedades nunca foram tão conscientes da sua pobreza como em nossos dias, a despeito do crescimento prodigioso da riqueza — o que só aparentemente é um paradoxo. De fato, as "necessidades" cresceram mais depressa do que os recursos, cuja limitação parece escandalosa a partir do momento em que a capacidade de produzir passa — equivocadamente — por ilimitada.

A *econômica* é uma categoria fundamental do pensamento, uma dimensão da existência individual e coletiva, que não se confunde com a escassez ou a *pobreza* (desproporção entre desejos ou "necessidades" e recursos). A economia como *problema* pressupõe a escassez ou a pobreza; a economia como *solução* implica em que os homens possam vencer a pobreza de diversas maneiras; que tenham a possibilidade de escolher entre os vários modos de utilizar os recursos existentes. Em outras palavras, pressupõe a necessidade de *escolher* — a qual o próprio Robinson Crusoe, na sua ilha, tinha que enfrentar. Robinson era dono do seu tempo, e podia distribuí-lo entre o trabalho e o lazer; entre o trabalho dirigido para produzir bens de consumo (recolher alimentos) e para investir (construir sua casa). O que é verdadeiro com respeito ao indivíduo neste caso é ainda mais verdadeiro com relação à coletividade. Como a força de trabalho é o recurso fundamental das sociedades humanas, a multiplicidade dos usos

possíveis dos recursos está na origem do processo econômico. À medida que a economia se torna mais complexa, as possibilidades de escolha se multiplicam, e os bens se tornam cada vez mais substituíveis: o mesmo objeto pode ter várias utilidades, e vários objetos podem ter a mesma utilidade.

Pobreza e *escolha* definem a dimensão econômica da vida humana; a pobreza é *o* problema enfrentado pelas coletividades; uma certa escolha representa *uma* solução adotada efetivamente. Os homens que ignoram a pobreza porque ignoram o desejo de aquisição não têm consciência da dimensão econômica; vivem como os seus ancestrais. O costume é tão forte que exclui os sonhos, a insatisfação, a vontade de progresso. Haverá uma fase pós-econômica, na qual a obrigação da escolha e do trabalho desaparecerão junto com a escassez. Trotsky escreveu que a abundância já era visível no horizonte da história, e que só os pequenos burgueses se recusavam a crer neste futuro radioso, considerando a maldição do evangelho como eterna. Um período pós-econômico é perfeitamente concebível: a capacidade de produção cresceria de tal forma que todos poderiam consumir conforme a sua fantasia, retirando do caldeirão sua justa parte, por respeito aos outros.

Os jogadores de futebol querem levar a bola até o gol adversário. Enquanto atores econômicos, os homens desejam fazer *o melhor* uso de recursos que são insuficientes, utilizando-os de maneira a produzir aquilo que lhes der a *satisfação máxima*. Os economistas reconstruíram e elaboraram de diversos modos a lógica dessa escolha individual. A teoria marginalista é, hoje, a versão mais corrente desta racionalização do comportamento econômico do indivíduo, a partir da sua escala de preferências.

Embora a teoria percorra o itinerário que vai das escolhas individuais ao equilíbrio global, parece-me preferível — do ponto de vista lógico, como também do ponto de vista filosófico — partir da coletividade. De fato, as características específicas da realidade econômica só podem ser vistas no conjunto social. As escalas individuais de preferência não diferem fundamentalmente dentro de uma sociedade dada, porque todos os indivíduos participam mais ou menos de um sistema comum de valores. Contudo, as atividades destinadas à maximização das satisfações individuais seriam mal definidas se a moeda não trouxesse a possibilidade de uma medida rigorosa, universalmente reconhecível. Os negros da costa africana agiam racionalmente quando trocavam o marfim por quinquilharias, mas só enquanto essas mercadorias pertenciam a mercados diferentes e não tinham seu preço definido em dinheiro.

A quantificação monetária permite reconhecer as igualdades contábeis da economia total. Essas igualdades — do *tableau* fisiocrático aos estu-

dos contemporâneos de contabilidade social — não explicam as alterações dentro do sistema econômico, mas fornecem dados a partir dos quais a ciência econômica procura identificar variáveis primárias e secundárias, determinantes e determinadas. Ao mesmo tempo, impõe-se ao observador a solidariedade recíproca dessas variáveis, a interdependência dos elementos da economia. Modificar um preço é, indiretamente, modificar todos os preços. Reduzir ou aumentar o investimento, diminuir ou aumentar a taxa de juros, é agir sobre o produto nacional e sobre a sua distribuição.

Todas as teorias econômicas, sejam *micro* ou *macroscópicas*, de inspiração socialista ou liberal, acentuam a interdependência das variáveis econômicas. A teoria do equilíbrio, no estilo de Walras ou de Pareto, reconstrói o conjunto da economia a partir das decisões individuais, definindo um ponto de equilíbrio que seria também o ponto de maximização da produção e das satisfações (dada uma certa distribuição de renda). A teoria de Keynes e as outras teorias macroscópicas focalizam diretamente a unidade total do sistema e se esforçam por determinar as variáveis principais, sobre as quais é preciso agir para evitar o subemprego, aumentar ao máximo o produto nacional etc.

O fim da atividade econômica, à primeira vista, pode ser assim definido: a maximização da satisfação para o indivíduo que escolhe racionalmente; a maximização dos recursos monetários, quando a moeda serve como intermediário universal entre os bens e serviços. Mas esta definição deixa lugar a algumas incertezas: a partir de que momento, por exemplo, o indivíduo passa a preferir o lazer, desprezando o aumento da sua renda? Esta incerteza ou indeterminação se torna essencial, quando se considera a coletividade.

O "problema econômico" se impõe a uma coletividade: mas é ela que vai escolher uma solução determinada, um certo modo de organizar a produção, as trocas e a distribuição de renda. Esta solução implica ao mesmo tempo a cooperação e a competição entre os indivíduos. Nem a coletividade, tomada em conjunto, nem os atores econômicos se encontram jamais em situações que imponham como racional uma só decisão.

Maximizar o produto nacional ou reduzir as desigualdades; maximizar o crescimento ou manter um nível elevado de consumo; maximizar a cooperação imposta autoritariamente pelo poder público ou dar livre curso à competição — estas três alternativas são resolvidas de fato por todas as sociedades, mas a solução encontrada não é uma conseqüência deduzível logicamente de um objetivo imanente da atividade econômica. Dada a pluralidade dos objetivos das sociedades, qualquer solução econômica comporta sempre um passivo e um ativo. Basta que se considere o tempo (que

sacrifícios devem fazer os que estão vivos, em favor dos que virão depois?) e a diversidade dos grupos sociais (que repartição da renda vai resultar de uma certa organização da produção?) para que se recuse o caráter de obrigatoriedade racional a qualquer solução determinada do problema econômico. O objetivo imanente da atividade econômica não determina de forma unívoca a escolha das coletividades ou dos atores, tomados individualmente.

Em função desta análise, quais são as modalidades da teoria do tipo racional da economia? Como o problema econômico é fundamental, o especialista teórico procura antes de mais nada elaborar os principais *conceitos* econômicos (produção, troca, distribuição, consumo, moeda), entre a fase da inconsciência e a possível fase da abundância futura.

O segundo capítulo, que é o mais importante, diz respeito à análise, elaboração ou reconstrução dos *sistemas* econômicos. As teorias marginalista, keynesiana, dos jogos, a contabilidade nacional, quaisquer que sejam as suas diferenças, procuram igualmente (com igual êxito) apreender a textura inteligível do conjunto econômico, as relações recíprocas entre as variáveis. As controvérsias que surgem não se referem a essa textura, expressa por igualdades contábeis. Ninguém põe em dúvida, por exemplo, a igualdade contábil entre poupança e investimento, mas ela é um resultado estatístico *ex post*, que implica mecanismos complexos, muitas vezes obscuros. O problema é saber em que circunstâncias o excesso de poupança pode provocar o subemprego, em que circunstâncias a poupança não origina reações que eliminem o subemprego, em que circunstâncias é possível o equilíbrio sem o pleno emprego.

Em outros termos, nem o esquema walrasiano de equilíbrio nem os esquemas modernos de contabilidade nacional se prestam à refutação, *enquanto simples esquemas*. Por outro lado, os modelos de subemprego ou de crise retirados das teorias podem ser contestados na medida em que explicam ou prevêem acontecimentos. Os "modelos de crise" — relações determinadas entre as diversas variáveis do sistema — são comparáveis aos "esquemas de situação" dos jogos, com a diferença de que os atores econômicos se arriscam a não conhecer a situação exata criada pelo relacionamento entre variáveis, enquanto os jogadores de futebol podem ver a posição exata dos seus parceiros e rivais.

A teoria econômica, conforme a esboçamos aqui, procura isolar o conjunto econômico — conjunto de comportamentos que resolvem, bem ou mal, o problema da pobreza — acentuando a racionalidade desses comportamentos, isto é, a escolha no emprego dos recursos limitados diante de uma multiplicidade de usos possíveis. Toda teoria, qualquer que seja a sua inspiração, substitui os homens reais por atores econômicos, cuja con-

duta é simplificada e racionalizada: reduz as numerosas circunstâncias que influem sobre a atividade econômica a um pequeno número de determinantes. A teoria considera certas causas como *exógenas*, mas a distinção entre os fatores endógenos e os fatores exógenos não é constante através do tempo. A sociologia é um intermediário indispensável entre a teoria e a realidade, e o encaminhamento da teoria à sociologia pode se fazer de diversos modos.

A conduta dos atores econômicos (empresários, trabalhadores, consumidores) nunca é determinada de forma unívoca pela noção de *um máximo*: a escolha entre o aumento da renda e a diminuição do esforço aplicado à produção depende de elementos psicológicos, irredutíveis a uma fórmula genérica. De um modo mais geral, o comportamento efetivo dos empresários e dos consumidores é influenciado pelos modos de vida, as concepções morais e metafísicas, a ideologia ou os valores da coletividade. Existe assim uma ideologia e uma psicologia social da economia, cujo objetivo é compreender a conduta dos atores econômicos, comparando-a com os esquemas da teoria ou precisando as escolhas efetivamente feitas, entre os diversos tipos de maximização elaborados pela teoria.

A sociologia pode assim adotar como finalidade a compreensão do sistema econômico dentro do conjunto social: o acompanhamento da ação recíproca que os diversos setores da ação humana exercem uns sobre os outros.

A sociologia pode ter também por objeto uma tipologia histórica das economias. A teoria determina as funções que devem ser exercidas em todas as economias; mede os valores, a sua conservação, a distribuição dos recursos coletivos pelos vários empregos possíveis, a adequação dos produtos aos desejos dos consumidores — todas essas funções são sempre preenchidas, bem ou mal.

Cada regime é caracterizado pela forma como as funções indispensáveis são exercidas. De modo especial, para nos atermos à época atual, cada regime atribui uma importância maior ou menor à planificação central ou ao mercado: a primeira representa a ação cooperativa submetida a uma autoridade superior, o segundo uma forma de ação competitiva (a competição, de acordo com as regras, assegura a função de distribuição da renda entre os indivíduos e chega a resultados que não foram concebidos, decididos ou pretendidos por ninguém).

O historiador da economia é tributário do especialista teórico, que lhe fornece os instrumentos de compreensão da realidade estudada (conceitos, funções, modelos), e do sociólogo, que lhe indica o quadro no qual se vão desenrolar os acontecimentos, ajudando-o a perceber a diferença dos tipos sociais. O técnico, o ministro e o filósofo, isto é, aqueles que aconse-

lham, decidem e agem, precisam de conhecer os esquemas racionais, os determinantes do sistema e as regularidades da conjuntura. Além disso, para tomar partido favorável ou contrário a um regime (e não contra ou a favor de uma medida determinada, dentro de um regime), é preciso antes de mais nada conhecer os méritos e deméritos prováveis de cada regime, e o que se pede, em cada caso, à economia: qual é a boa sociedade, e que influência as instituições econômicas exercem sobre a existência. A praxeologia, que se segue necessariamente à teoria, à sociologia e à história, questiona as premissas desta compreensão progressiva: qual é o sentido humano da dimensão econômica?

O objetivo da ação econômica não é tão simples quanto o da atividade esportiva mas, embora haja uma variedade de noções de máximo, as teorias podem reconstruir o comportamento dos atores econômicos definindo de um certo modo o máximo visado e, em seguida, as implicações da racionalidade. O sistema econômico se estrutura menos rigorosamente do que uma partida de futebol: nem os limites físicos nem os jogadores são determinados com precisão neste sistema, mas a solidariedade recíproca das suas variáveis e as identidades contábeis permitem, desde que se admita a hipótese da racionalidade, perceber a textura do conjunto a partir dos elementos que o compõem. Quanto aos preceitos relativos à ação, devem ser racionais no nível da teoria, e razoáveis no nível concreto, consagrando a *eficácia* quando se propõe um objetivo unívoco; a *moralidade* quando se trata de respeitar as regras da competição; os *valores últimos* quando se indaga sobre a dimensão econômica da vida, sobre o trabalho e o lazer, a abundância e o poder.

3

Retornemos à política externa, para perguntar-nos como podem ser caracterizados, no seu domínio, os níveis de conceituação.

Todo comportamento humano pode ser compreendido, na medida em que não se constitua numa alienação. Mas há diferentes modos de entendê-lo. O comportamento do estudante que assiste a uma aula porque faz frio na rua, ou porque não tem o que fazer no momento, é compreensível, e pode mesmo ser qualificado de "lógico" (segundo a expressão de Pareto) ou de "racional" (segundo a terminologia de Max Weber), se o seu objetivo é evitar o frio ou preencher uma hora vaga. Mas esse comportamento não tem as mesmas características da conduta do estudante que acompanha um curso porque acha que há a possibilidade de vir a ser interrogado, no exame final, sobre a matéria desenvolvida pelo professor; ou a conduta do empresário que toma todas as suas decisões tendo como re-

ferência o balanço anual da firma; ou ainda a do jogador de futebol que dribla um adversário, para passar a bola a um companheiro mais avançado.

Quais são os traços comuns a esses três atores: o estudante, o empresário, o jogador de futebol? Não se trata de uma determinação psicológica: o empresário pode ser pessoalmente ávido de lucro ou, ao contrário, indiferente em relação a ele; o estudante que escolhe os cursos a seguir, em função do tempo disponível e da probabilidade de ser examinado, pode gostar dos assuntos estudados ou detestá-los, pretender um diploma por amor-próprio ou por necessidade profissional. Do mesmo modo, o jogador de futebol pode ser amador ou não, mas estará preso às exigências de eficácia que resultam do próprio jogo. Em outras palavras, os comportamentos descritos implicam um cálculo mais ou menos consciente, uma combinação de meios com relação aos fins, a aceitação de um risco em função de probabilidades. Este cálculo é ditado por uma hierarquia de preferências e pela conjuntura; e esta última tem, no jogo e na economia, uma textura inteligível.

O comportamento do diplomata e do estrategista apresenta algumas dessas características, embora — de acordo com a nossa definição — o seu objetivo não seja tão determinado quanto o dos jogadores de futebol, nem seja um objetivo que possa ser expresso de forma racional por um máximo, como o dos atores econômicos. A conduta do diplomata-estrategista, de fato, como sentido específico o risco da guerra, a competição de adversários numa rivalidade incessante, na qual cada um se reserva o direito de recorrer à razão última — isto é, à violência. A teoria do esporte desenvolve-se a partir de uma finalidade (por exemplo, marcar um tento). A teoria econômica também se refere a uma finalidade, por meio da noção de maximização (embora seja possível conceber várias modalidades desse máximo). *Mas a teoria das relações internacionais toma como ponto de partida a pluralidade dos centros autônomos de decisão, admitindo o risco de guerra; e deste risco deduz a necessidade de calcular os meios.*

Certos estudiosos procuraram encontrar o equivalente, no campo das relações internacionais, do objetivo racional do esporte e da economia. O general ingênuo estabelece um objetivo exclusivo, a vitória, esquecendo que a vitória militar nem sempre traz vantagens políticas, embora sempre convenha ao amor-próprio. O especialista teórico, quase tão ingênuo quanto o general, proclama um só imperativo, o interesse nacional — como se bastasse ligar o adjetivo "nacional" ao conceito de "interesse" para torná-lo unívoco. A política entre os Estados é uma luta pelo poder e pela segurança — afirma outro teórico, como se nunca houvesse contradição entre o poder e a segurança.

Teremos oportunidade, mais adiante, de examinar estas tentativas teóricas. Inicialmente, limitemo-nos a postular que o comportamento diplomático-estratégico não tem um fim evidente, mas que o risco de guerra obriga a calcular as forças e os meios disponíveis. Como procuraremos mostrar na primeira parte deste livro, a alternativa da paz e da guerra permite elaborar os conceitos fundamentais das relações internacionais.

A alternativa nos permite também colocar "o problema da política externa", da mesma forma colocamos o problema da economia. Durante milênios, os homens viveram em sociedades fechadas, que nunca se submeteram plenamente a uma autoridade superior. Para sobreviver, cada coletividade precisava contar antes de mais nada consigo mesma; mas também devia participar da luta geral das cidades inimigas entre si, ameaçadas de perecer juntas à força de se combater.

O duplo problema, da sobrevivência individual e coletiva, não foi resolvido de forma duradoura, e só poderia sê-lo, em caráter definitivo, pelo império do direito internacional, ou por um Estado universal. Pode-se chamar de *pré-diplomática* a época em que as coletividades não mantinham ainda relações regulares; de *pós-diplomática,* a futura era do Estado universal, onde só haverá lugar para as lutas intestinas. Enquanto cada coletividade tiver que pensar na sua própria salvação, e, ao mesmo tempo, na sobrevivência do sistema diplomático e da espécie humana, o comportamento diplomático-estratégico não será determinado racionalmente, mesmo em teoria.

Esta relativa indeterminação não nos proíbe de elaborar, na primeira parte deste livro, uma teoria do tipo racional, com base nos conceitos fundamentais (estratégia e diplomacia; meios e fins; poder e força; força, glória e idéia), nos sistemas e tipos de sistemas. Os sistemas diplomáticos não apresentam um contorno nítido, como um campo de futebol, nem são unificados por igualdades contábeis e pela interdependência das variáveis, como os sistemas econômicos; mas cada ator sabe bem, de um modo geral, como se situar com relação aos adversários e aos companheiros de equipe.

A teoria, esboçando modelos e distinguindo situações típicas, em grandes traços, imita a teoria econômica, que elabora modelos de crise ou de subemprego. Contudo, à falta de um objetivo unívoco para a conduta diplomática, a análise racional das relações internacionais não tem condições de se desenvolver como uma teoria global.

O Capítulo VI, consagrado à tipologia da paz e das guerras, serve de transição entre a primeira e a segunda partes, entre a interpretação imanente dos comportamentos de política externa e a explicação sociológica — através de causas materiais ou sociais — do curso dos acontecimentos. A sociologia procura descobrir as circunstâncias que influenciam os motivos

de conflito entre os Estados, os objetivos dos atores em cena, a sorte das nações e dos impérios. A teoria põe em relevo a textura inteligível do conjunto social. A sociologia mostra a variação dos determinantes das situações (espaço, número, recursos) e dos sujeitos (nações, regimes, civilizações) das relações internacionais.

A terceira parte do livro, dedicada à conjuntura atual, procura antes de mais nada pôr à prova o tipo de análise proposto pelas duas primeiras partes. Sob certos pontos de vista, devido à extensão mundial do campo diplomático e à presença das armas termonucleares, a conjuntura atual é única, sem precedentes, e comporta situações que se prestam à análise por meio de "modelos". Neste sentido, a terceira parte, com um nível de abstração menos elevado, contém ao mesmo tempo uma teoria racionalizante e uma teoria sociológica da diplomacia da nossa era mundial e termonuclear. Por outro lado, constitui uma introdução necessária à última parte, normativa e filosófica, que reexamina as hipóteses iniciais.

À medida que a escassez diminui, a economia se atenua. A abundância deixará subsistir os problemas de organização, mas não o cálculo econômico. Do mesmo modo, a guerra deixaria de ser um instrumento da política no dia em que levasse ao suicídio comum dos beligerantes. A capacidade de produção industrial dá plausibilidade à utopia da abundância e a capacidade destrutiva das armas modernas reanima os sonhos de paz eterna.

Todas as sociedades já viveram o "problema das relações internacionais"; muitas culturas se arruinaram porque não puderam limitar as guerras. Em nossos dias, não só uma cultura, mas a humanidade inteira sente-se ameaçada por uma guerra hiperbólica. A prevenção dessa guerra tornou-se, para todos os atores do jogo diplomático, um objetivo tão evidente quanto a defesa dos interesses puramente nacionais.

De acordo com a profunda e talvez profética visão de Kant, a humanidade deve percorrer o caminho sangrento das guerras para chegar um dia à paz. É através da história que se realiza a repressão da violência natural, a educação do homem à luz da razão.

I PARTE

TEORIA

CONCEITOS E SISTEMAS

CAPÍTULO I

Estratégia e Diplomacia ou A Unidade da Política Externa

"A guerra é um ato de violência destinado a obrigar o adversário a realizar nossa vontade"[1]. Essa célebre definição de Clausewitz servirá como ponto de partida para este estudo: ela não é menos válida hoje do que quando foi escrita. A guerra, enquanto ato social, pressupõe a contraposição de vontades, isto é, pressupõe coletividades politicamente organizadas, cada uma das quais quer sobrepor-se às outras. "A violência, isto é, a violência física (pois não há violência moral fora dos conceitos de Estado e da lei) é portanto um meio; e o fim é a imposição da nossa vontade"[2].

1. *Guerra absoluta e guerras reais*

Desta definição, Clausewitz deduz a tendência da guerra a escalar até assumir a sua forma absoluta. A razão profunda disto é o que se pode chamar de *dialética da luta.*

"A guerra é um ato de violência, e não há limites à manifestação desta violência. Cada um dos adversários legisla para o outro, de onde resulta uma ação recíproca que, conceitualmente, deve chegar a um extremo[3]." Aquele que se recusa a recorrer a certas brutalidades teme que o adversário faça disto uma vantagem, afastando qualquer escrúpulo. As guerras entre países civilizados não são necessariamente menos cruéis do que as guerras entre povos selvagens. A causa profunda da guerra é a intenção hostil, não o sentimento de hostilidade. A maior parte das vezes, quando há intenção hostil dos dois lados, as paixões e o ódio não tardam a animar os combatentes; contudo, em teoria pode-se conceber uma grande guerra sem ódio. Pelo menos pode-se dizer, a respeito dos povos civilizados, que

1. Clausewitz, I, I; p. 51.
2. *Ibidem*, p. 51.
3. *Ibidem*, p. 53.

"a inteligência ocupa um lugar mais importante na maneira como fazem a guerra, ensinando-lhes a empregar a força de modo mais eficaz do que a manifestação brutal do instinto"[4]. Mas a vontade de destruir o inimigo, inerente ao conceito da guerra, não foi anulada ou reduzida pelo progresso da civilização.

O objetivo das operações militares, de um modo abstrato, é desarmar o adversário. Ora, como "queremos obrigar o adversário, por um ato de guerra, a cumprir a nossa vontade, é preciso ou desarmá-lo realmente — ou então pô-lo numa situação em que ele se sinta ameaçado por esta probabilidade". Mas o adversário não é uma "massa morta". A guerra é o choque entre duas forças vivas. "Enquanto não derroto o adversário, temo que ele me abata. Deixo de ser dono de mim mesmo, porque ele me impõe a sua lei, como eu lhe imponho a minha"[5].

A guerra somente é ganha quando o adversário submete-se à nossa vontade. Para isto, avaliam-se os meios de que ele dispõe, proporcionando-se em conseqüência o esforço a ser feito. Contudo, a vontade de resistência não pode ser medida. O adversário age do mesmo modo; e, como cada um aumenta a sua pressão para fazer face à vontade hostil do adversário, a competição leva a extremos.

Esta dialética da luta é puramente abstrata e não se aplica às guerras reais, conforme estas ocorrem na história. Ela formula o que aconteceria num duelo instantâneo entre dois adversários únicos, definidos como tal por uma hostilidade recíproca e pela vontade de vencer. Ao mesmo tempo, tal dialética abstrata nos recorda o que pode acontecer efetivamente cada vez que a paixão ou as circunstâncias fazem com que um conflito histórico se aproxime do modelo ideal da guerra, ou seja, da guerra absoluta.

No mundo real, "a guerra não é um ato isolado, que ocorre bruscamente, sem conexões com a vida anterior do Estado". Ela não consiste numa "decisão única ou em várias decisões simultâneas" e não implica uma "decisão completa em si mesma"[6]. Os adversários se conhecem, podem avaliar respectivamente os recursos de que dispõem, talvez até mesmo a vontade de cada um. Suas forças nunca se encontram inteiramente reunidas. A sorte das nações não é jogada num só instante[7]. As intenções do inimigo, em caso de vitória, não trazem sempre um desastre

4. *Ibidem*, p. 53.

5. *Ibidem*, p. 54.

6. *Ibidem*, pp. 55-56.

7. A preparação para um encontro único e decisivo levaria à guerra absoluta, segundo Clausewitz. No século XX, teme-se que as armas modernas criem tal situação, o que nunca ocorreu até o presente.

irreparável para os vencidos. Desde que intervêm estas considerações múltiplas — a substituição da idéia pura do inimigo por adversários reais, a duração das operações, as intenções prováveis dos beligerantes — a ação guerreira muda de natureza: não é mais ação técnica — a acumulação e o emprego de todos os meios com o objetivo de vencer e desarmar o adversário — senão que se transforma numa aventura, num cálculo de probabilidades em função de dados só acessíveis aos membros-adversários do jogo político.

A guerra é um jogo. Exige ao mesmo tempo coragem e cálculo; este nunca chega a excluir o risco, e, em todos os níveis, a aceitação do perigo se manifesta como prudência e como audácia. "Juntam-se a esse jogo possibilidades e probabilidades, a boa e a má sorte, que se estendem ao longo de cada fio, fino ou grosso, com que se tece a trama, o que faz com que a guerra seja a atividade humana que mais se parece com um jogo de cartas[8]."

"A guerra não deixa de ser, entretanto, um meio sério de se atingir um objetivo sério". O elemento inicial — animal, tanto quanto humano — é a animosidade, que consideramos um impulso natural e cego. A ação bélica em si mesma, que é um segundo elemento, implica um jogo de azar e de probabilidades que constituem "uma atividade livre da alma". A estes se vem juntar um terceiro elemento, que comanda por fim os dois outros: a guerra é um ato político, surge de uma situação política e resulta de uma razão política. Pertence por natureza ao diálogo puro, por tratar-se de um instrumento da política. O elemento passional interessa sobretudo ao povo; o elemento aleatório, ao exército e ao seu comandante; o elemento intelectual, ao governo; este último é decisivo e deve ordenar o conjunto.

A famosa fórmula de Clausewitz "a guerra não é apenas um ato político, mas um instrumento real da política, uma busca de relações políticas, uma realização de relacionamento político por outros meios"[9] não é absolutamente a manifestação de uma filosofia belicista, mas a simples constatação de uma evidência: a guerra não é um fim em si mesma, a vitória não é por si um objetivo. O intercâmbio entre as nações não cessa no momento em que as armas tomam a palavra: o período belicoso inscreve-se numa continuidade de relações que é sempre comandada pelas intenções mútuas das coletividades.

A subordinação da guerra à política, como a de um instrumento a um fim, implícita na fórmula de Clausewitz, fundamenta e justifica a distinção entre a guerra absoluta e as guerras reais. A escalada aos extremos, a aproximação das guerras reais ao modelo da guerra absoluta torna-se mais

8. *Ibidem*, p. 65.
9. *Ibidem*, p. 67.

provável à medida que a violência escapa à direção do chefe do Estado. A política parece desaparecer quando se adota como fim único a destruição do inimigo. Contudo, mesmo neste caso, a guerra assume uma forma que resulta da vontade política. Seja a política visível ou não na ação guerreira, esta é sempre dominada pela política (definida como "a personificação da inteligência do Estado"). É ainda a política, isto é, a consideração global de todas as circunstâncias pelos estadistas, que decide — com ou sem razão — estabelecer como objetivo exclusivo a destruição das forças armadas do inimigo, sem considerar os objetivos ulteriores, sem refletir sobre as conseqüências prováveis da própria vitória.

Clausewitz é um teórico da guerra absoluta, não um doutrinário da guerra total ou do militarismo, assim como Walras é um teórico do equilíbrio, e não um doutrinário do liberalismo. A análise conceitual que busca identificar a essência de um ato humano pode ser confundida, erroneamente, com a determinação de um objetivo. É verdade que Clausewitz parece às vezes admirar o tipo de guerra que tende a realizar plenamente sua natureza, desprezando por assim dizer as guerras "imperfeitas" do século XVIII, nas quais negociações e manobras reduziam a um mínimo os engajamentos militares, a brutalidade e o furor dos combates. Supondo, contudo, que estes sentimentos de fato transparecem em alguns pontos, eles exprimem apenas simples emoções. Diante da idéia da guerra levada ao extremo, Clausewitz sente uma espécie de horror sagrado, de fascínio, comparável ao que seria inspirado por uma catástrofe atômica. A guerra, na qual os adversários vão até o fim da violência para vencer a vontade do inimigo que resiste obstinadamente, aparece, aos olhos de Clausewitz, como grandiosa e terrível. Toda vez que houver uma confrontação de grandes interesses, a guerra tenderá a se aproximar da sua forma absoluta. Filósofo, Clausewitz nem se congratula nem se indigna com isto. Teórico da ação razoável, lembra aos responsáveis pela guerra e pela paz o princípio que todos devem respeitar: o primado da política, já que a guerra não passa de um instumento a serviço de objetivos fixados pela política — um momento ou um aspecto das relações entre os Estados. E os Estados devem obedecer à política, isto é, à inteligência dos interesses duráveis da coletividade.

Chamemos de *estratégia* o comportamento relacionado com o conjunto das operações militares, e de *diplomacia* a condução do intercâmbio com outras unidades políticas. Tanto a estratégia quanto a diplomacia estarão subordinadas à política, isto é, à concepção que a coletividade, ou aqueles que assumem a responsabilidade pela vida coletiva, fazem do "interesse nacional". Em tempo de paz, a política se utiliza de meios diplomáticos, sem excluir o recurso às armas, pelo menos a título de ameaça.

Durante a guerra, a política não afasta a diplomacia, que continua a conduzir o relacionamento com os aliados e os neutros (e, implicitamente, continua a agir com relação ao inimigo, ameaçando-o de destruição ou abrindo-lhe uma perspectiva de paz).

Estamos considerando aqui a unidade política como um ator, com inteligência e vontade. Cada Estado se relaciona com os outros; enquanto os Estados permanecem em paz, precisam viver em conjunto. Em vez de recorrer à violência, procuram, então, convencer-se mutuamente. Quando entram em guerra, buscam impor-se uns aos outros. Neste sentido, a diplomacia pode ser definida como a arte de convencer sem usar a força, e a estratégia como a arte de vencer de um modo mais direto. Mas impor-se é também um modo de convencer. Uma demonstração de força pode fazer com que o adversário ceda sua posição; simboliza a imposição possível, que não chega a executar. Quem tem superioridade de armamento em tempos de paz convence os aliados, os rivais ou os adversários sem precisar utilizar suas armas. Inversamente, o Estado que adquire uma reputação de eqüidade e moderação tem maior probabilidade de alcançar seus objetivos sem precisar para isto da vitória militar. Mesmo em tempo de guerra, usará um processo de persuasão, em lugar da imposição.

A distinção entre diplomacia e estratégia é relativa. Os dois termos denotam aspectos complementares da arte única da política — a arte de dirigir o intercâmbio com os outros Estados em benefício do "interesse nacional". Se a estratégia — que, por definição, orienta as operações militares — não tem uma função fora do teatro militar, os meios militares, por sua vez, são um dos instrumentos de que a diplomacia se utiliza. Inversamente, as declarações, notas, promessas, as garantias e as ameaças fazem parte do arsenal do chefe de Estado, durante a guerra, com respeito aos seus aliados, aos neutros, e talvez também com relação aos inimigos do dia, isto é, os aliados de ontem ou de amanhã.

A dualidade complementar da arte de convencer e da arte de impor reflete uma dualidade mais essencial, que a definição inicial de Clausewitz nos revela: a guerra é uma prova de vontades. Fenômeno humano, enquanto prova de vontades ela possui por natureza um elemento psicológico, ilustrado pela frase célebre: só é derrotado quem se reconhece como tal. Clausewitz escreveu que, ao invadir a Rússia, Napoleão só tinha uma possibilidade de vitória: fazer com que Alexandre se confessasse batido depois da tomada de Moscou. Se Alexandre mantivesse sua coragem, Napoleão em Moscou, aparentemente vitorioso, estaria já virtualmente derrotado. O plano de guerra de Napoleão era o único possível, e se baseava numa aposta, que a determinação de Alexandre fez o imperador francês perder. Em julho de 1940, Hitler gritava que os ingleses estavam derrota-

dos, mas que eram tolos demais para perceber isto. Contudo, não se considerar vencida era para a Inglaterra a condição prévia do êxito final. Coragem ou inconsciência? Pouco importa. O importante era a resistência da vontade inglesa.

Na guerra absoluta, na qual a violência levada ao extremo força a destruição de um dos adversários, o elemento psicológico termina por se desvanecer. Mas este é um caso extremo. Todas as guerras reais nos mostram o confronto de coletividades, no qual cada uma delas se une e se manifesta com uma vontade. Deste ponto de vista, todas as guerras são psicológicas.

2. *Estratégia e objetivo de guerra*

A relação entre a estratégia e a política se manifesta sob o aspecto de uma dupla fórmula: "A guerra deve corresponder inteiramente às intenções políticas; a política deve adaptar-se aos meios de guerra disponíveis."[10]. Num certo sentido, as duas partes da fórmula podem parecer contraditórias, porque a primeira subordina a conduta da guerra às intenções políticas e a segunda faz com que as intenções políticas dependam dos meios disponíveis. Mas o pensamento de Clausewitz e a lógica da ação não se prestam a dúvidas sobre este ponto: a política não pode determinar os objetivos a adotar sem levar em conta os meios disponíveis; por outro lado, a política "não penetra profundamente nos pormenores da guerra: não se colocam sentinelas nem se enviam patrulhas por motivos políticos. Mas a sua influência é absolutamente decisiva no plano do conjunto de uma guerra, de uma campanha e às vezes mesmo de uma batalha"[11]. Ilustrarei, com exemplos, o significado destas proposições abstratas.

A guerra exige um plano estratégico: "toda guerra deve ser compreendida antes de tudo à luz do seu caráter provável e dos seus traços dominantes, que podem ser deduzidos dos dados e das circunstâncias políticas"[12]. Em 1914, todos os beligerantes equivocaram-se a respeito da natureza da guerra. Em nenhum país o governo concebeu ou preparou a mobilização da indústria e da população. Nem os Aliados nem os Impérios Centrais esperavam um conflito prolongado, cuja decisão resultasse dos recursos superiores de um dos campos. Os generais lançaram-se numa guerra "fresca e alegre", convencidos de que os primeiros encontros seriam decisivos, como ocorrera em 1870. Uma estratégia de aniquilação levaria à vitória, e os estadistas vitoriosos ditariam soberanamente os termos da paz ao inimigo vencido.

10. Clausewitz, VIII, 6, p. 708.
11. *Ibidem*, p. 705.
12. *Ibidem*, p. 706.

Quando a vitória francesa no Marne e a estabilidade das frentes oriental e ocidental dissiparam a ilusão de uma guerra curta, a política deveria ter reassumido seus direitos — que só desaparecem nos momentos de paroxismo bélico, quando a violência é desencadeada sem reservas e os beligerantes só pensam em aplicar a força. De fato, a política continuou ativa, de 1914 a 1918. Todavia, e sobretudo entre os Aliados, não parece ter tido outro objetivo a não ser o de alimentar a guerra. A vitória que os Aliados tinham procurado obter inicialmente, empregando a estratégia de aniquilação, passou a ser perseguida mediante uma estratégia de atrito. Contudo, nunca houve uma indagação séria sobre o objetivo que poderia ser alcançado sem uma vitória absoluta: o desarmamento do inimigo. A paz ditada e não negociada passou a ser a finalidade suprema da guerra, a mesma que se aproximou da sua forma absoluta, na medida em que os estadistas abdicaram da sua posição em benefício dos chefes militares, substituindo o objetivo político, que eram incapazes de definir, por um objetivo estritamente militar: a destruição das forças inimigas.

Pode ser que este afastamento da política tenha sido, nas circunstâncias, inevitável. A Alemanha, por exemplo, poderia renunciar à Alsácia-Lorena a não ser pela imposição de uma derrota? Poder-se-ia ter obtido que a opinião pública francesa aceitasse uma paz negociada, sem anexações e sem indenizações, depois de todos os sacrifícios impostos ao povo e de tantas promessas feitas pelos governantes? Os tratados secretos concluídos pelos Aliados consagraram tantas reivindicações e registraram tantas promessas solenes, que qualquer veleidade de negociação arriscaria desagregar a frágil coalizão dos futuros vencedores. Por fim, as próprias hostilidades criaram um fato novo, inescapável, que alterava a conjuntura anterior: o estatuto da Europa inteira parecia questionado, e os estadistas não acreditavam que o retorno ao *statu quo ante* oferecesse estabilidade.

É possível que as grandes guerras sejam precisamente aquelas que, pelas paixões desencadeadas, terminam por escapar ao controle dos homens que têm a ilusão de dirigi-las. Retrospectivamente, o observador nem sempre percebe os interesses que teriam justificado as paixões, excluindo a negociação. Pode ser — como estou tentado a acreditar — que a própria natureza da batalha "industrializada" terminou por transmitir às massas uma fúria de destruição e por inspirar aos governantes o desejo de revolucionar o mapa do Velho Continente. A verdade é que a primeira guerra deste século ilustrou a aproximação da forma absoluta de conflito armado, no qual o beligerantes se tornam incapazes de precisar as razões políticas da guerra.

A substituição dos objetivos de paz por um objetivo militar — a vitória — se evidencia ainda mais claramente na Segunda Guerra Mundial. O ge-

neral Giraud, um militar que não refletiu sobre as lições de Clausewitz, repetia, em 1942: "um só objetivo, a vitória". Porém o mais grave é que o presidente Roosevelt, que não havia pronunciado esta frase, agiu como se acreditasse nela. A destruição, tão rápida quanto possível, das forças do inimigo tornou-se o imperativo supremo, ao qual se subordinava a condução das operações militares. Ao exigir a capitulação incondicional, revelava-se a incompreensão ingênua dos vínculos que ligam a estratégia à política.

A idéia da capitulação incondicional respondia à lógica da Guerra da Secessão norte-americana, que a originou. O motivo da guerra era então a existência dos Estados Unidos, com a proibição de que os Estados federados pudessem abandonar a Federação. A vitória do Norte traria a ruína da Confederação. A exigência da capitulação incondicional tinha, naquela oportunidade, uma significação racional para os chefes políticos da Confederação do Sul e para o general Lee, comandante do remanescente exército sulista. O caso da Alemanha, em 1945, nada tinha de semelhante: nem os soviéticos nem os norte-americanos pretendiam suprimir a existência da Alemanha como Estado. A suspensão temporária da sua existência traria tantos inconvenientes quanto vantagens para os vencedores. Em todo caso, a estratégia adotada, que tinha por objetivo único a destruição das forças armadas da Alemanha e a capitulação incondicional do Reich, presta-se a três críticas.

Admitindo-se que é preferível alcançar a vitória ao custo mais baixo (fórmula que ocupa, na estratégia, posição semelhante à da fórmula do preço mais baixo, na economia), exigir a capitulação incondicional incitava o povo alemão a uma resistência desesperada — com o aumento do custo da vitória. Os governantes norte-americanos diziam querer evitar a repetição do que acontecera em 1918-1919: os protestos da Alemanha pela violação das promessas constantes dos "14 pontos" do presidente Wilson. Na verdade, aqueles protestos em nada ou quase nada contribuíram para o insucesso da paz da Versailles. A vitória aliada de 1918 tinha sido estéril porque a própria guerra havia desencadeado as forças revolucionárias e porque os anglo-saxões não quiseram defender o estatuto que haviam ajudado a estabelecer. Se tivessem deixado adivinhar o destino reservado para Alemanha vencida, os Estados Unidos não chegariam a alienar sua liberdade de manobra, mas criariam uma possibilidade suplementar de obter a vitória sem descer ao fundo do poço da violência.

A maneira de conseguir a vitória militar influi necessariamente sobre o rumo dos acontecimentos. Em 1944, não era indiferente saber se a Europa seria liberada a partir do Leste, do Sul ou do Oeste. Não importa que especulemos sobre o que teria ocorrido se as forças anglo-norte-americanas tivessem desembarcado nos Bálcãs (Seria este um plano

realizável? Qual teria sido a reação de Stalin?). Do ponto de vista teórico, é um erro considerar que a decisão norte-americana tenha sido determinada pela preocupação exclusiva de destruir o grosso do exército alemão, e que Roosevelt tenha considerado o exame das conseqüências políticas dos métodos disponíveis como uma intrusão ilegítima da política na estratégia.

A condução da guerra, dentro de uma coalizão, deve levar em conta as rivalidades potenciais entre os aliados, além da hostilidade comum com relação ao inimigo. Impõe-se uma distinção radical entre *aliados permanentes e aliados ocasionais*. Podem ser considerados como aliados permanentes os Estados que não concebem a possibilidade de se encontrarem em campos opostos, no futuro previsível, qualquer que seja a oposição de alguns dos seus interesses. No século XX, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos são *aliados permanentes*, uma vez que a classe dirigente inglesa teve a sabedoria de decidir que, havendo a Inglaterra perdido o domínio dos mares, a *pax americanna* era o único substituto aceitável para a *pax britannica*. A França e a Grã-Bretanha deveriam considerar-se mutuamente como aliados permanentes, a partir de 1914. A Grã-Bretanha deveria ver sem inquietação nem ressentimento um excesso — temporário e frágil — do poder francês, pois o revigoramento de uma aliado permanente não deve suscitar ciúme.

Mas o crescimento do poder de um aliado ocasional pode ser uma ameaça a médio ou longo prazo. Com efeito, os aliados ocasionais não têm outro laço senão o da hostilidade comum com respeito a um inimigo cujo temor é suficiente para inspirar um esforço de acomodação da sua rivalidade; no futuro, os interesses de Estados que se aliam provisoriamente poderão entrar novamente em conflito. Pode acontecer, aliás, que esses aliados ocasionais sejam, no fundo, inimigos permanentes; queremos com isto dizer que por ideologia, ou pela posição que ocupam no tabuleiro de xadrez da diplomacia, podem estar devotados a uma inimizade fundamental. Ao deixar de conduzir a guerra também em função do mundo de pós-guerra (sonhando com um diretório duplo ou tríplice para dirigir o universo; denunciando o império inglês e o francês, em lugar do soviético), Roosevelt, por exemplo, confundiu um aliado ocasional com um aliado permanente, fingindo não ver a hostilidade essencial que se ocultava sob a cooperação temporária.

As conseqüências desastrosas da guerra hiperbólica foram atribuídas, em parte, à obsessão da vitória militar a qualquer preço. É possível que as derrotas políticas dos ocidentais, ocorridas duas vezes sucessivas após uma vitória militar (derrota pela tentativa de revanche do vencido, na primeira vez; pelo revigoramento excessivo de um inimigo permanente, que era ali-

ado ocasional, na segunda), contribuíram para dar aos estadistas a consciência do primado da política. A guerra da Coréia é um exemplo contrário — quase sem impurezas — de uma guerra conduzida o tempo todo em função da política, sem se fixar exclusivamente na vitória militar. Quando o general MacArthur proclamou: "Não há substituto para a vitória"[13], parecia estar retomando a concepção de Roosevelt, aceitando como objetivo a destruição das forças armadas do inimigo e a paz ditada após o seu completo desarmamento.

O presidente Truman e seus conselheiros hesitaram a respeito dos objetivos políticos que deveriam adotar: rebater a agressão norte-coreana, restabelecendo o *statu quo ante,* isto é, a partição da Coréia seguindo uma linha traçada à altura do paralelo 38°; ou aceitar a unificação dos dois Estados coreanos, de conformidade com uma decisão das Nações Unidas. Não há dúvida de que os governantes norte-americanos teriam preferido este último objetivo. Porém, ao contrário do que acontecera durante as duas grandes guerras, sua premissa não era o imperativo da vitória militar (que traria como conseqüências a mobilização total, o recrutamento de aliados, a luta impiedosa etc.); a base do seu raciocínio era, agora, o imperativo de evitar a transformação de uma guerra localizada em guerra generalizada. O problema que se colocava para eles, assim, era a identificação dos objetivos compatíveis com os limites traçados pela recusa da generalização do conflito.

Depois do desembarque de Imchon e da destruição das forças da Coréia do Norte, o presidente Truman, seguindo o conselho do general MacArthur — que não acreditava na possibilidade de uma intervenção chinesa —, assumiu o risco de cruzar o paralelo 38°. A intervenção de "voluntários" chineses levou a uma primeira expansão do conflito, tornando-se a China um beligerante não-oficial. Mas os governantes norte-americanos uma vez mais decidiram seguir o objetivo principal (a limitação das hostilidades), prosseguindo a guerra num teatro de operações cujas fronteiras espaciais tinham um valor simbólico. Uma última vez se considerou, na primavera de 1951, quais objetivos seriam acessíveis sem a ampliação da guerra. Mas a questão foi logo abandonada e, renunciando a uma vitória local ou parcial, os dirigentes norte-americanos passaram a ambicionar apenas uma paz que equivalia praticamente ao *statu quo ante.*

Quem teria saído vitorioso do conflito? Os norte-americanos, porque repeliram a agressão da Coréia do Norte? Ou os chineses, porque impediram a tentativa norte-americana de liqüidar a República Popular da Coréia do Norte? Deixando de ser vencidos pela maior potência militar do

13. Se "vitória", aqui, não quer dizer vitória militar, a frase não tem significação.

mundo, os chineses ganharam em prestígio. Os norte-americanos, por outro lado, confirmaram o valor das garantias por eles espalhadas pelos quatro cantos do globo e mostraram, com firmeza, que não tolerariam agressões abertas (cruzamento de fronteiras por exércitos regulares). Não ficou provado que o desejo dos Estados Unidos de limitar os conflitos impediria vitórias militares locais (com duas ou três divisões a mais, o VIII Exército teria podido não desarmar a China comunista, mas liqüidar os "voluntários" chineses).

O contraste entre a conduta essencialmente política da guerra da Coréia e a conduta essencialmente militar das duas guerras mundiais não pode ser explicado exclusivamente pelos erros cometidos. *Do lado soviético*, a Segunda Guerra Mundial foi conduzida de modo essencialmente político, isto é, levando em consideração as conseqüências longínquas das hostilidades e da vitória. Só do lado norte-americano se preferiu ignorar a questão de se o mundo construído pela vitória militar total seria favorável aos interesses duradouros dos Estados Unidos. Não se pode provar, naturalmente, que bastaria ter levado em conta este aspecto político para evitar os efeitos deploráveis do triunfo, ou seja, o revigoramento excessivo do inimigo permanente, que fora um aliado ocasional, e o enfraquecimento excessivo do inimigo atual, futuro aliado contra a União Soviética, transformada em superpotência. A natureza de cada guerra depende de muitas circunstâncias que o estrategista precisa compreender, mas que nem sempre pode alterar.

É possível que, a partir de 1915, a primeira grande guerra devesse seguir o seu curso até o fim, já que os estadistas dos dois lados eram incapazes de formular os termos de uma paz negociada e de fazê-la aceitar pelos seus povos. É possível que, com a capitulação incondicional ou sem ela, Hitler tivesse conseguido arrastar o povo alemão até o crespúsculo dos deuses da raça e do sangue. É possível que com os Acordos de Yalta ou sem eles a União Soviética tivesse entrado na guerra do Extremo Oriente, recolhendo os frutos da vitória alcançada pelas forças norte-americanas. De qualquer modo, não há dúvida de que, na Europa como na Ásia, os estrategistas norte-americanos não quiseram subordinar a conduta das operações contra o inimigo e das relações com o aliado ocasional a objetivos que pretendiam atingir por meio da guerra. Esses estrategistas não sabiam *que* Europa e *que* Ásia interessariam ao seu país. Não sabiam se o inimigo era o Japão e a Alemanha, ou *um certo* Japão e *uma certa* Alemanha.

Como se vê, não basta determinar o objetivo, o aliado, e o inimigo, para poder aproveitar-se uma vitória. Contudo, se a inteligência do Estado não definiu claramente os objetivos, a verdadeira natureza dos inimigos e

dos aliados, o triunfo das armas só acidentalmente será uma vitória autêntica, isto é, uma vitória política.

3. *Ganhar ou não perder*

A escolha da estratégia depende ao mesmo tempo dos objetivos da guerra e dos meios disponíveis. Já vimos os exemplos extremos de guerras feitas em busca do exclusivo êxito militar e com o objetivo de evitar a extensão do conflito. Entre esses extremos situa-se a maior parte das guerras reais, nas quais a estratégia é escolhida em função das possibilidades militares e das intenções.

Talvez a alternativa suprema, ao nível da estratégia, seja: "ganhar ou não perder". Uma estratégia pode visar a uma vitória decisiva sobre as forças armadas do inimigo, para ditar-lhe em seguida os termos da paz vitoriosa. Contudo, quando a relação de forças exclui tal possibilidade, os estadistas podem ter como objetivo "não perder", desencorajando a vontade de vencer da coalizão superior.

Os autores alemães (H. Delbrück) encontraram um exemplo privilegiado desta estratégia na Guerra dos Sete Ános. Frederico II não tinha a ilusão de poder vencer as forças da Áustria e da Rússia, mas contava com poder resistir o suficiente para que seus adversários se cansassem moralmente, e a sua aliança se rompesse. Sabe-se como a morte de um imperador provocou efetivamente uma reviravolta na política russa. A lembrança deste golpe de boa sorte ficou tão profundamente gravada na memória alemã que Goebbels, tomando conhecimento da morte de Roosevelt, pensou que o milagre de Frederico II se repetiria; não era acaso a aliança entre os Estados Unidos e a União Soviética ainda mais contrária à natureza das coisas do que a aliança entre São Petersburgo e Viena?

Outros exemplos, mais próximos, ilustrarão a permanência do problema. Dada a relação de forças, que objetivo deve propor o estrategista? Esta foi, no fundo, a indagação dos generais e dos estadistas alemães. Os Impérios Centrais deviam ter por objetivo uma vitória que lhes permitisse ditar soberanamente os artigos da paz? Ou, ao contrário, deveriam — diante da superioridade dos Aliados — renunciar à vitória e limitar sua ambição a uma paz negociada, fundada no reconhecimento, pelos dois campos, da sua incapacidade de alcançar uma vitória decisiva?

Ao contrário do que acreditavam os franceses, a ofensiva de Verdun, no quadro da estratégia do general von Falkenhayn, buscava cansar o exército francês — e não esmagá-lo. O comandante alemão pensava poder enfraquecê-lo a ponto de torná-lo incapaz de qualquer empreendimento de grande porte durante a primavera e o verão de 1916. Sem preocupa-

ções a Oeste, as forças alemãs poderiam fazer uma ofensiva no Leste, conseguindo vantagens que convencessem os Aliados a negociar.

Hindenburg e Ludendorff escolheram o outro termo da alternativa. Até a primavera de 1918, o exército alemão tentara forçar uma decisão. Em 1917 a Rússia tinha sido posta fora de combate; as forças norte-americanas chegavam à Europa; a relação de forças, que ainda era favorável aos Impérios Centrais no início de 1918, deveria tornar-se cada vez mais desfavorável. O alto comando alemão tentou alcançar a vitória antes da entrada em ação do exército norte-americano, ainda intacto e de efetivo inesgotável. Os historiadores, como os estudiosos em geral (antes de todos, H. Delbrück), já se perguntaram se essa estratégia de aniquilamento, antes de 1917, não constituía um erro. Os responsáveis pela guerra deveriam talvez economizar os seus meios, limitando as perdas da Alemanha a fim de manter o mais longamente possível a esperança de que os Aliados abandonariam a luta, contentando-se com uma paz negociada. Não querendo impor uma derrota ao inimigo, a estratégia poderia ter procurado convencê-lo também a renunciar à sua ambição de vitória, por meio de uma série de êxitos defensivos.

Um exemplo mais marcante desta dialética da vitória e da não-derrota nos é dado pelo Japão, em 1941. Por que razão o império nipônico, engajado havia anos numa guerra interminável contra a China, assaltou todas as posições européias no Sudeste asiático, desafiando simultaneamente a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, quando o Japão produzia apenas sete milhões de toneladas de aço por ano e os Estados Unidos mais de dez vezes essa quantidade? Qual teria sido o cálculo dos dirigentes japoneses, responsáveis por tão extravagante aventura?

O cálculo era o seguinte: graças ao ataque de surpresa contra Pearl Harbor, a frota japonesa teria, durante alguns meses, o domínio dos mares, pelo menos até a Austrália. O exército e a aviação poderiam conquistar as Filipinas, a Malásia, a Indonésia e talvez também os postos avançados norte-americanos no Pacífico (Guam). Dono de imensa região, rica nas principais matérias-primas, o Japão poderia se organizar e preparar sua defesa. Nenhum dos generais ou almirantes mais exaltados imaginava a entrada de tropas nipônicas em Washington e a imposição soberana da paz, depois de uma vitória que aniquilasse os Estados Unidos. Os governantes japoneses que assumiram a responsabilidade pela guerra pensavam poder resistir à contra-ofensiva norte-americana o tempo suficiente para cansar a vontade inimiga de vencer (a qual, segundo acreditavam, devia ser fraca, num país democrático).

A história mostrou que o cálculo era duplamente falso: em quatro anos, os submarinos e aviões norte-americanos destruíram quase toda a

frota mercante do Japão, que já estava radicalmente batido antes de que as bombas norte-americanas incendiassem suas cidades e de que Roosevelt obtivesse a entrada da União Soviética na guerra (quando deveria ter obtido a abstenção da URSS). O cálculo era igualmente falso no que se refere à psicologia: as democracias cultivam muitas vezes a ideologia pacifista, mas nem sempre são pacíficas. Encolerizados, os norte-americanos golpearam duramente o inimigo. O ataque contra Pearl Harbor deu aos navios japoneses um domínio temporário das águas asiáticas, mas tornou altamente improvável a renúncia dos Estados Unidos à vitória completa. O êxito do cálculo militar, na primeira fase, excluía o êxito do cálculo psicológico, relativo a uma fase ulterior. É verdade que nenhuma estratégia melhor[14] fora oferecida aos japoneses: nenhum plano militar razoável poderia prometer a vitória numa prova entre adversários tão desiguais.

A esperança de vencer cansando a vontade do inimigo adquire uma significação muito diferente no caso das revoluções e das guerras subversivas. As insurreições são iniciadas por minorias, ou pela multidão, sem levar em conta a "relação de forças". No papel, os rebeldes quase sempre não têm qualquer possibilidade de êxito. Os detentores do poder comandam a polícia e o exército; como seria possível para homens sem organização e sem armas vencer a polícia e o exército? De fato, se o poder constituído mantiver a fidelidade dos militares e dos policiais, os rebeldes nada conseguirão. Mas os rebeldes parisienses de 1830 e de 1848 foram vitoriosos porque nem os soldados do exército regular nem a guarda nacional (em 1848) estavam decididos a combatê-los; abandonados por uma parte da classe política, os governantes perderam a coragem e se apressaram a renunciar, tomando o caminho do exílio.

As revoltas — que a fraqueza moral dos exércitos transforma em revoluções — não pertencem à teoria das relações internacionais. Foram evocadas aqui porque as guerras subversivas apresentam certas características das revoluções: antes de tudo, a importância decisiva do elemento psicológico. Na guerra civil russa, entre os bolcheviques, donos do Estado, e os generais que pretendiam a restauração, a vontade das minorias dirigentes e o estado de espírito das massas foram tão importantes quanto os recursos materiais à disposição dos dois campos (contudo, na Espanha foi a superioridade material de Franco que determinou a vitória, mais do que a discórdia no campo republicano). É preciso evitar a mitologia. Os rebeldes sem armas nas mãos só são irresistíveis quando os donos do poder não podem ou não querem se defender. No século passado, e neste, o exército russo restaurou eficazmente a "ordem" em Varsóvia e em Budapeste.

14. Salvo talvez a proposta do general Yamamoto de ir ainda mais longe na aventura inicial, tentando a ocupação de Pearl Harbor.

As guerras que hoje chamamos de *subversivas* — por exemplo, aquela feita por uma população submetida a um regime colonial contra uma potência européia — são intermediárias entre a guerra civil e a guerra externa. Se o território em questão foi integrado juridicamente com o da metrópole (como no caso da Argélia) o direito internacional considerará o conflito como sendo uma *guerra civil* (a soberania da França sobre a Argélia era universalmente reconhecida), embora os rebeldes a considerem uma guerra externa, ou internacional, na medida mesma em que pretendem constituir uma unidade política independente. Na Indochina, na Tunísia, no Marrocos, países que não constituíam colônias, mas que a França considerava como estando sob a sua soberania, ou sob a sua proteção, o aspecto "conflito internacional" adquiriu importância maior do que o aspecto "guerra civil", mesmo sob o ponto de vista do direito internacional.

Podemos aproximar o problema colocado pelas guerras subversivas daquele que o estrategista enfrenta ao estabelecer seu plano de guerra, pois tanto o líder rebelde como os governantes legais precisam resolver a alternativa: *ganhar ou não perder*. Mas há uma diferença. Em 1916, em 1917 e mesmo em 1918, os comandantes supremos dos dois lados tinham a esperança de destruir a capacidade de resistir do inimigo. Nivelle (na primavera de 1917) e Ludendorff (na primavera de 1918) pensavam poder forçar uma decisão através de uma ofensiva direta. Os dois sonhavam com uma vitória aniquiladora no estilo napoleônico — vitória que sempre evadiu os esforços dos dois lados, chegando a guerra ao fim devido ao cansaço de um lado e ao reforço do outro pelos efetivos norte-americanos. No caso da guerra subversiva, na qual um dos lados detém a administração pública e a polícia mantém a ordem e mobiliza o exército regular, a desproporção de forças é tão grande que só um dos beligerantes pode pretender uma vitória militar total. O governo legal tem a vontade de vencer; os rebeldes têm a vontade de não se deixarem eliminar. Encontramos aqui a assimetria típica: uns querem ganhar, outros querem não perder.

Mas esta assimetria, que do ponto de vista formal lembra a da Guerra dos Sete Anos (Frederico II contra uma coalizão esmagadora), tem, em profundidade, uma significação bem diferente. Frederico pensava obter uma paz negociada quando seus adversários reconhecessem senão a impossibilidade de vencê-lo, pelo menos o custo e o tempo que representaria tal vitória. Não tendo sido vencedor, o rei da Prússia era relativamente vitorioso, porque retinha as conquistas anteriores e porque seu prestígio aumentava com o seu heroísmo. Não tendo sido vitoriosa, a coalizão das grandes potências tradicionais admitia o recém-chegado em pé de igualdade. Mas, na guerra subversiva, se o partido rebelde — o Neo-Destour, o Istiqlal — não é eliminado, e termina por conseguir o poder, alcançando a

independência, conseguiu uma vitória política total, atingindo em pleno seu objetivo: a independência do país. O Estado protetor ou colonizador abandona a autoridade que tinha. Neste caso, terá bastado aos rebeldes não perder militarmente para ganhar politicamente. Mas, por que razão os governantes legais aceitam a derrota política sem ter chegado a perder militarmente? Por que precisam vencer decisivamente (eliminando a rebelião) para não perder?

Para entender a solução política de um conflito militarmente indeciso, é preciso lembrar uma outra assimetria da relação rebelde-colonizador. Os nacionalistas que pretendem a independência do seu país (a qual pode ou não já ter existido no passado; pode ou não interessar às massas) são mais apaixonados do que os governantes do Estado colonizador. Pelo menos em nossos dias, eles defendem a sua causa com mais empenho do que os colonizadores admitem a legitimidade do seu domínio. Há sessenta anos, os franceses não duvidavam da missão civilizadora da França — e os ingleses, do *white man's burden*. Mas hoje todos duvidam de que haja o direito de recusar às populações da África e da Ásia uma pátria (que não pode ser a França), mesmo que esta pátria não passe de um sonho: ainda que falte capacidade para a independência autêntica.

Esta assimetria é confirmada pelas modificações das responsabilidades coloniais. Administrar um território, hoje, é assumir a responsabilidade pelo seu desenvolvimento, o que muitas vezes custa mais do que as vantagens trazidas pela expansão do mercado ou a exploração das riquezas naturais. Não é de espantar que o colonizador possa cansar-se, um dia, de pagar o custo da pacificação e, adicionalmente, o dos investimentos em benefício da população que resiste. Neste sentido, a derrota do poder colonizador, ainda quando é formalmente total (com a transferência da soberania para os rebeldes), não é sentida como tal pela metrópole.

A aparente simplicidade do que está em jogo — a independência — dissimula a complexidade real da situação. Se a independência do protetorado ou colônia fosse considerada pelo Estado colonizador como um mal absoluto, uma derrota irremediável, ter-se-ia a dualidade elementar amigo-inimigo. O nacionalista — tunisiano, marroquino, argelino — seria o inimigo, não *ocasional*, porém, mais do que *permanente*, *absoluto*; seria impossível qualquer reconciliação: a sua simples existência já seria uma agressão. Assim, para seguir a lógica implacável da situação, seria necessário exterminá-lo. *Delenda est Carthago*: é a fórmula da inimizade absoluta, a inimizade entre Roma e Cartago: uma das duas cidades deveria desaparecer. Assim, para que a Argélia permanecesse *definitivamente* francesa, seria necessário eliminar sem piedade os nacionalistas que desejam uma Argélia independente. Para que milhões de muçulmanos se tornassem

franceses, no meio do século XX, seria necessário que não pudessem nem mesmo sonhar com uma nação argelina, esquecendo as testemunhas "que se fizeram matar".

É possível que alguns franceses quisessem isto: a realidade, porém, é menos lógica e mais humana. O poder colonial concebe várias formas de retirada, cujas conseqüências não são equivalentes. Algumas dessas formas passam a ser consideradas, eventualmente, como preferíveis à manutenção pela força. Os interesses metropolitanos serão mais ou menos preservados, de acordo com os homens que vão exercer a autoridade na ex-colônia. Desde logo, o poder colonial não enfrenta um inimigo único, claramente definido, *o nacionalista*; na verdade ele deve escolher e delimitar o seu inimigo. Na Indochina, por exemplo, a estratégia ocidental provavelmente não deveria ter estabelecido como inimigo o nacionalista hostil ou indiferente ao comunismo, mas apenas o nacionalista-comunista. Esta escolha teria significado que a França não considerava a independência dos Estados associados como fundamentalmente contrária aos seus interesses. Teria sido possível talvez ganhar a guerra separando os comunistas dos nacionalistas e atendendo as suas reivindicações essenciais.

Nas guerras subversivas, a partir de 1945, a potência colonizadora encontrava regularmente três tipos de adversários: os comunistas, os nacionalistas intransigentes (que queriam a independência) e os nacionalistas moderados que aceitavam o gradualismo e às vezes se contentavam com a autonomia. Mesmo entre os intransigentes, havia quem aceitasse a colaboração com o Estado colonizador. Os extremistas a curto prazo eram algumas vezes moderados a longo prazo. De acordo com as alterações da conjuntura e as intenções dos colonizadores, os três grupos uniam-se ou separavam-se. Quando a potência colonizadora renunciava à sua soberania, restavam apenas, como inimigos, os comunistas e os nacionalistas que preconizavam a ruptura com o Ocidente. Assim, o rei Mohammed V, Burguiba, o Istiqlal e o Neo-Destour podem ser, hoje, líderes políticos de Estados amigos. Uma vez mais, o inimigo de ontem é o amigo de hoje: não pode haver uma política razoável sem a capacidade de esquecer.

Difundiu-se a convicção de que a vitória dos nacionalistas estava escrita no livro do destino, que seria uma conseqüência do determinismo da história. Foram muitas as causas que asseguraram a vitória dos revolucionários africanos e asiáticos sobre os impérios europeus. Contudo, no plano da análise formal, uma observação impõe-se: a desigualdade de forças materiais. Essa assimetria da vontade, dos interesses e da animosidade no diálogo belicoso dos colonizadores e dos rebeldes foi a origem última daquilo que os autores franceses chamaram de "derrotas do Ocidente".

Hoje, bastaria a vontade para deter o progresso dos movimentos

nacionalistas? Os dados relativos à Argélia são comparáveis, sob certos aspectos, aos referentes à Tunísia e ao Marrocos: em toda parte a estratégia francesa hesita na definição do inimigo, tendendo às vezes a incluir todos os nacionalistas, às vezes a limitá-los aos militantes da F.L.N., ou mesmo só aos "duros" da F.L.N. Também na Argélia a estratégia francesa encontra dificuldade em alcançar uma vitória militar que deveria ser total para ser incontestável, e que a natureza do conflito (a guerrilha), disperso pelo interior do país e alimentado por interesses externos, impede. Contudo, há um outro argumento que se opõe a todos esses argumentos clássicos: a guerrilha também não pode vencer o exército regular. Se os governantes estiverem dispostos a gastar centenas de bilhões de francos por ano pelo tempo que for necessário; se o exército considerar normal a caça aos guerrilheiros; se a opinião pública da metrópole aceitar este conflito prolongado e os sacrifícios que lhe impõe, a impossibilidade da vitória parece bilateral, tão evidente para os rebeldes quanto para as forças legais. Os franceses que moram na Argélia são tão obstinados quanto os rebeldes e transmitiram este sentimento a uma parte dos franceses da metrópole. É pouco provável que esta obstinação altere o desenlace, mas não há dúvida de que modifica o ritmo dos acontecimentos.

4. *A condução das operações e a estratégia*

A política não comanda apenas a concepção do conjunto da guerra. Em certos casos, determina também uma batalha, os riscos que os chefes militares devem aceitar, os limites estratégicos impostos às iniciativas táticas.

Convém examinar alguns exemplos que ilustrem estas fórmulas. O comandante de um exército, ou de uma frota, tanto quanto o general responsável por um teatro de operações mais amplo, não pode adotar o lema do "objetivo exclusivo: a vitória". Na famosa batalha da Jutlândia, a última em que vasos de guerra empenharam-se em combate sem a intervenção da aviação, o almirante Jellicoe não pôde esquecer um só momento que aquele dia o que estava em jogo era não apenas uma batalha, mas talvez toda a guerra. Contudo, ele não precisava destruir a frota alemã para alcançar o resultado estrategicamente necessário: precisava apenas repelir o assalto dos navios alemães (que pretendiam romper o bloqueio), conservando a superioridade numérica. Com isto, obteria o único êxito militar necessário para a vitória final. Em outras palavras, podemos dizer, retomando as expressões empregadas anteriormente, que a frota inglesa seria vitoriosa desde que não perdesse, enquanto a frota alemã estaria derrotada apenas por não ter ganho. A relação de forças não se teria modificado: os Aliados manteriam o domínio dos mares.

Em função da sua perspectiva estratégica, o almirante Jellicoe tinha razão de não dar perseguição à frota alemã, expondo seus navios a um ataque de submarinos ou de torpedeiros. É claro que a destruição da marinha alemã teria aumentado a glória da *Royal Navy*, golpeado a moral alemã, reforçado a confiança dos Aliados, influenciado favoravelmente a opinião dos neutros. Mas essas vantagens eram marginais, secundárias; vantagens sem importância, em comparação com o risco que correria a frota inglesa — instrumento indispensável para o domínio dos mares e, portanto, para a sobrevivência do campo ocidental.

A prudência do almirante Jellicoe foi justificada pelos acontecimentos que se seguiram. A frota alemã, que tinha ganho prestígio por haver combatido com alguns êxitos técnicos ou táticos, numa batalha cuja sorte era considerada indecisa, não influenciou mais o rumo das hostilidades. Se o responsável pela condução da guerra às vezes persegue a glória como objetivo supremo, os chefes militares a ele subordinados não podem ter outro objetivo senão o que se coaduna com o plano geral de guerra. Neste caso, a subordinação da ação local à concepção estratégica foi estritamente militar, sem qualquer referência à política. O mesmo não aconteceu com a decisão que os comandantes alemães tiveram de tomar a respeito da guerra submarina. O relatório preparado naquela oportunidade por Max Weber ilustra de modo admirável o cálculo político-militar que tais circunstâncias impõem.

O problema não era tanto saber se a guerra submarina sem restrições (incluindo a destruição de navios mercantes sem aviso prévio) violava ou não o direito internacional. Com efeito, ela contrariava as regras admitidas pelos Estados mais importantes antes de 1914, mas a guerra marítima desenvolvida pelos Aliados (bloqueio à distância, camuflagem de armas em navios cargueiros) também não era irrepreensível. Do ponto de vista da estrita racionalidade, a primeira questão era saber se a proclamação de uma guerra submarina irrestrita provocaria a entrada dos Estados Unidos no conflito; se a intervenção norte-americana poderia ser pelo menos retardada se se deixasse de fazer tal declaração.

Supondo que a declaração arrastasse efetivamente a intervenção norte-americana, ela poderia mesmo assim ter uma justificativa racional — caso os submarinos fossem capazes de assegurar um contrabloqueio capaz de impedir ou retardar o transporte até a Europa de um grande exército norte-americano; enfim, se as forças alemãs pudessem obter a vitória antes de que o peso do novo adversário se fizesse sentir no campo de batalha. Mas nenhuma dessas condições era real. As decisões estratégicas de Hindenburg e Ludendorff — guerra submarina sem limites, ofensiva na frente ocidental, manutenção de forças relativamente importantes no

Leste, para manter os territórios conquistados — se não eram radicalmente equivocadas, eram pelo menos exageradamente arriscadas. Os governantes dos impérios centrais jogavam uma cartada alta, não recuando nem diante do desafio aos Estados Unidos nem das ofensivas que os precipitariam a uma derrota irremediável, se não lhes dessem a vitória total. Vale acrescentar, para que o leitor não perca o senso da ironia da história, que a marinha norte-americana desde o primeiro dia das hostilidades contra o Japão praticou o que em 1917 se denominava de "guerra submarina sem restrições".

A limitação das operações militares em função das necessidades políticas, de que os generais norte-americanos se queixavam na Coréia, e os generais franceses na Argélia, nada tem de original. É provável que o bombardeio dos aeródromos da Manchúria, em 1951 ou em 1952, não tivesse provocado uma extensão do teatro de operações, ou do número dos beligerantes. Mas esse bombardeio não teria também modificado substancialmente o curso das hostilidades, pois os Mig chineses não haviam atacado as posições norte-americanas e não impediam os bombardeiros norte-americanos de cumprir suas missões. Além disto, os chineses poderiam ter replicado com o bombardeio dos portos da Coréia, ou mesmo das bases do Japão. A convenção não-escrita dessa guerra limitada implicava o respeito recíproco de "zonas de refúgio", "santuários" fora do campo onde se desenrolava o torneio entre as duas Coréias, respaldadas respectivamente pelos chineses e pelos norte-americanos.

O caso da decisão tomada pela França a respeito da Tunísia (depois de 1955) é um pouco diferente. A Tunísia é teoricamente neutra no conflito da Argélia, entre as autoridades francesas e a F.L.N. — o qual, segundo o direito internacional, não é uma guerra[15]. Contudo, a Tunísia não se comporta como um neutro: recebe em seu território tropas da F.L.N. e presta assistência aos rebeldes, o que contraria o costume internacional de outrora, mas se conforma com a prática atual. Jurídica e moralmente a França teria o direito de replicar pelo menos com *raids* dirigidos contra as bases dos guerrilheiros argelinos. Mas o que importa é saber quais seriam as conseqüências, o custo e os resultados desses *raids*.

Uma invasão, mesmo temporária, da Tunísia, provavelmente tornaria inevitável a retirada do remanescente da "colônia francesa"; obrigaria o governo de Burguiba a romper com a França e a buscar apoio em outros países. Provocaria a reprovação (justificada ou não) da opinião afro-asiática e de uma parte importante da opinião pública ocidental. Es-

15. Embora se possa reconhecer à F.L.N. o caráter de "beligerante".

tes inconvenientes políticos precisariam ter como contrapartida vantagens militares de peso incontestável. Ora, para destruir definitivamente as bases logísticas da F.L.N. na Tunísia, seria necessário ocupar aquele país por algum tempo (o que os militares franceses não desejavam, fora de qualquer consideração política, pela simples falta de efetivos suficientes). E uma ocupação temporária da Tunísia, de efeitos políticos imprevisíveis, pouco alteraria os dados fundamentais do conflito na Argélia.

Esta análise procura lembrar uma proposição de caráter geral, mais do que provar uma tese. Têm sido raras, na história moderna da Europa, as situações em que os governantes puderam fazer *tudo* o que lhes parecia útil e eficaz no plano estritamente militar. A regra geral, mais do que a exceção, é a de que os generais precisam renunciar a certas ações por respeito à legalidade internacional, devido aos interesses dos aliados ou dos neutros.

Será talvez apropriado examinar mais um exemplo de decisão político-militar condenada pelos fatos, cuja responsabilidade tem sido imputada a ministros e generais: a decisão de defender o Laos e de organizar esta defesa em Dien-Bien-Phu. A tese do infeliz general derrotado é a de que a decisão foi tomada pelo governo central, em Paris. Ela implicava a instalação de uma posição defensiva em Dien-Bien-Phu, único ponto a partir do qual era possível defender o Laos. Não nos cabe examinar aqui a decisão tomada em pormenor — considerar se Dien-Bien-Phu constituía de fato a única forma de defender o Laos, ou se a defesa poderia ter sido organizada de modo tal que a resistência tivesse melhores possibilidades de êxito; se a resistência, enfim, a despeito das aparências em contrário, preencheu pelo menos uma das suas funções: preservar a capital laosiana, afastando o grosso das forças Vietminh de Tonquim.

A polêmica retrospectiva entre o governo e o comando militar, a respeito do Laos e de Dien-Bien-Phu, interessa-nos duplamente, porque diz respeito a dois aspectos do relacionamento entre estratégia e política. De fato, era politicamente importante proteger o Laos, o "Estado associado" onde o governo e a população eram menos hostis à França. A perda do Laos, secundária do ponto de vista militar, teria representado um rude golpe no prestígio francês em toda a Indochina, simbolizando publicamente a fraqueza do exército francês. Mas não se deve concluir que, nessas circunstâncias, as considerações de ordem política se opunham às considerações de natureza militar. A preocupação com o prestígio e o significado moral de um certo território são fatores políticos, mas não esgotam o campo da política. Qualquer que seja a conjuntura, há sempre argumentos políticos parciais que podem contraditar argumentos militares parciais, mas isto não quer dizer que haja um conflito entre a estratégia e a

diplomacia, pois, na ordem política como na militar, surgem freqüentemente razões contrárias e favoráveis a uma certa decisão.

Seria um erro confundir os motivos políticos *parciais* com a ordem política em si, que se pode definir essencialmente como uma totalidade, unificada pela inteligência. "A política une e concilia todos os interesses da administração interna com os interesses da humanidade e tudo o mais que o espírito filosófico pode conceber, pois ela representa todos esses interesses, com relação aos outros Estados[16]." O que faltou aos governantes que tinham a obrigação de conduzir, desde Paris, a guerra no Extremo Oriente, foi a visão total dos interesses e objetivos pelos quais se combatia. Uma vez consolidada a vitória comunista na China continental, havia ainda esperança de derrotar o Vietminh? Nesta hipótese, tinha havido um equívoco completo a respeito da relação de forças. Tratava-se de manter uma semi-autoridade francesa nos Estados associados, ou de mantê-los fora da zona Vietminh? Se o primeiro termo da alternativa era válido, esses governantes subordinavam o essencial (limitar a expansão comunista) a um objetivo secundário: o tipo do relacionamento entre a França e os Estados associados. Pretendia-se uma negociação direta com o Vietminh ou uma negociação ampla, com a presença da China, da União Soviética e dos países ocidentais? Em função de tal perspectiva estratégica, teria sido possível definir os meios necessários e os objetivos essenciais. Sem tal perspectiva, e sem objetivos definidos, a política recaiu no erro apontado por Clausewitz: "Se a política exige da guerra o que ela não pode dar, vai de encontro a seus princípios: ela precisa conhecer o instrumento de que se serve; em conseqüência, deve saber o que é natural e absolutamente indispensável[17]." No caso da Indochina, para ficar com Clausewitz, não se deve incriminar "a influência nefasta da política sobre a condução da guerra", mas a própria política. "Somente quando a política promete efeitos imprevisíveis através de determinados meios e de certas medidas militares" ela exerce uma influência perniciosa sobre a guerra, prescrevendo-lhe um certo rumo. "Como alguém que por não falar bem uma língua diz o que não pretendia dizer, a política muitas vezes ordena o que não corresponde às suas intenções"[18].

O pior acontece quando a política não dá ordens, ou quando o chefe político e o comando militar se ignoram mutuamente. Na Indochina, este último decidiu estabelecer a posição de defesa em Dien-Bien-Phu antes da convocação da Conferência de Genebra. A conferência alterou os dados do

16. Clausewitz, VIII, 6, p. 705.
17. *Ibidem*, VIII, 6, p. 706.
18. *Ibidem*, VIII, 6, p. 707.

problema, inclusive os dados militares, incitando o Vietminh a um esforço, por mais custoso que fosse, que resultasse em alguma vitória espetacular às vésperas das negociações. Por isto, o estado-maior francês deveria ter tido a maior prudência. O Vietminh *precisava* de algum êxito militar extraordinário; o corpo expedicionário francês *deveria* recusar-lhe esta oportunidade, a qualquer preço.

5. *Diplomacia e meios militares*

Retomemos uma das fórmulas de Clausewitz, que citamos anteriormente: a política deve conhecer o instrumento do qual se vai servir. Esta fórmula não é menos verdadeira nos tempos de paz. Até a guerra da Coréia, a política exterior norte-americana oscilava entre extremos, obcecada pela vitória militar, durante a guerra; indiferente às considerações militares, na paz. Alexis de Tocqueville havia já observado esta inclinação: poucos soldados em épocas normais, poucas sutilezas diplomáticas durante a guerra; e via nisto a expressão do espírito democrático.

A razão recomenda, ao contrário, que pensemos na paz a despeito do fragor dos combates e que não esqueçamos a guerra quando as armas silenciarem. O intercâmbio entre as nações é contínuo; a diplomacia e a guerra não passam de modalidades complementares desse diálogo. Ora domina uma, ora a outra, sem que nenhuma jamais se retire inteiramente, a não ser nos casos extremos de inimizade absoluta, amizade total ou federação.

A indiferença militar nos tempos de paz pode revestir-se de duas formas: hoje, uma é característica dos Estados Unidos; a outra, da França. A primeira consiste em confundir o potencial de armamentos com a força real, em imaginar que uma nota diplomática tem a mesma capacidade de persuasão quer se apóie em navios e aviões ou em estatísticas de produção siderúrgica. A partir de 1931, e até 1940, os Estados Unidos se recusaram ao mesmo tempo a reconhecer as conquistas japonesas e a se opor com a força àquelas conquistas.

A segunda forma de diplomacia não sintonizada com a estratégia, a seguida pela França, caracteriza-se pela contradição entre os meios de guerra existentes e o tipo de guerra que os acordos diplomáticos obrigam a fazer. Entre 1919 e 1936, a ocupação e desmilitarização da margem esquerda do Reno permitiam à França impor sua vontade à Alemanha — desde que o país tivesse uma vontade e a coragem suficiente para empregar a força. Enquanto o exército francês dominava as pontes sobre o Reno, ele tinha uma vantagem quase decisiva, em caso de conflito, podendo golpear o coração industrial do Reich desde os primeiros dias das hostili-

dades. Nesta conjuntura militar, a aliança com os países originários da decomposição do império austro-húngaro não trazia vantagem à segurança da França, mas consagrava a hegemonia francesa no Velho Continente. Com a Alemanha exposta a oeste, cercada por Estados hostis a leste e ao sul, a França estendia a sombra do seu poder até a fronteira com a União Soviética. Contudo, para manter esta posição seria necessário um exército capaz de utilizar ofensivamente a região desmilitarizada da margem esquerda do Reno, proibindo à Reichswehr a reocupação daquela zona, militarmente vital. No momento crucial, em março de 1936, o ministro da guerra como o alto comando pediram a mobilização completa do país, antes de dar uma resposta militar. A França não tinha um exército capaz de intervir e, ao construir a linha Maginot, havia manifestado uma atitude defensiva, que respondia ao espírito mas não às necessidades de uma diplomacia conservadora: para manter o Estatuto de Versailles e o sistema de alianças nos Bálcãs e na Europa oriental, a França precisaria ser capaz de tomar iniciativas militares para impedir a violação, pela Alemanha, das cláusulas essenciais do Tratado de Versailles.

Uma vez reocupada a Renânia pelo exército alemão, que se transformara numa força poderosa, os compromissos franceses com a Tchecoslováquia, a Polônia e a Romênia mudavam de sinal. A França prometera opor-se a uma agressão alemã, arriscando-se a entrar numa guerra que não poderia deixar de ser longa, no modelo da de 1914-1918. Se ocorresse tal guerra, seus aliados orientais representariam um aporte de forças bastante precário, porque eram vulneráveis, e poderiam ser esmagados pelo avanço alemão ainda mais rapidamente do que a Sérvia e a Romênia no conflito anterior. Além disto, era possível alegar que os compromissos franceses implicavam o risco de uma guerra que podia ser evitada. Afinal de contas, Hitler poderia parar, satisfeito, no dia em que tivesse reunido todos os alemães num só Estado, como pregava a sua ideologia: *ein Volk, ein Reich, ein Führer*.

Uma diplomacia que pretende agir sem contar com um exército efetivo, que dispõe de forças armadas incapazes de executar as missões exigidas pelos objetivos postulados: estes dois pecados contra a racionalidade tanto podem ser explicados pela psicologia dos governantes e dos povos, quanto por erros intelectuais específicos. Antes da era dos bombardeiros estratégicos e dos engenhos balísticos, os Estados Unidos nunca tiveram qualquer vizinho poderoso a temer. Seu território foi conquistado aos índios (para o que bastavam milicianos, com armamento ligeiro) e à natureza. A chamada "política de poder" parecia aos norte-americanos uma invenção dos despotismos da Europa, um dos aspectos da corrupção européia que se devia rejeitar. A recusa do reconhecimento das alterações ter-

ritoriais provocadas pela força exprimia ao mesmo tempo uma concepção confusa do direito, o desejo de evitar a guerra e uma confiança obscura no triunfo final da moralidade sobre a violência.

O desarmamento norte-americano, em 1945 (*bring the boys back...*), foi o episódio derradeiro desta política (melhor diríamos, desta falta de política) tradicional, o último símbolo da ruptura radical entre guerra e paz. Fora necessário ganhar a guerra: o trabalho tinha sido feito, e bem feito. Havia chegado agora o momento de voltar à vida normal, à ocupação na indústria, no comércio, no esporte, em tudo o que prende a atenção dos cidadãos de uma democracia depois da destruição dos loucos e malvados, dos fascistas e imperialistas.

Na França, a ruptura da unidade político-militar tivera também uma causa psicológica. O Estatuto de Versailles era artificial no sentido de que não refletia a verdadeira relação de forças no momento em que a Grã-Bretanha e os Estados Unidos se declarassem hostis, ou demonstrassem indiferença. Se a União Soviética e a Alemanha rearmada se juntassem para destruí-la, a França e os seus aliados continentais não teriam a possibilidade de se salvar. Logicamente, esta precariedade da ordem européia, depois de 1918, deveria ter levado a França a explorar plenamente (e a conservar o mais longamente possível) as vantagens que devia à vitória na primeira grande guerra: o desarmamento da Alemanha, a desmilitarização da Renânia. A razão convidava a uma defesa *ativa*, apoiada na ameaça de ações militares — a menos que fizesse uma tentativa franca de pacificar a Alemanha de Weimar[19], dando-lhe alguma satisfação. Mas o sentimento de inferioridade potencial se fazia sentir mesmo quando havia ainda uma superioridade de fato. A organização militar francesa refletia o desejo de segurança, enquanto a diplomacia da França situava-se ainda numa constelação hegemônica.

Depois de 1945, a coordenação entre a diplomacia e a estratégia adquiriu características inéditas, devido à pluralidade das técnicas de combate. Antes da era atômica não se imaginava poder empregar armas diferentes, de acordo com as circunstâncias políticas. Mas hoje não se concebe a utilização, em qualquer tipo de guerra, da bomba termonuclear ou mesmo de armas atômicas táticas. Outrora, a natureza do conflito determinava o volume das forças engajadas e o coeficiente de mobilização nacional; hoje, ela determina também o tipo das armas utilizadas.

Tudo indica que doravante a condução das guerras será ainda mais política do que no passado. Não se pensa mais em dar aos comandantes militares uma autonomia completa para ganhar a guerra, sem que im-

19. Uma possibilidade teórica que deixou de existir com a ascensão de Hitler.

porte *como*, ou a que preço. A própria noção de "ganhar a guerra" provavelmente não é a mesma, e a questão do *custo*, que sempre existiu, tornou-se hoje decisiva: de que vale destruir o meu inimigo se ele me pode também destruir simultaneamente?

De um modo geral, todas as outras questões que antigamente eram válidas continuam a se colocar: Que fração das forças potenciais deve ser mobilizada em caráter permanente? Quais são as eventualidades estratégicas em função das quais é preciso organizar a preparação militar? Que missões a política pode dar ao exército? A esses problemas clássicos acrescentam-se outros, novos: Quantos tipos de guerra há, de acordo com as armas empregadas? Para quais deles deve o Estado preparar-se? Em que medida os dispositivos militares que entrariam em ação em diversas circunstâncias podem e devem ser separados administrativamente? As mesmas tropas deveriam intervir em caso de guerra total, de guerra limitada com armas atômicas, de guerra limitada com armas clássicas? A organização da defesa nacional é sempre a expressão de uma doutrina estratégica; os instrumentos de ação militar podem ser mais ou menos variados, devendo os chefes militares escolher dentre eles. A diversidade desses instrumentos é hoje evidente.

Ao mesmo tempo, ressurge sob nova forma um outro perigo, presente há meio século: a diplomacia corre o risco de tornar-se prisioneira, no momento crucial, dos mecanismos militares que é preciso montar antecipadamente — os quais os governantes têm a liberdade de usar ou não, mas que não podem modificar. Durante a semana fatal do mês de julho de 1914 que precedeu a explosão da primeira guerra mundial, duas vezes os comandantes militares russos e alemães explicaram aos soberanos dos seus países e a seus conselheiros que determinada providência era tecnicamente impossível. O tzar desejava que se promovesse uma mobilização parcial contra a Áustria — mas esta medida não tinha sido prevista e perturbaria todos os planos existentes, precipitando o caos. Por outro lado, a única estratégia imaginada pelo estado-maior imperial era a de uma guerra em duas frentes, com uma ofensiva inicial a oeste. O Reich alemão também não tinha condições de se mobilizar exclusivamente contra a Rússia: a França precisava ser atacada e abatida rapidamente, antes que a Rússia pudesse empenhar em combate o grosso das suas forças. No momento em que o destino hesitava, o automatismo das máquinas militares, montadas em função de determinados planos de guerra, arrastava os homens a decisões que eram quase obrigados a tomar.

Em nossa época, a chamada estratégia de dissuasão exige que o aparelho de represália seja posto em estado de funcionamento antes de que seja necessário acioná-lo. Há o risco de que ele funcione por equívoco? Ou que

seja acionado de conformidade com os planos previstos, embora, por diversas razões, fosse conveniente alterar esses planos (passando, por exemplo, de uma represália total a uma represália parcial)? Até 1914, o automatismo em questão era o das "máquinas administrativas", das burocracias militares responsáveis pela mobilização. Em 1960, o automatismo que se teme é o dos aparelhos eletrônicos e o dos planos estratégicos. Em 1914, os estadistas dispunham de alguns dias para tomar uma decisão. Em 1960, eles dispunham de alguns minutos.

É uma simplificação exagerada falar em apenas dois atores: o meu país e o inimigo. Sobretudo na nossa época, os Estados de tamanho médio devem situar-se internacionalmente não apenas com referência a uma coalizão de adversários mas também com relação a aliados que pretendem a derrota do inimigo comum podendo, contudo, ser hostis ou indiferentes com respeito aos objetivos especiais dos seus aliados. Entre 1939 e 1945, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha não se sentiam obrigados a salvar o império colonial francês. Mesmo no Ocidente, os Estados reunidos pela vontade de derrotar o III Reich não tinham necessariamente os mesmos objetivos.

É curioso notar que as mais graves dissensões entre os ingleses e os norte-americanos não foram provocadas por contradições reais entre seus interesses. Os Estados Unidos não tinham menos interesse do que a Grã-Bretanha em limitar a expansão soviética e em evitar a sovietização da Europa oriental. A estratégia seguida, com a invasão a oeste, para assaltar a "fortaleza" inimiga, foi ditada por argumentos estritamente militares. É verdade que, na época, Roosevelt e os seus conselheiros não eram tão conscientes da comunidade ocidental e da hostilidade irredutível da União Soviética como o são os dirigentes norte-americanos de hoje.

Uma concepção diferente da melhor maneira de ganhar a guerra basta para dificultar a condução da guerra por uma coalizão de Estados. E raramente as diversas modalidades de vitória apresentam resultados idênticos para todos os aliados. Logicamente, cada Estado quer contribuir para a vitória sem se enfraquecer com relação aos aliados. Essas rivalidades reduzem de modo fatal a eficácia de qualquer coalizão.

A dualidade de considerações — a defesa dos próprios interesses e a contribuição à causa comum — une-se ao polimorfismo das guerras para criar a conjuntura atual da Aliança Atlântica. A regra, quase sempre válida, que determina o comportamento dos Estados em coalizão é a de concentrar as forças nos pontos onde os interesses do país são mais importantes. A este respeito, a guerra da Indochina, mesmo interpretada como uma das frentes mundiais de resistência ao comunismo, representou um equívoco por parte da França, que empenhou uma parte considerável dos seus

recursos num teatro que tinha importância secundária para ela e para o Ocidente, de modo geral.

Mais justificável, deste ponto de vista, foi a transferência para a Argélia do grosso do exército francês. Não há dúvida de que a coalizão da OTAN está enfraquecida. Na medida em que não temem o nacionalismo argelino, os outros Estados ocidentais se inclinam a criticar a França por não contribuir para as forças da Organização com os elementos prometidos e por comprometer as relações entre o Ocidente e o mundo islâmico. Mesmo se tais críticas fossem fundadas, do ponto de vista da aliança, isto não significaria que a decisão francesa fosse um erro. De fato, o enfraquecimento da OTAN nada acrescenta, de modo sensível, ao perigo de guerra na Europa e a transferência do exército francês para a Argélia aumenta a possibilidade de manter a soberania do país ao sul do Mediterrâneo. Se esta manutenção da soberania francesa na África tivesse importância vital, o engajamento do grosso das forças da França na Argélia seria justificável, mesmo que desagradasse aos outros membros da Aliança.

O perigo está em que todos os aliados podem repetir esse raciocínio, terminando por ajudar o inimigo. Tem toda razão o neutro, que deseja ver um dos campos como vencedor, mas que age na suposição de que os sacrifícios a fazer com a sua intervenção não acrescentariam substancialmente às forças do lado para o qual pende. Mas é preciso que esta posição não faça escola. Senão, restaria apenas um país para assumir o ônus da ação indispensável: o líder da coalizão, o único a confundir os interesses coletivos com os seus próprios.

A escolha a ser feita por cada um dos aliados, do tipo e grau de contribuição a dar à Aliança, tornou-se nos últimos anos ainda mais difícil, devido à alternativa das armas atômicas e armas convencionais. Muitos países querem ingressar no "clube atômico"; com a expansão das armas atômicas e seus vetores, qual será o papel reservado às armas convencionais? O próprio sentido da escolha torna-se equívoco: as armas nucleares protegerão a França de uma possível agressão, ou de uma possível chantagem soviética? Reforçarão a posição da França dentro da Aliança Atlântica?

A unidade da política, abrangendo a paz e a guerra, a diplomacia e a estratégia, exclui a solidariedade total dos aliados. Só um milagre asseguraria a coincidência de todos os interesses de todos os aliados. A força de uma coalizão é sempre inferior à soma das forças de que ela teoricamente dispõe.

O primado da política é uma proposição teórica, não um conselho de ação. Mas esta proposição teórica tende a fazer mais bem do que mal, se se admite como desejável a diminuição da violência.

O primado da política permite, de fato, frear a escalada aos extremos,

evitando que a animosidade exploda em paixão pura, numa brutalidade sem limites. Quanto mais os estadistas calculam em termos de custo e benefícios, menos se inclinam a abandonar a pena pela espada; mais relutam em se entregar aos azares da guerra; mais se contentam com êxitos limitados, renunciando à embriaguez dos triunfos extraordinários. O comportamento *razoável* ditado pela política só é *racional* se se assume que o objetivo do intercâmbio entre os Estados é a sua sobrevivência, a prosperidade comum e a economia do sangue de todos os povos.

Certamente a subordinação da guerra à política não significou, de fato, a pacificação desse intercâmbio. A natureza da guerra depende do conjunto das circunstâncias históricas. "Se a política é poderosa e grandiosa, a guerra o será também, podendo mesmo atingir os píncaros nos quais assume a sua forma absoluta[20]." Mas, se a guerra reflete a política, se varia em função dos objetivos fixados pela política, a pacificação deixa de ser um fim inconcebível. O cálculo pode evidenciar aos príncipes que o sabor da guerra será mais forte do que o gosto da vitória.

Mas é preciso que este cálculo convença todos os atores. Se não for assim, não servirá para nada e poderá mesmo, causando uma desigualdade de resolução, provocar a desgraça que pretende evitar. Reaparece, neste nível, o princípio da polaridade: não depende de só um dos beligerantes limitar a guerra. "Se um dos dois beligerantes está decidido a trilhar com as armas o caminho das grandes decisões, suas possibilidades de consegui-lo são grandes, por maior que seja o desejo do outro de não combater[21]." Na idade atômica, a teoria da guerra seria mais fácil se o comportamento dos atores não se subordinasse, todo o tempo, à reação dos outros.

Para que um diálogo, diplomático ou belicoso, continue a ser razoável, é preciso que os dois interlocutores queiram mantê-lo assim.

20. Clausewitz, VIII, 6, p. 704.
21. *Ibidem*, I, 2, p. 81.

CAPÍTULO II

O Poder e a Força ou Os Meios da Política Externa

Poucos conceitos são empregados de modo tão habitual, sendo tão equívocos, como os de *poder* ou *potência* (*power, puissance, Macht*). Os ingleses evocam a *power politics* e os alemães a *Macht Politik*, com uma tonalidade de crítica ou de resignação, de horror ou de admiração. Em francês, a expressão *politique de puissance* (política de poder) causa uma impressão estranha, como se tivesse sido traduzida de alguma língua estrangeira[1]. Poucos autores franceses exaltaram a política de poder, no estilo dos doutrinários alemães da *Macht Politik*; e poucos autores franceses condenaram essa política como os moralistas norte-americanos condenaram a *power politics*.

No sentido mais geral, poder ou potência é a capacidade de fazer, produzir ou destruir. Um explosivo tem uma potência mensurável, assim como a maré, o vento e os terremotos. O poder de uma pessoa, ou de uma coletividade, não pode ser medido rigorosamente, devido à variedade de objetivos do seu comportamento e dos meios de que se utiliza. O fato de que os homens essencialmente aplicam seu poder sobre outros homens dá ao conceito, na política, seu significado autêntico. O poder de um indivíduo é a capacidade de fazer, mas, antes de tudo, é a capacidade de influir sobre a conduta ou os sentimentos dos outros indivíduos. No campo das relações internacionais, *poder* é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais. Em poucas palavras, o poder político não é um valor absoluto, mas uma relação entre os homens.

---

1. O autor discrimina entre o *poder (pouvoir)*, exercido dentro das unidades políticas, e a *potência (puissance)* externa destas últimas (atributo dos atores coletivos que são os Estados). Em inglês e em alemão a mesma palavra designa os dois conceitos (*power* e *Macht*, respectivamente). Em português, o uso permite que se atribua *poder* aos Estados, além dos indivíduos e grupos internos, e *potência* só às unidades políticas. Refletindo a menor nitidez que existe, no uso do vernáculo entre a expressão de um e outro conceito, empregamos aqui os dois termos nas acepções possíveis em português. O leitor fica advertido, porém, da dupla significação salientada pelo autor. (N. do T.).

Esta é uma definição que sugere várias distinções: entre *potência defensiva* (a capacidade de uma unidade política de resistir à vontade de outra) e *potência ofensiva* (a capacidade de uma unidade política de impor a uma outra sua vontade); distinção entre os *recursos*, ou a *força militar da coletividade*, que podem ser avaliados objetivamente, e o *poder*, propriamente, que, enquanto relação humana, não depende apenas de materiais e de instrumentos; distinção entre *política de força* e *política de poder*.

Toda política internacional importa um choque constante de vontades, por estar constituída por relações entre Estados soberanos, que pretendem determinar livremente sua conduta. Enquanto essas unidades não estão sujeitas a leis ou a um árbitro, elas são rivais, pois cada uma é afetada pela ação das outras, e suspeita inevitavelmente das suas intenções. Mas esta contraposição de vontades não desencadeia necessariamente a competição militar, real ou potencial. O intercâmbio entre unidades políticas nem sempre é belicoso; seu relacionamento pacífico é influenciado pelas realizações militares, passadas ou futuras, mas não é determinado por elas.

1. *Força, potência, poder*

O francês, o inglês e o alemão distinguem *poder* e *força* (*puissance* e *force*, *power* e *strenght*, *Macht* e *Kraft*). Parece-me que é natural ao espírito dessas línguas reservar o primeiro termo para a relação humana, à ação propriamente, e o segundo aos meios: os músculos, no caso do indivíduo; as armas, no caso do Estado.

Do ponto de vista físico, o homem forte é aquele que, graças ao seu peso e musculatura, tem meios para resistir aos outros e para dobrá-los à sua vontade. Mas a força de nada vale sem o influxo nervoso, o engenho, a resolução. Da mesma forma, propomos distinguir, nas coletividades, a *força* (militar, econômica, moral) e o *poder* — que é a aplicação dessa força em circunstâncias e com objetivos determinados. A força pode ser avaliada de forma aproximada; a avaliação do poder tem uma margem adicional de erro, com relação às forças disponíveis. Mas é tal a diferença entre o poder defensivo e o ofensivo, o poder em tempo de guerra e em tempo de paz, o poder dentro e fora de uma determinada zona geográfica, que sua medida, considerada de modo absoluto e intrínseco, parece-me mais nociva do que útil. É nociva ao estadista porque este poderia aceitá-la como uma informação precisa — quando, na realidade, não teria mais do que a medida, falsamente exata, de uma resultante de significação equívoca. E nociva também ao cientista, que se inclinaria a substituir as relações entre

Estados, isto é, coletividades humanas, pela confrontação de massas, despojando assim o objeto estudado do seu sentido autêntico.

A noção de *força*, por sua vez, exige outras distinções. Pelo menos até o início da idade atômica, a essência da guerra era o combate, o qual representava sua manifestação máxima. O choque entre soldados (qualquer que fosse a distância entre as linhas, imposta pelo nível técnico das armas disponíveis) permanecia a prova suprema, comparável ao pagamento em dinheiro a que levam necessariamente todas as operações a crédito. No momento do desenlace, isto é, do engajamento bélico, só contavam as forças efetivamente mobilizadas, as matérias-primas transformadas em canhões e em munição, os cidadãos enviados ao campo de batalha. "Não são o carvão, o enxofre, o salitre, o cobre, e o zinco destinados à fabricação de explosivos e de canhões que são necessários, mas as armas prontas para o uso, e seus efeitos."[2]

Podemos chamar de *força potencial* o conjunto dos recursos materiais, humanos e morais de que cada unidade dispõe *teoricamente*; e de *força real* a parte desses recursos efetivamente utilizada para a condução da política externa, durante a guerra ou em tempos de paz. Na guerra, a *força real* se aproxima da *força militar* (sem que os dois conceitos possam ser confundidos inteiramente, porque o curso das operações é determinado em parte por modalidades não-militares de luta). Em tempos de paz, a força real distingue-se da força militar, porque as divisões do exército, as frotas navais e os esquadrões aéreos em existência, mas que por qualquer motivo não são empregados, constituem um dos instrumentos a serviço da política externa.

Entre a força potencial e a força real intervém a *mobilização*. A força que pode ser empregada pelas várias unidades políticas, rivais entre si, é proporcional a seu *potencial de mobilização* — o qual depende, por sua vez, de numerosas circunstâncias que podem ser reduzidas às noções abstratas de *capacidade* e de *vontade*. As condições de capacidade, econômica ou administrativa, e de resolução coletiva, manifestadas pelos chefes e sustentadas pelas massas, não são constantes através da história, senão variam de época para época.

O poder dos governantes tem a mesma natureza da potência das unidades políticas?

O vínculo entre as duas noções — o *poder*, dentro da unidade política, e a *potência* dessa mesma unidade política — é facilmente perceptível[3]; a unidade política se manifesta por oposição; ela se torna o que é tornan-

2. Clausewitz, II, 2, p. 139.

3. Vide nota sobre *poder* e *potência*, na primeira página deste capítulo.

do-se capaz de agir fora de si mesma. E não pode atuar como unidade política sem a intermediação de um ou de vários homens. Os que *chegam ao poder* (para traduzir a expressão alemã *an die Macht kommen*) são os guias, os representantes externos da unidade política. Ao mesmo tempo, têm a responsabilidade de mobilizar as forças de unificação, que lhes permitem sobreviver na selva onde se batem esses "monstros de frieza". Em outras palavras, como as relações internacionais não nascem do estado natural, os *homens de poder*, isto é, os responsáveis da nação em relação ao exterior, são também os *homens de potência*, isto é, os que possuem uma grande capacidade de influenciar a conduta dos seus semelhantes e a própria existência da coletividade.

Esta análise não nos leva à confusão entre *potência* e *poder*. A ação do estadista não tem o mesmo sentido, não se situa no interior do mesmo universo, conforme se oriente no sentido do interior ou do exterior, embora, num caso como no outro, tenda a determinar a conduta dos outros homens. Seja o soberano um monarca hereditário ou um político, com direitos de nascença ou conferidos por uma eleição, ele se afirma como legítimo e é obedecido mais facilmente na medida em que essa legitimidade é reconhecida. As condições em que os indivíduos alcançam a soberania tendem a ser codificadas, da mesma forma que as modalidades segundo as quais o soberano deve governar. A escolha feita pelo chefe de Estado e a maneira como exerce seu governo são cada vez mais institucionalizadas. Nas sociedades modernas, essa institucionalização reveste-se de caráter legal, exprimindo-se em fórmulas abstratas. Em todas as épocas, porém, houve uma discriminação pelo menos implícita entre as ordens do conquistador e as do soberano legítimo. Em princípio, pelo menos o conquistador emprega ou invoca a força bruta, enquanto que o soberano se diz intérprete da coletividade, de acordo com a tradição ou a lei que estabeleceu as regras da sucessão dos chefes, em conformidade com as decisões da sorte ou do sentimento popular.

Entretanto, a confusão entre *poder* e *potência* não é explicável apenas pelo papel que os detentores do poder têm no cenário internacional. Muitas vezes estes últimos são "homens de potência" que tiveram êxito. As unidades políticas e os regimes constitucionais devem todos sua origem à violência. É o que, na França, as crianças aprendem na escola: no curso de mil anos, os reis fizeram a França. Os autores dos manuais que ensinam isto nunca se perturbam com a evocação das guerras através das quais os reis asseguraram a unificação nacional, lutando contra senhores feudais ou países estrangeiros; não se preocupam com o apelo à violência com que os revolucionários subverteram a monarquia, em 1789, 1830 e 1848. Mesmo em 1958, o voto da Assembléia Nacional mal disfarçou a ilegalidade com

que se estabeleceu o novo regime: a ameaça de violência — como um desembarque de tropas de pára-quedistas — é também uma forma de violência.

Desses fatos incontestáveis se passa facilmente à interpretação "realista", de que a sociologia de Pareto é um exemplo. Segundo essa interpretação, a luta pelo poder seria, em si, uma rivalidade de potência, tendo como atores as minorias ativas. A legalização do poder não alteraria a significação do fenômeno: as classes dirigentes se combateriam como o fazem as unidades políticas, e a classe vitoriosa exerceria sua potência do mesmo modo como o conquistador domina e governa.

A meu ver, esta interpretação falseia o sentido da política[4], que é ao mesmo tempo uma luta entre os indivíduos e os grupos pelo acesso aos postos de comando e pela partilha dos bens escassos, e a busca de uma ordem eqüitativa. Mas não há dúvida de que a luta pelo poder e o exercício do poder, dentro das coletividades, guardam certos traços em comum com a rivalidade de potência entre as unidades políticas autônomas.

Quem governa em virtude da lei possui uma potência maior ou menor (isto é, uma capacidade maior ou menor de impor sua vontade), de acordo com a *ascendência* que tem sobre seus companheiros, sócios, concorrentes ou subordinados; de acordo com o *prestígio* de que goza na elite e no povo. Ora, essa potência — quer se trate de governantes ou de grupos de pressão — nunca é definida exatamente pela repartição legal das atribuições ou das prerrogativas. O grau de influência que têm efetivamente os indivíduos ou grupos, a participação de uns e de outros nas decisões governamentais relativas às relações externas e no relacionamento entre os grupos que compõem a coletividade, dependem dos meios de ação à disposição de uns e de outros; dependem, ao mesmo tempo, do talento que cada um revela no emprego desses meios. A constituição exclui a violência aberta e traça o quadro dentro do qual se desenrola a luta pelo poder, seguindo normas determinadas; mas não suprime o elemento "rivalidade de potência".

Os atores do jogo político interno são também animados pelo desejo de potência e, ao mesmo tempo, por convicções ideológicas. Os donos do poder satisfazem sua ambição (raramente isenta de interesses pessoais) mesmo quando estão convencidos de que servem à coletividade. Os termos da constituição, a prática oficial dos parlamentos, das administrações e dos governos não permitem conhecer exatamente a distribuição real da potência dentro de um país. Que capacidade têm os homens de dinheiro, de partido, de idéia ou de intriga, de convencer ou de forçar os governos,

4. Considerada como um sistema particular, no interior do todo social.

de comprar o apoio da administração ou da imprensa, de suscitar devoções desinteressadas, de transformar a opinião das elites ou das massas? Não há uma resposta genérica que se possa dar a essa pergunta. O que se pode dizer é que seria ingênuo procurar respondê-la com a letra da constituição ou com os termos dos procedimentos legais. Seria cínico e incorreto dizer que a constituição é fictícia, e que os detentores legais da autoridade apenas emprestam o nome, ou a palavra, a outros interesses. Não teria sentido que as regras do jogo não tivessem qualquer influência sobre os jogadores ou sobre as possibilidades de êxito; ou que os possuidores legais do poder consentissem em executar a vontade de outrem (ainda que fosse a vontade daqueles a quem devem sua ascensão).

As semelhanças e diferenças entre a conduta da "política interna" e da "política externa" e as razões por que as teorias sobre uma diferem das teorias sobre a outra podem ser percebidas simultaneamente, pelo menos numa primeira análise. A teoria da política externa permite atribuir aos atores em cena — as unidades políticas — independência das leis e de qualquer árbitro e a possibilidade da guerra. Daí o cálculo de forças, sem o qual o comportamento de qualquer dos atores, quando ameaçado de agressão, não seria racional.

Por sua vez, a teoria política é equívoca, porque seus conceitos fundamentais não estão isentos de controvérsia. Para reduzir esta incerteza a fatos fundamentais, a política pode ser concebida em termos de uma competição permanente ("quem recebe o que, como e quando?"); em termos de exigência, a qualquer preço, de uma ordem pacífica (a guerra civil é o mal supremo, sendo preferível suportar qualquer tipo de ordem); em termos de busca da melhor ordem possível; enfim, em termos de uma conciliação entre aspirações complementares e divergentes (igualdade e hierarquia, autoridade e reconhecimento recíproco etc.).

Os Estados que reconhecem mutuamente sua soberania e igualdade, por definição, não têm autoridade uns sobre os outros. Os governantes que dirigem a administração pública, o exército e a polícia, ocupam a posição mais elevada de uma hierarquia legal. Parece-me essencial distinguir entre as duas condutas — diplomático-estratégica de um lado, política de outro — embora as semelhanças entre elas sejam numerosas. A potência no cenário internacional difere da potência no cenário interno de cada país: não tem a mesma envergadura, não emprega os mesmos meios, não se exerce sobre o mesmo terreno.

2. *Os elementos da potência*

Muitos autores já enumeraram os elementos que constituem a potência e a força, sem que tenham sempre definido se se referem à força militar ou à

capacidade global de ação, aos tempos de paz ou a períodos de guerra. Sem tais distinções, as enumerações parecem sempre arbitrárias, heterogêneas, e nenhuma lista é completa ou incontestável.

O geógrafo norte-americano Spykman, por exemplo, relaciona os dez fatores seguintes[5]: 1) superfície; 2) natureza das fronteiras; 3) população; 4) existência ou inexistência de matérias-primas; 5) desenvolvimento econômico e tecnológico; 6) força financeira; 7) homogeneidade étnica; 8) grau de integração social; 9) estabilidade política; 10) espírito nacional.

Já o professor H. J. Morgenthau apresenta uma lista de oito fatores[6]: 1) geografia; 2) recursos naturais; 3) capacidade industrial; 4) estado de preparação militar; 5) população; 6) caráter nacional; 7) moral nacional; 8) qualidade da diplomacia.

Para Rudolf Steinmetz[7] também há oito fatores: 1) população; 2) dimensões do território; 3) riquezas; 4) instituições políticas; 5) qualidade do comando; 6) unidade e coesão nacionais; 7) prestígio e alianças no exterior; 8) qualidades morais.

Por fim, às vésperas da Segunda Grande Guerra, Guido Fischer, um autor alemão, classificou os elementos da potência em três categorias[8]:

1.º) *fatores políticos*: posição geográfica, dimensões do Estado, população, densidade demográfica, organização social e nível cultural, tipos de fronteiras e atitudes dos países vizinhos;

2.º) *fatores psicológicos*: flexibilidade econômica e capacidade de invenção; perseverança e capacidade de adaptação;

3.º) *fatores econômicos*: fertilidade do solo e riquezas minerais; organização industrial e nível tecnológico; desenvolvimento do comércio e das transações; força financeira.

Todas essas tentativas de classificação se parecem, salvo a última. Todas incluem ao mesmo tempo dados geográficos (território) e materiais (matérias-primas), dados econômicos e técnicos e por fim dados humanos como a organização política, a unidade moral do povo e a qualidade do comando. Não há dúvida de que todos esses elementos influem de um modo ou de outro sobre a força — potencial ou real — das unidades políticas. Contudo, nenhuma dessas enumerações parece responder às exigências que a teoria tem direito de formular.

Os fatores considerados devem ser *homogêneos*, isto é, devem situar-se no meu nível de generalidade com relação à história: o número de habi-

5. *America's Strategy in World Politics*, 1942, p. 19.

6. *Politics Among Nations*, Nova Iorque, 1949, p. 80 e segs.

7. *Soziologie des Krieges*, 2.ª edição, 1929, pp. 227-260.

8. *Der Wehr wirtschaftliche Bedarf, Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft*, t.IC (1939), p. 519.

tantes, as características do território, a qualidade das armas ou da organização em todas as épocas exercem influência sobre a força das nações; os recursos financeiros nada significavam para os conquistadores mongóis e valiam bem pouco para Alexandre.

A lista deve ser *completa,* que implica que os vários elementos sejam expressos por conceitos que cubram a diversidade concreta dos fenômenos, que variam de época para época. A significação militar de uma situação geográfica pode modificar-se com o desenvolvimento das técnicas de transporte e de combate; mas a influência da situação geográfica sobre as possibilidades de ação das unidades políticas é constante.

Finalmente, a classificação deve permitir compreender *por que os fatores de potência variam de século para século e por que a medida da potência é essencialmente aproximativa.* Esta última observação é ao mesmo tempo evidente e paradoxal. Pareceria muitas vezes que os teóricos dispõem de uma balança infalível para pesar exatamente a potência das unidades políticas. Se isto fosse possível, porém, as guerras não ocorreriam, porque seus resultados poderiam ser previstos com certeza. Ou, pelo menos, só a loucura humana poderia explicá-las. Em *A Ilha dos Pingüins,* Anatole France diz que não há guerra no mar porque não há dúvida sobre a hierarquia das frotas. Mas como todos os exércitos se consideram o mais forte de todos, só a prova do combate permite estabelecer sua hierarquia genuína.

Retornemos a Clausewitz. Ninguém mais do que esse teórico racionalista acentuou a importância da sorte na guerra: "A guerra é o domínio da sorte. Nenhuma outra esfera da atividade humana deixa margem maior a essa intrusa; nenhuma mantém um contato tão permanente com o acaso, sob todos os aspectos: ela acentua a incerteza, em todas as circunstâncias, e entrava o curso dos acontecimentos [9]." "Na guerra, a diversidade e a delimitação incerta de todas as relações fazem com que numerosos fatores devam ser levados em consideração. A maior parte desses fatores só podem ser avaliados probabilisticamente. Bonaparte disse, com justiça, que muitas decisões que devem ser tomadas pelo responsável pelas operações bélicas constituem problemas matemáticos dignos de um Newton ou de um Euler[10]."

E por fim: "A grande incerteza de todos os dados constitui uma dificuldade particular da guerra, pois toda ação bélica se efetua numa espécie de crepúsculo que dá às coisas muitas vezes um aspecto nebuloso ou lunar, uma dimensão exagerada e grotesca. Na ausência de uma sabedoria objetiva, é preciso então confiar no talento, talvez na sorte[11]." Recorrendo à

9. Clausewitz, I, 3, p. 86.
10. *Ibid.*, I, 3, p. 101.
11. *Ibid.*, II, 2, p. 133.

guerra, a política consente em uma grande incerteza, ela "não cuida muito das possibilidades finais, atendo-se às probabilidades imediatas". Na verdade, "nesse jogo todos os governos se julgam mais hábeis e perspicazes do que os outros"[12], mas nem sempre os acontecimentos confirmam essa confiança.

Imagine-se que o teórico da potência possa eliminar a incerteza da guerra e, somando o peso dos diversos elementos, anuncie previamente o resultado do combate. Ora, a potência, ou capacidade que tem uma coletividade de impor sua vontade a uma outra, não se confunde com a capacidade militar. Porém, se o resultado das batalhas é incerto, isto se deve a que a força militar não é susceptível de uma medida exata; e a potência global o é menos ainda.

Proponho distinguirmos três elementos fundamentais: em primeiro lugar, o *espaço* ocupado pelas unidades políticas; depois, os *recursos materiais disponíveis* e o *conhecimento* que permite transformá-los em armas, o *número de homens* e a arte de transformá-los em soldados (ou ainda, a *quantidade e a qualidade dos combatentes e dos seus instrumentos*); por fim, a *capacidade de ação coletiva*, que engloba a organização do exército, a disciplina dos combatentes, a qualidade do comando civil e militar, na guerra e na paz, a solidariedade dos cidadãos. Esses três elementos, na sua expressão abstrata, cobrem o conjunto que devemos considerar, correspondendo à proposição seguinte: a potência de uma coletividade depende do cenário da sua ação e da sua capacidade de empregar os recursos materiais e humanos de que dispõe. *Meio, recursos, ação coletiva*: tais são, evidentemente — em qualquer época e quaisquer que sejam as modalidades de competição entre as unidades políticas — os fatores determinantes da potência.

Esses três elementos são igualmente válidos na análise da potência em todos os níveis, desde o escalão tático das pequenas unidades até o nível estratégico — onde se entrechocam exércitos de milhões de homens — e o nível diplomático, ao qual os Estados mantêm perene rivalidade. A potência de uma companhia francesa do exército regular, diante de uma companhia do exército argelino de libertação nacional, depende do terreno, dos efetivos, das armas, da disciplina e do comando das duas tropas. No nível superior da estratégia ou da política, a capacidade de organizar o exército, de mobilizar a população civil e de treinar os soldados parece ter-se integrado nas forças militares, pertencendo assim ao segundo elemento: a conduta dos responsáveis pela guerra, seu talento estratégico e diplomático; a resolução do povo parece representar o terceiro elemento.

Esta classificação não propõe afirmativas válidas universalmente, mas

12. *Ibid.*, VIII, 6, p. 704.

uma maneira de interpretar as transformações históricas. Só o primeiro elemento escapa parcialmente das vicissitudes das técnicas de produção e de destruição.

Certas situações favorecem a potência defensiva[13], isto é, colocam obstáculos no caminho dos conquistadores: montanhas, rios, desertos, as grandes distâncias. Freqüentemente o terreno que propicia uma proteção relativa à coletividade reduz, pela mesma razão, sua possibilidade de intervenção externa. Os "pequenos Estados"[14] consideram as barreiras naturais como um favor dos céus, porque não pretendem desempenhar um papel de primeira importância e não se interessam pela potência efetiva. A potência defensiva (militar) de uma coletividade é função das características do seu território.

A Suíça, por exemplo, deve ao relevo sua excepcional capacidade de defesa em tempo de guerra; a Rússia deve às distâncias a boa sorte de nunca ter sido inteiramente ocupada, desde que os duques de Moscou se libertaram do jugo dos mongóis. Nem Napoleão nem Hitler puderam vencer a resistência do tzar e dos mujiques, do Estado e dos povos soviéticos. A perda de Moscou, em 1812, não abateu a coragem de Alexandre; e Hitler não conseguiu chegar a Moscou. Em 1941-1942 a Rússia foi salva pela geografia, pela modernização insuficiente (em especial a mediocridade do sistema de estradas) e pelas fábricas construídas nos Urais antes do conflito, ou transferidas para lá.

O Estado que tem grandes ambições deve estar seguro das suas barreiras territoriais, embora se reserve a possibilidade de intervenções externas. Até recentemente, as grandes distâncias privavam a Rússia, dos tzares e dos sovietes, de uma boa parte da sua capacidade ofensiva, ao mesmo tempo em que acrescentavam à sua capacidade defensiva. Durante séculos, o território inglês — suficientemente afastado do continente para dificultar as invasões — constituía uma base ideal para expedições longínquas, ou na Europa continental. Nem Veneza nem a Holanda possuíam uma base territorial tão segura, e a França precisava distribuir seus recursos entre o exército e a marinha, sendo particularmente vulnerável, devido à relativa proximidade de Paris da fronteira aberta setentrional.

---

13. Há dois aspectos na potência defensiva: em tempo de guerra, ela se resume à capacidade de deter o invasor; em tempos de paz, depende dessa capacidade defensiva, mas também da coesão de sua unidade.

14. Evitamos aqui a expressão corrente "pequenas potências" para não introduzirmos uma confusão no nosso vocabulário. É fácil de entender o uso da palavra *potência* para designar os próprios atores, em lugar da sua capacidade. Como a rivalidade de potência é intrínseca à vida internacional, podem-se confundir os atores e sua capacidade de ação, estabelecendo-se uma hierarquia dos atores em função da sua capacidade.

Nenhum do três elementos que citamos — nem mesmo o primeiro, o espaço — está imune às influências históricas. É sempre verdade que um terreno de acesso difícil aumenta a capacidade defensiva e diminui a capacidade ofensiva. Valendo-se dos recursos que lhes dá o relevo, as populações da Argélia resistem hoje tão bem à pacificação francesa como resistiam à pacificação romana há dezessete séculos. Contudo, dependendo da técnica da guerra, a Inglaterra pode ser vulnerável ou invulnerável; os estreitos que ligam o mar Negro ao Mediterrâneo constituem um centro de rotas estratégicas ou uma ligação inútil entre dois mares igualmente fechados (a terra e o ar oferecendo vias de comunicação alternativas).

Com respeito aos dois outros elementos, as proposições mais genéricas teriam pouco ou nenhum interesse. Pode-se dizer que, em igualdade de condições, no terreno diplomático como no campo de batalha, é o número que decide; mas, como as condições nunca são as mesmas, esta afirmativa não quer dizer nada. Pode-se considerar significativa a ordem dos três elementos: a eficácia das armas, a ação coletiva, o número de soldados. Uma desigualdade excessiva em termos de armamentos não pode ser compensada pela disciplina ou pelo número de soldados. Uma desigualdade muito grande em termos de organização e de disciplina não pode ser compensada pelo número (princípio da superioridade dos romanos sobre os bárbaros, dos exércitos regulares frente às milícias e às multidões revoltadas). Seria desejável precisar a medida de desigualdade que pode ser compensada em cada caso, mas isto não é possível. Os povos que não dispõem de indústria encontraram, neste século, um método de combate — a *guerrilha*, que lhes permite defender-se contra os povos equipados com todos os instrumentos modernos. Ainda quando uma de duas unidades políticas que se chocam possui superioridade técnica esmagadora, o engenho e a resolução podem dar à mais fraca meios de oferecer uma resistência duradoura, levando-a até mesmo à vitória.

O estudo histórico ou sociológico dos elementos que compõem a força global das unidades políticas comporta duas etapas principais. Em primeiro lugar, é preciso estabelecer quais são os fatores da força militar. Em cada época, um determinado aparato de combate parece como o mais eficiente, pela combinação de certas armas com certa organização e uma quantidade suficiente de armas e de combatentes.

O segundo tipo de análise diz respeito às relações entre a força militar e a própria coletividade. Examina a medida em que a superioridade em armas ou organização manifesta uma superioridade técnica e social (supondo que estas possam ser determinadas objetivamente). Um exército é sempre uma organização social, uma expressão de toda a coletividade. O *coeficiente de mobilização*, isto é, a proporção de homens em estado de com-

bate efetivamente mobilizados, depende da estrutura da sociedade, do número de cidadãos em relação aos não-cidadãos (caso só aos primeiros se dê a honra de portar armas), do número de nobres — se se trata de uma sociedade onde a participação no combate é proibida aos plebeus.

Em todas as sociedades, e em todas as épocas, sempre houve um limite para a mobilização; é necessário deixar entregues ao seu trabalho um certo número de homens, que possam produzir os recursos indispensáveis à vida da coletividade (o coeficiente teórico de mobilização aumenta se há uma superpopulação rural, e se a mesma colheita pode ser obtida com um número reduzido de trabalhadores). Mas o coeficiente efetivo raramente atingiu o coeficiente teórico; a mobilização efetiva é determinada pelas circunstâncias sociais, o modo tradicional de combate, o temor de dar armas a certos grupos da população tidos como inferiores ou como virtualmente hostis.

Na medida em que a organização do exército e do modo de combate resultava do costume, é fácil entender que a superioridade de um exército, ou de uma arma, se tenha prolongado por decênios, ou mesmo séculos. A minoria que detinha o monopólio das armas dentro do país tinha condições de manter sua preponderância quase que indefinidamente — a não ser que sofresse um processo de corrupção, isto é, que perdesse sua consistência e vontade. A unidade política que desenvolvesse uma combinação eficiente das diversas armas (cavalaria pesada e ligeira, armas de choque e de lançamento, lança e armadura etc.) tinha uma boa possibilidade de manter esta superioridade por muito tempo. Era tentador atribuir à *virtù* (isto é, à coragem ou valor) a grandeza dos povos imperiais, e à superioridade das armas o caráter de prova de uma superioridade total, de costumes e cultura.

Sem entrar aqui num estudo pormenorizado, está claro que a proporcionalidade entre os recursos da coletividade e a força militar torna-se mais rigorosa à medida que a guerra se racionaliza, e que a mobilização dos civis e dos meios de produção passa a ser considerada como normal e a ser praticada regularmente.

Neste século desenvolveu-se a ilusão de que ao medir os recursos disponíveis seria possível medir a força militar e a própria potência. É verdade que, na era da mobilização total, o aparelho militar não pode deixar de ter uma certa sintonia com a massa da coletividade. Mas a *virtù* de uma elite pode sempre fazer a balança deslocar-se para um lado ou para o outro; a qualidade limita de muitos modos o império da quantidade. A conquista de um vasto império por um líder que chefia um pequeno grupo de aventureiros pertence ao passado[15]. Hoje, esse grupo precisará, quando

15. Contudo, já neste século, Ibn Saud unificou as tribos árabes a golpes de espada.

menos, começar pela conquista do seu próprio país, para lhe servir de base. É preciso ter gosto pela analogia histórica para aproximar a aventura de Gengis Khan e a do partido bolchevista com Lenin. Gengis Khan era, antes de mais nada, um gênio militar; Lenin, um gênio político. O primeiro reuniu um exército ao qual se impôs como chefe, eliminando os rivais; o segundo era de início um profeta desarmado, que adquiriu meios de coerção empregando meios de persuasão.

3. *A potência em tempos de paz e durante a guerra*

A potência de uma unidade política em tempos de paz pode ser analisada a partir das mesmas categorias — meio geográfico, recursos, capacidade de ação: contudo, enquanto a potência em tempos de guerra depende sobretudo da força militar e do seu emprego, a potência em tempos de paz (isto é, a capacidade de resistir à vontade alheia e de impor aos outros sua própria vontade) depende também dos meios legítimos admissíveis em cada época pelo costume internacional. Em vez de considerar o aparelho militar, devemos considerar os meios não-violentos (ou os meios violentos tolerados em tempos de paz). Quanto à capacidade de ação coletiva, ela se exprime, ofensivamente, pela arte de convencer ou de impor sem recurso à força e, defensivamente, pela arte de não se deixar enganar, aterrorizar, impressionar ou dividir.

A diplomacia tradicional européia supunha haver, em princípio, uma vaga proporcionalidade entre a "potência em tempo de paz" e a "potência em tempo de guerra". As unidades políticas conhecidas como "grandes potências" eram definidas, antes de mais nada, pelo volume de recursos à sua disposição (território e população), assim como pela sua força militar. A Prússia e o Japão foram admitidos em pé de igualdade no clube dos "Grandes" — respectivamente no século XVIII e no início do século XX — porque tinham passado pela prova do campo de batalha.

O *status* de grande potência conferia certos direitos: nenhum assunto de importância devia ser resolvido, dentro do sistema, sem que todas as grandes potências fossem consultadas. Quando uma delas conseguia uma vantagem em qualquer parte do mundo, as outras faziam valer seus títulos para obter uma compensação — fossem sócias ou rivais.

O *status* de "grande potência" era vantajoso na medida em que o intercâmbio pacífico e os acordos negociados tendiam a refletir as relações de força (supostas, e nem sempre reais). Os pequenos Estados cediam aos Estados poderosos, por serem estes mais fortes. Isolada numa negociação multilateral, uma grande potência inclinava-se diante da vontade combinada da coalizão cujo potencial fosse superior ao seu. Fazia-se referência à

força, para concluir pacificamente um acordo, porque essa referência parecia oferecer um critério relativamente objetivo, substituindo a prova das armas; supunha-se que as pendências deviam ser decididas previamente pela relação de força em questão. Progressivamente, e sobretudo após a Segunda Grande Guerra, desapareceu este intercâmbio policiado, este sábio maquiavelismo.

Entre as duas guerras mundiais, os diplomatas cometeram tais erros — superestimando absurdamente a força da Itália e ignorando a força da Rússia soviética — que a noção de "grande potência" se tornou suspeita. Os "Grandes" da Europa de ontem — a Grã-Bretanha e a França — querem continuar sendo potências de nível mundial, pretensão que parece ratificada pelo lugar permanente que ocupam no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Mas a situação real desses dois países é tão incerta que a posição oficial de que desfrutam não acrescenta ao seu prestígio, nem tampouco lhes traz vantagens adicionais.

As armas atômicas puseram em questão os conceitos tradicionais: as armas tornam-se menos utilizáveis à medida que se tornam mais monstruosas. A polidez e o cinismo da boa sociedade desertaram as chancelarias. A diplomacia — no sentido tradicional da palavra — ainda exerce uma certa função entre países aliados, mas quase nada mais tem a fazer no relacionamento entre adversários, ou entre os blocos e os não-alinhados. Nenhum Estado, grande ou pequeno, julga-se obrigado a ceder à vontade de outro Estado mais forte, uma vez que este não tem condições de empregar efetivamente sua força. A tática do desafio ("não ousarás obrigar-me a fazer o que não quero") pertence ao quotidiano das relações internacionais[16]. Com efeito, os Estados praticam de forma permanente uma espécie de diplomacia total, que implica o uso de procedimentos econômicos, políticos, e psicológicos; de meios violentos e semiviolentos.

Para obrigar um Estado ou convencê-lo a ceder, pode-se recorrer à pressão econômica. Por decisão da Liga das Nações, foram decretadas sanções econômicas contra a Itália: a proibição de comprar certos produtos e de vender alguns outros. Este pseudobloqueio não foi eficaz, porque não foi bastante geral. A Itália conseguiu encontrar um número de clientes suficiente para obter o mínimo de divisas de que necessitava. A proibição de vender-lhe mercadorias não foi estendida de modo a abranger certas matérias-primas sem as quais não poderia subsistir. O bloqueio com o qual os países socialistas tentaram liquidar a dissidência iugoslava também não foi efetivo, pois os países ocidentais socorreram aquele Estado, cuja

16. É uma tática que comporta algumas falhas. Em julho de 1961, por exemplo, Burguiba a aplicou, mas só para conseguir como resultado uma réplica violenta das forças francesas.

existência testemunhava a separação possível entre um regime marxista e o bloco dirigido pela União Soviética. Os Estados Unidos da América por sua vez em vão tentaram reduzir Fidel Castro através do bloqueio.

Mas os meios econômicos nem sempre são ineficazes. Os exemplos que citamos são especiais: foram tentativas de *coerção econômica*, da utilização de meios econômicos como substitutos de meios militares. Seu insucesso é significativo, mas teve como causa a impossibilidade de montar uma coalizão universal contra um determinado Estado. O bloqueio poderia ser, em nossa época, uma arma irresistível; mas, para isso, seria necessário que o Estado bloqueado, e considerado como criminoso, não encontrasse nenhum aliado: essa é uma hipótese que até hoje não ocorreu.

Já no campo das relações bilaterais, os meios econômicos são úteis, talvez mesmo indispensáveis para cimentar uma coalizão, revigorar uma aliança. O Plano Marshall levou à Carta do Atlântico Norte. Um Estado que é grande importador tem condições de influenciar seus principais fornecedores (a queda violenta do preço de uma matéria-prima constitui um desastre para o país que tem nessa exportação a principal fonte de divisas).

Um Estado pode também influir sobre os outros Estados que esperam dele assistência financeira, ou que se sentem dependentes do seu sistema econômico. Em nossa época, por exemplo, os países em vias de desenvolvimento só consentem em participar de um grupo de Estados se obtêm deles assistência para sua industrialização. Hoje, um Estado tem poucas possibilidades de manter a soberania sobre uma população numerosa se não é capaz de assumir a responsabilidade pelos investimentos necessários à elevação do nível de vida do país.

Também no plano econômico é preciso distinguir entre "capacidade ofensiva" e "capacidade defensiva". Um país em desenvolvimento pode ter uma grande capacidade de resistência às sanções econômicas: só uma proporção pequena da sua população sofrerá com a interrupção do comércio exterior. Por outro lado, um estado importante, que pretende criar e dirigir uma coalizão com recurso mínimo à força, tem necessidade de recursos econômicos (técnicos, capitais disponíveis para o investimento externo etc.).

Através da história, os Estados têm utilizado meios políticos no seu relacionamento pacífico: ações sobre as elites ou sobre as massas. Em todas as épocas as grandes potências infiltraram-se, com dinheiro e agentes secretos, nos Estados menores, corrompendo consciências e recrutando seguidores. A existência de "partidos estrangeiros" denota fraqueza política; é a situação dos Estados "balcanizados", cuja política externa é disputada por vários partidos, cada um deles aliado a uma potência estrangeira.

A novidade trazida pelos costumes democráticos dos nossos dias é a de

que as massas são também visadas pelos Estados ofensivos. Cada um dos campos em que o mundo se divide, e cada uma das grandes potências, procura convencer os governados do outro lado da linha fronteiriça de que eles estão sendo explorados, oprimidos, abusados. A guerra da propaganda marca a permanência do conflito entre os Estados e o recurso aos meios de pressão. Nesse jogo, a potência não é função só da força militar ou dos recursos econômicos disponíveis. Certos regimes prestam-se melhor à exportação publicitária, ao recrutamento de representantes desinteressados ou ao emprego do dinheiro para violar as consciências.

Também neste terreno, os fatores da capacidade defensiva são diferentes dos da capacidade ofensiva. A condição suprema (quase que única) da potência defensiva é a coesão da coletividade, a adesão das massas ao regime, a concordância existente a respeito do interesse nacional entre os membros da elite governamental. A Suíça e a Suécia — que não têm possibilidade ou desejo de influenciar a conduta das outras nações — são pouco vulneráveis às pressões externas.

Além dos meios econômicos e psicopolíticos, em nossos dias os Estados usam cada vez mais a violência em tempos de paz. Cabe distinguir aqui entre a *violência simbólica* e a *violência clandestina,* ou *dispersa.*

A violência simbólica é a que se manifestava, por exemplo, na "diplomacia das canhoneiras" *(gunboat diplomacy):* o envio de um vaso de guerra ao porto de um país que não pagava suas dívidas, desprezava os compromissos assumidos ou nacionalizava uma concessão feita a companhia estrangeira, para simbolizar a capacidade e a decisão de coagir, se necessário com o emprego das armas. Bastava o símbolo: a passagem à ação nunca chegava a ser necessária. Chamado à ordem, o país mais fraco cedia. Mas, desde que a passagem da simbologia à ação arrisca-se a ser normalmente necessária, a violência simbólica cai em desuso. A expedição franco-britânica a Suez, em 1956, talvez seria explicável racionalmente se no Egito houvesse um partido oposicionista pronto a derrubar Nasser; se este, no momento do perigo, perdesse a coragem, ou se encontrasse só e sem qualquer apoio. O simulacro de violência deve ser suficiente para convencer o adversário.

Se a violência simbólica pertence ao século XIX, a violência dispersa ou clandestina é típica deste século. A violência clandestina — os atentados — é sempre dispersa; mas a violência dispersa dos camponeses é muitas vezes praticada a céu aberto. As redes terroristas das cidades são clandestinas, as tropas camponesas se dispersam, mas algumas vezes vestem uniformes e agem abertamente. Estados que não estão legalmente em guerra combatem-se por meio de terroristas. O Egito formava grupos de terroristas, enviando-os a Israel. Os guerrilheiros argelinos foram treinados no

Egito ou no Marrocos; o "exército de libertação" da Argélia recebe suprimentos através da Tunísia e do Marrocos. Hoje se admite que, em tempos de paz, o emprego da propaganda e de armas de pequeno porte, com fins subversivos, não contradiz o direito das gentes. Neste ponto também a potência defensiva vai depender da unidade nacional: os revolucionários não terão êxito se não houver um mínimo de cumplicidade voluntária por parte da população. A capacidade de violência na repressão é também um determinante da potência defensiva contra os esforços de subversão. Na Hungria, a União Soviética perdeu no plano do "prestígio da moralidade", mas ganhou no plano do "prestígio da crueldade". Como disse Maquiavel, às vezes é preferível que o soberano seja temido, em vez de amado.

A capacidade de ação coletiva, em tempos de paz, manifesta-se pelo emprego desses vários meios, ou pela resistência a eles, quando usados pelos adversários. A capacidade diplomática propriamente dita tem um duplo aspecto: ou ela é abrangente e se compõe do conjunto desses meios, escolhidos de modo apropriado, ou então é a qualidade da ação graças à qual se podem fazer aliados e desarmar possíveis adversários (e graças à qual as negociações entre Estados podem chegar a resultados felizes).

A diplomacia sem meios de pressão econômica ou política, sem violência simbólica ou clandestina, será pura persuasão — e talvez não exista. Mesmo a diplomacia pura insinua, ainda que de modo implícito, que poderia exercer pressão com outros meios, se se decidisse a isto. Contudo, ela se esforça por fazer acreditar, ao adversário e aos espectadores, que seu objetivo é seduzir ou convencer, e não coagir. O adversário deve sentir que goza de liberdade de ação, mesmo se, em última análise, cede à força ameaçada implicitamente.

A diplomacia real se aproxima da diplomacia pura quando se trata de Estados neutros, ou independentes; quando o objetivo é conquistar simpatias ou desarmar prevenções. No diálogo diplomático, quando os negociadores se defrontam e trocam argumentos, a palavra tem seu valor, porque os interlocutores falam e ouvem. A negociação é, para a diplomacia, o mesmo que a batalha é para a estratégia.

Falta mencionar ainda uma diferença fundamental. A preparação diplomática conduz à conferência de negociação da mesma forma como a preparação militar leva à prova das armas. Mas a margem de manobra dos negociadores é limitada pela força potencial das coalizões (quando não ocorreram ainda hostilidades), ou pelos fatos militares (quando a guerra já ocorreu). Usando os desentendimentos entre os adversários, o negociador pode às vezes reparar a injúria sofrida no campo de batalha. Nesse caso, contudo, o que transforma a conjuntura é o jogo diplomático impuro (os

reagrupamentos de forças) e não a negociação propriamente. No momento do engajamento militar, o que está em jogo é o essencial: a vitória ou a derrota. O diálogo diplomático puro confirma a sanção dos fatos, mas são estes que julgam pretensões rivais.

4. *As incertezas da medida da potência*

Talvez não seja inútil considerar um caso particular para precisar os termos menos abstratos em que se projetam as três categorias fundamentais: *ambiente, meios, capacidade de ação coletiva.* Tomemos um período histórico dado: 1919-1939.

No período de entreguerras, a técnica de combate e a organização do exército tornavam a mobilização geral legítima e possível. Todos os cidadãos em estado de combater podiam ser postos em armas, desde que a indústria os equipasse. Como a regra era a mobilização total, o potencial da força militar passava por proporcional ao potencial econômico. Esta proporcionalidade tinha, contudo, muitas qualificações, de ordem quantitativa e qualitativa.

Assim, era difícil determinar o indicador econômico pelo qual se deveria medir o potencial militar. Quer se escolhesse o produto nacional bruto, a produção industrial global ou certas estatísticas industriais, o índice usado implicava sempre um erro. O produto nacional era uma medida inexata, já que a produção agrícola ou os serviços não podem ser mobilizados para o esforço de guerra, como a indústria siderúrgica ou mecânica. O mesmo se pode dizer com respeito ao índice de produção industrial, porque não é possível transferir máquinas e operários da indústria de biscoitos para a de aviões, como se faz, no setor automobilístico, para a fabricação de carros de assalto. Se se empregassem apenas os dados referentes à indústria pesada ou à indústria mecânica, haveria o risco de cometer um erro em sentido contrário. Havendo tempo, a transferência de operários e de máquinas pode ir bem longe. O esforço da indústria de guerra na França, entre 1914 e 1918, foi espantoso, a despeito da ocupação de uma parte do território nacional pelo inimigo: até o exército norte-americano estava empregando, no fim das hostilidades, canhões e munição fabricados na França. É bem verdade que, naquela época, as armas, e mesmo os aviões, eram relativamente simples, em comparação com os conhecimentos científicos e as possibilidades da técnica.

A passagem do potencial econômico para a força militar depende também da "capacidade de ação coletiva", sob a forma de capacitação técnico-administrativa. J. Plenge (um professor alemão cujo nome caiu no es-

quecimento) tinha publicado em 1916 um interessante trabalho[17] cujo tema principal era a antítese das idéias predominantes em 1789 e em 1914. As idéias de 1914 se prendiam a um conceito essencial: a *organização*. Para que toda a nação trabalhe para a guerra (alguns em uniforme, outros nas fábricas e escritórios, outros ainda nos campos, produzindo o necessário para manter a população e a demanda da guerra), é necessário que a administração pública seja capaz de distribuir a mão-de-obra disponível pelos vários setores produtivos, de modo a reduzir o número de trabalhadores empregados na produção de bens não-indispensáveis; é preciso que, na medida do possível, cada um execute a tarefa em que seu esforço seja mais produtivo.

Durante a última guerra, foi a Grã-Bretanha que, no campo ocidental, atingiu a porcentagem de mobilização mais elevada. A Alemanha de Hitler iniciou o conflito sem ter mobilizado toda sua indústria e sua força de trabalho, não tendo chegado à mobilização geral nem depois da campanha polonesa, da campanha da França ou mesmo da invasão da Rússia. Só depois de Stalingrado houve uma mobilização total dos recursos alemães, ao mesmo tempo em que milhões de trabalhadores eram recrutados nos territórios ocupados.

Em tempos de guerra, o coeficiente de mobilização é função sobretudo da capacidade administrativa, mas também, em parte, da disposição do povo para o sacrifício. A partir de um certo momento, o esforço de guerra não pode ser aumentado a não ser reduzindo o nível de vida da população civil. Até que ponto é possível esta redução sem afetar sua moral? Esta é uma indagação que não comporta uma resposta genérica. Parece, contudo, que os povos habituados a um baixo nível de vida aceitam as privações mais facilmente do que os povos acostumados a um nível de vida elevado. Assim, a afirmativa puramente teórica de que a margem de mobilização é maior quando a população goza, em tempos de paz, de um nível de vida mais elevado, tende a se inverter. De modo abstrato, a diferença entre as condições efetivas das populações e o mínimo incompressível é maior nos países ricos do que nos países pobres — mas os primeiros nem sempre podem dispensar o que os segundos consideram supérfluo.

Finalmente, é preciso considerar que os beligerantes fazem a guerra não com seu potencial, mas com as forças efetivamente mobilizadas, que dependem do espaço, do tempo e do desenrolar das hostilidades. O potencial global de um país pode ser paralisado ou amputado pela falta de uma determinada matéria-prima (que representam milhares de carros de

17. J. Plenge, *1789 und 1914*, Berlim, Springer, 1916.

assalto se não há combustível?). Por outro lado, o domínio dos mares, combinado com a disponibilidade de divisas ou empréstimos externos, permite aumentar o potencial próprio dos países legalmente neutros. Foi o que aconteceu com os Estados Unidos da América, entre 1914 e 1917, com vantagem para os aliados. Mas a experiência da Primeira Guerra Mundial tinha dado aos franceses e ingleses, em 1939, uma segurança sem fundamento: eles acreditavam que o tempo lhes traria uma vantagem; que, a longo prazo, a mobilização dos recursos do mundo ocidental lhes garantiria a superioridade, dando-lhes a vitória pelo atrito do inimigo. Para isto era necessário que as derrotas sofridas na primeira fase do conflito não pusessem o potencial industrial e uma parte da sua coalizão a serviço do adversário. Sem a vitória do Marne, em 1914, não teria sido possível a mobilização total do potencial francês. Sem a batalha da Inglaterra, não teria havido mobilização total do potencial britânico — e depois do norte-americano, a partir de 1940. Em 1939, o potencial franco-britânico seria uma série de dados sobre o papel, se as duas democracias não dispusessem de tempo e de liberdade nos mares. A França não teve o tempo de que necessitava; mas a Grã-Bretanha, a despeito de tudo, reteve sua liberdade de ação no mar.

As forças militares são conhecidas em função do potencial humano e industrial — com as reservas que indicamos. Resta a questão da *qualidade*. Qual seria, em cada fase da guerra, o valor relativo de uma divisão alemã, francesa, inglesa, italiana, norte-americana? A única medida verdadeira é o próprio combate. Em tempos de paz, esta avaliação é feita, de forma aleatória, com base na experiência das batalhas precedentes. Até a Batalha de Iena, o exército prussiano detinha o prestígio das vitórias de Frederico, o Grande. Até 1940, o exército francês lembrava o de Verdun (1916) ou da Champagne (1918).

Quando se trata das armas, a mesma indagação pode ser feita: em que medida sua qualidade reflete a qualidade da indústria? Até que ponto a eficiência das tropas é a expressão do vigor marcial do povo? Em outras palavras, pode-se apreciar a força militar a partir do estado da nação? Ou ela depende sobretudo de fatores próprios do sistema militar?

Hitler não acreditou que os Estados Unidos pudessem, durante as hostilidades, formar um exército de primeira ordem — pela falta de tradição, de uma classe comparável ao corpo de oficiais que tinha a Alemanha; devido à atitude fundamentalmente pacífica e comercial do povo norte-americano. Para sua desgraça, e nossa salvação, o Führer se enganou. Ficou demonstrado, de modo convincente, que a organização das tropas não é menos importante hoje do que no século XIX, mas que, no século XX, ela não exige mais a existência de uma classe social devotada às armas.

Muitos problemas militares — de organização e logística — assemelham-se a problemas encontrados na indústria e nos transportes. Os técnicos aprendem rapidamente as tarefas que devem executar num aparelho militar, e que se parecem com as da sua profissão civil. Mais ainda: os cidadãos ricos de um país próspero transformam-se em soldados, sargentos e oficiais capazes de suportar os rigores e perigos da guerra moderna.

Em outras palavras, o milagre do líder genial que com a ajuda da boa sorte leva seu país a uma posição importante na cena mundial — a aventura de um Méhemet-Ali, que era possível ainda no século passado — não é mais possível atualmente. Quando se trata de exércitos regulares, o potencial humano e industrial fixa limites estreitos à ação do chefe militar. Não há um grande exército moderno sem uma grande indústria. Todo país dotado de uma grande indústria pode levantar um grande exército.

Uma vez formuladas teoricamente as duas proposições, relativas ao que é e não é possível, cometeríamos um erro se emprestássemos a essa correlação incontestável um rigor que ela não tem. Embora equipadas do mesmo modo, duas divisões não se equivalem. O papel desempenhado por cerca de dez divisões blindadas alemães, que tiveram um papel decisivo na campanha da Polônia, da França, e mais tarde nas primeiras batalhas em solo russo, demonstraria — se isto fosse necessário — que as elites guerreiras subsistem neste século da quantidade. O treinamento e a perícia técnica combinaram-se com a paixão dos oficiais e dos soldados para criar um instrumento bélico que só se desgastou irremediavelmente diante de Moscou, em novembro e dezembro de 1941. A *Wehrmacht* alemã teve ainda algumas vitórias, com outras tropas de assalto, mas não voltou a conhecer o equivalente a esse corpo blindado que tinha sido no Leste, no Oeste, e depois outra vez no Leste, a principal lança de ataque da Alemanha.

Ninguém duvida de que a qualidade da classe militar e a eficiência do exército sejam influenciadas pelo regime político e pela psicologia da nação. O recrutamento militar será melhor ou pior conforme o prestígio da profissão militar, a situação material e moral dos militares. É duvidoso que as circunstâncias que explicavam a qualidade do comando militar alemão de outrora possam voltar a existir na República Federal da Alemanha. Nem uma aristocracia a serviço do governo, nem a fé na grandeza da pátria, nem o prestígio do uniforme subsistem na Alemanha de hoje — sem terras para colonizar, sem Junkers, sem perspectivas imperialistas.

Determinadas opiniões, correntes em certas épocas, dão uma idéia caricatural dessas relações complexas e sutis: "Não há disciplina no exército quando falta disciplina na nação." A fórmula é citada por Renam com aprovação; mas a aparente anarquia das democracias não exclui a disciplí-

na nas fábricas e nos quartéis. De 1945 a 1958, a IV República Francesa buscava um governo estável — e todos os oficiais testemunhavam a disciplina dos seus comandados. Por outro lado, os propagandistas da direita fascista terminaram por acreditar na sua própria ficção, imaginando que o Duce havia transformado os italianos num povo de leões, dando à Itália (que não tinha carvão, nem aço) uma força militar de primeira categoria. Spengler chegou a achar que Mussolini receberia, das mãos decadentes da democracia francesa, o império sobre a África do Norte.

Como é natural, uma indústria de elevado nível técnico fornecerá normalmente armas mais eficientes; contudo, em tempos de paz, a indústria do Ocidente tem por objetivo ampliar o rendimento do trabalho, produzindo ao preço mais baixo que for possível. Ora, em tempos de guerra, o custo não importa. O país que dedicar muitos recursos e encaminhar seus melhores cérebros para a indústria bélica, chegará a possuir armas tão boas quanto as de um rival cuja indústria tenha, em média, uma produção superior (esse o caso, por exemplo, dos Estados Unidos e da União Soviética).

Não devemos esquecer, por fim, que em nossos dias nada é definitivo em matéria de qualidade dos armamentos. O progresso continua mesmo durante as hostilidades. O tempo necessário ao desenvolvimento de certas armas é tal que no fim da Primeira Guerra se utilizam modelos conhecidos desde o início das hostilidades (por exemplo, no caso dos canhões navais de longo alcance). Mas a artilharia era uma arma tradicionalista que, até o advento da eletrônica e da automatização, só teve um lento aperfeiçoamento durante a Primeira Guerra e no período de entreguerras.

A aviação, porém, progrediu rapidamente de 1914 a 1918, entre 1919 e 1939 (sobretudo na parte final desse período) e também no curso da Segunda Grande Guerra. O país que tivesse terminado a guerra com os aparelhos disponíveis, ou os modelos operacionais no início das hostilidades, estaria inteiramente ultrapassado. Em 1941, os japoneses tinham o melhor avião de caça do Extremo Oriente: o *zero*. Todavia, não foram capazes de manter o ritmo de progresso dos seus inimigos. Em 1945, sua frota tinha sido destruída, e no ar só lhes restavam os pilotos camicases. A competição técnica e científica motivada pela rivalidade militar nunca chega ao fim. Em qualidade e em quantidade, a vantagem passa de um campo a outro. Na última guerra, a aviação francesa teria sido totalmente diferente, caso a França tivesse contado com seis meses a mais para sua mobilização industrial. De modo geral, uma indústria tecnologicamente superior tem melhores possibilidades de se mobilizar; mas é preciso não esquecer que, devido a uma concentração muito grande em determinado

setor, uma indústria pode ter, em conjunto, uma resposta mais lenta às necessidades de guerra.

Além destes cálculos de força, seria preciso levar em conta a inteligência do alto comando, da condução da guerra pelos governantes, bem como a adesão dos povos aos regimes e sua resolução em tempos difíceis.

O povo soviético seria fiel ao Estado e ao partido responsáveis pela coletivização agrária e pelo grande expurgo? As massas alemãs e italianas seguiriam com entusiasmo o Führer e o Duce? A população dos países democráticos seria capaz de enfrentar os horrores da guerra? As respostas não podiam ser dadas antecipadamente.

A resposta dada pelos acontecimentos foi sobretudo no sentido de refutar as supostas relações entre o comportamento dos povos e a natureza dos regimes. Os italianos, por exemplo, nunca se deixaram convencer de que a guerra conduzida pelo III Reich alemão fosse sua, justificando por isso o supremo sacrifício. Os *partigiani* que combateram as tropas alemãs na Itália setentrional, depois da queda do fascismo, tinham uma disposição bem diferente da dos soldados (aliás mal-equipados) que lutaram pelo fascismo na Líbia. A população alemã não desertou o Führer, mas o atentado de 20 de julho contra Hitler tinha extensas ramificações nas classes dirigentes; na verdade, o regime nacional-socialista era, em última análise, bem menos coeso do que a democracia britânica ou norte-americana.

Na União Soviética, não houve conspiração nos meios dirigentes; contudo, na primeira fase das hostilidades, uma parte do povo acolhia os invasores sem animosidade, e algumas tropas combatiam sem entusiasmo. Em suma, os dois países europeus nos quais o povo se unia ao regime, em 1939, eram a Alemanha nazista e a Inglaterra democrática — com a qualificação de que na Inglaterra a unidade nacional pôde resistir às derrotas melhor do que na Alemanha.

Em função destes cálculos, que comentários pode sugerir a análise *post eventum* dos acontecimentos dos anos trinta? Nos tempos de paz os países totalitários eram, em igualdade de forças, mais poderosos do que os países democráticos: exibiam uma fachada unida, enquanto que estes últimos demonstravam dissensões. A França e a Grã-Bretanha eram países saturados, conservadores, enquanto que a Itália e a Alemanha eram países reivindicantes. Os regimes onde uma só pessoa comanda, e onde as deliberações são feitas em segredo, são mais capazes de aparentar força e resolução irresistíveis do que os regimes onde a imprensa é livre e onde o congresso delibera. No jogo de pôquer diplomático, o Estado totalitário blefa muitas vezes, ganhando quase sempre — até que o adversário paga para ver o jogo.

Assim foi a política italiana entre 1935 e 1941. Quando Mussolini pro-

clamou que estava pronto a fazer a guerra contra a Grã-Bretanha e a França, para não renunciar à conquista da Etiópia, provavelmente se gabava do que, de fato, não tinha condições de fazer. O que aconteceu em 1943 teria acontecido provavelmente em 1936, se Mussolini tivesse cometido a loucura de empenhar a Itália num conflito contra a coalizão franco-inglesa, no qual sua derrota seria certa. Mas os que eram partidários de sanções não queriam correr o risco de uma guerra, e os meios dirigentes da França e da Grã-Bretanha não pensavam unanimemente sobre a oportunidade e as conseqüências da derrocada do fascismo. Em 1940, a Itália não blefou, mas fez uma aposta: a aposta de que a guerra estava virtualmente encerrada e que sua intervenção lhe daria uma parte maior dos despojos.

Já o empreendimento alemão era de estilo bem diferente, podendo ser dividido em duas fases. Entre janeiro de 1933 e março de 1936, a Alemanha não teria podido resistir a uma resposta militar da França. Hitler aceitava riscos, pelo menos aparentes, ao violar uma após a outra as cláusulas principais do Tratado de Versalhes. Sua técnica diplomática era a do desafio: desafiava a França a utilizar a força para impedi-la de tomar decisões que buscavam simplesmente suprimir as desigualdades consagradas pelo Tratado de Versalhes. Desafiada, a França limitou-se a protestos — a pior solução entre dois extremos igualmente inaceitáveis para a opinião pública francesa: a aceitação franca ou a ação militar.

A partir de 1936, Hitler continuou a empregar a técnica do desafio, mas de outra forma. Passou a desafiar a França e a Inglaterra a empregar meios militares, quando estes significariam uma guerra generalizada, que a Alemanha poderia perder, mas que constituiria um desastre para aqueles Estados saturados e conservadores. A partir de 1938, a Alemanha hitlerista tinha superioridade de forças — embora menor do que aparentava, conforme depois se pôde verificar, mas suficiente para vencer a Tchecoslováquia em 1938 e a Polônia em 1939. Na hipótese de uma guerra generalizada na Europa, os ocidentais só poderiam vencê-la a longo prazo, mediante a mobilização do seu potencial, que era superior ao da Alemanha. Só restava a Hitler uma etapa para ter a possibilidade aparentemente séria de vencer, mesmo na hipótese de uma guerra generalizada: neutralizar seu principal inimigo a leste (a União Soviética), enquanto liquidava um inimigo secundário a leste (a Polônia) e logo em seguida o inimigo continental a oeste (a França).

A partir desse momento, o cálculo dos potenciais não significava mais nada, pois o desenvolvimento das ações da Alemanha passava a se fundar em uma sucessão de campanhas e de apostas: vencer a Polônia antes que a França pudesse intervir; a França, antes que a Grã-Bretanha se mobilizas-

se e a União Soviética entrasse na guerra; a União Soviética, antes que a Grã-Bretanha pudesse desembarcar no continente europeu.

Hitler ganhou todas essas apostas, menos a última. Protegido pela garantia que os ocidentais tinham dado à Polônia, Stalin preferiu poupar suas forças assinando um pacto com os alemães. A Polônia foi eliminada antes que o exército francês se movimentasse; a França foi posta fora de combate antes que a Grã-Bretanha tivesse reunido dez divisões. Mas a Grã-Bretanha não foi invadida, nem paralisada pelo bombardeio aéreo. E, a despeito dos desastres de 1941, o exército soviético resistiu em Moscou. Esta aposta perdida determinou tudo o que se seguiu. Em dezembro de 1941, os Estados Unidos eram arrastados à guerra pela agressão japonesa. Surgia assim a guerra em duas frentes, que a Alemanha já tinha combatido — e perdido; que o estado-maior alemão temia, e considerava perdida; que vinha invalidar impiedosamente as esperanças de Hitler. A oposição alemã, que tinha previsto a coalisão Leste-Oeste em caso de uma guerra generalizada, levando à derrota do III Reich, via essa previsão confirmada. Os êxitos até então tinham apenas retardado a decisão fatal.

A aposta feita pelos japoneses, em 1941, era *insensata* porque, teoricamente, o Império do Sol Nascente não podia ganhar a guerra e só escaparia de uma derrota se os norte-americanos fossem preguiçosos ou covardes. A conduta de Hitler era *arriscada*, e um chefe de Estado legítimo não a teria seguido enquanto a Alemanha pudesse obter vantagens sem chegar à guerra, usando apenas a ameaça da violência — pois o perigo de uma derrota era muito grande. Mas a aposta alemã não estava antecipadamente perdida, como a dos japoneses.

Hitler ganhou sempre, até o armistício de junho de 1940. Para usar a linguagem de Clausewitz, aquele foi o *ponto culminante da vitória*. A partir de então, o Führer multiplicou seus erros. Não se decidiu jamais sobre se deveria tratar a França como inimigo irredutível ou aliado recuperável; hesitou em invadir a Inglaterra e por fim utilizou a *Wehrmacht* desempregada numa campanha contra a Rússia.

Responsável pela diplomacia alemã, Hitler forjou a grande aliança que pretendera evitar; responsável pela estratégia, não teve a coragem de levar até o fim a concentração de forças que talvez lhe tivesse assegurado êxitos decisivos; responsável pela conduta do exército alemão, impôs a resistência local como imperativo categórico. Esperou até o fim uma dissolução dos aliados, terminando por morrer, em meio a catástrofe wagneriana, depois de perder o contato com a realidade.

Mas Hitler não teve o monopólio dos erros, na Segunda Grande Guerra. Se Stalin jogou com maior êxito, ninguém atribui este mérito a seu gênio. Uma vez eliminada a Alemanha, nenhum obstáculo levantava-

se à penetração soviética na Europa. Bastaria que os Estados Unidos tivessem consciência, em 1942, da contradição entre os interesses soviéticos e norte-americanos para que o líder soviético tivesse pela frente uma partida difícil. Mas não foi o que aconteceu. Convidado a intervir para dar o tiro de misericórdia no Japão, e autorizado a ocupar a Europa oriental, até o centro da Alemanha, Stalin aceitou o que lhe era oferecido.

Qual é o papel desempenhado pela potência ou pela força nas relações internacionais? A questão é clássica, nas escolas militares dos Estados Unidos. A resposta pode ser equívoca, porque o mesmo conceito de *power* (*poder*) pode designar, como já vimos, *recursos, forças militares* ou *potência.*

Dentro de um sistema internacional, o *status* de uma unidade política é determinado pelo volume dos recursos, materiais e humanos, que ela pode consagrar à ação diplomática e estratégica. As "grandes potências" de cada período são consideradas capazes de dedicar recursos consideráveis à ação externa e de conseguir muitos seguidores. A sociedade internacional tem uma hierarquia de prestígio que reflete aproximadamente a hierarquia estabelecida por meio da experiência dos combates precedentes.

As relações de forças fixam assim, em larga medida, a hierarquia dentro das alianças; mas esta hierarquia não exprime necessariamente a relação de potência, na qual o primeiro colocado impõe sua vontade aos que vêm depois. Como o Estado superior não pode empregar a força militar, deve usar meios de pressão — indiretos e muitas vezes ineficazes — ou então processos de persuasão.

As alianças são sempre dirigidas pelos Estados mais importantes; às vezes, porém, um Estado menos importante leva a "grande potência" aonde ela preferia não ir. O pequeno Estado tem a última palavra na discussão sobre os seus interesses próprios, porque força o Estado poderoso à opção de ceder ou de empregar a força. A tática da recusa e da obstrução — como a que o general De Gaulle praticou entre 1940 e 1944, contra a Grã-Bretanha e os Estados Unidos — permitiu muitas vezes aos fracos impor sua vontade ao fortes. Uma vez que os franceses livres instalaram-se nas ilhas de S. Pierre e Miquelon, os Estados Unidos só poderiam expulsá-los de lá pela força; em plena guerra contra o Eixo, Roosevelt não podia ordenar um ataque contra a guarnição francesa que simbolizava sua pátria, ocupada pelo inimigo comum.

Mesmo as relações entre Estado rivais não são, normalmente, a expressão pura e simples da relação de forças. Os negociadores podem enganar-se na avaliação das forças e, além disso, não se consideram obrigados a concluir o acordo que resultaria da prova das armas. Enquanto "se conversa", em vez de "se combater", os argumentos de fato e de direito não deixam de influenciar os interlocutores. Substituta da guerra, a diploma-

cia não se limita a consignar, em cada passo, os resultados da guerra. Que "cada nação receberá o que lhe couber de acordo com os feitos das suas armas", como disse o general De Gaulle[18], só é verdade a longo prazo, e num sentido vago. Válida como conselho de sabedoria (de fato, os Estados não devem ter objetivos desproporcionais aos recursos de que dispõem), essa fórmula implicaria, se tomada estritamente, o desconhecimento da sutileza das relações entre coletividades independentes.

A desproporção entre o potencial das nações e as realizações da sua diplomacia é causada muitas vezes pelo agrupamento das unidades políticas contra aquela que parece destinada a um papel "perturbador". Por definição, os Estados soberanos consideram seu inimigo o pretendente à hegemonia, isto é, quem deseja privá-los da sua autonomia, da sua faculdade de decidir livremente.

Um diplomata da escola clássica, como Bismarck, temia o crescimento excessivo das forças do Reich alemão. Desejava que o Reich limitasse suas ambições, e que seu crescimento fosse admitido pela sua sabedoria e prudência. Para o "chanceler de ferro" era necessário, para a segurança da Alemanha, que a potência alemã estivesse a serviço da justiça e da ordem européias; este seria o meio de evitar a coalizão dos rivais, que as vitórias da Prússia não deveriam humilhar ou inquietar. Na fase imediatamente seguinte a 1870, foi a França vencida — e não a Alemanha vitoriosa — que fez aquisições territoriais. Entre 1870 e 1914, o representante do Reich manifestou uma capacidade de convencer proporcional às forças armadas que seu país tinha condições de mobilizar no caso de uma guerra, provocada ou por falta de talento diplomático ou pela oposição espontânea encontrada por qualquer Estado virtualmente hegemônico.

"Monarquia universal" — para usar a expressão dos autores do século XVIII — ou então empreendimentos limitados: esta alternativa constituía a lei não-escrita do sistema europeu, como é a base de virtualmente qualquer sistema de Estados.

Ou a grande potência não quer tolerar iguais e precisa ir até o fim do seu poder imperial; ou então consente em viver como a primeira dentre várias unidades soberanas, e precisa fazer com que essa preeminência seja aceita. Qualquer que seja a escolha feita, viverá perigosamente, sem nunca alcançar todas as vitórias necessárias para um domínio completo; e será sempre suspeita de aspirar ao domínio universal.

Se os Estados quisessem ser poderosos para poder ter segurança, seriam vítimas de uma estranha ilusão; por outro lado, através da história, a grandeza coletiva tem sido a recompensa de si própria.

---

18. Fórmula que aparece no fim de um relatório redigido em janeiro de 1940, pelo então coronel De Gaulle.

CAPÍTULO III

O Poder, a Glória e a Idéia ou os Objetivos da Política Externa

As unidades políticas esforçam-se por impor sua vontade umas às outras; esta é a premissa da definição de *guerra* que tomamos emprestada a Clausewitz, e sobre a qual se baseia a colocação conceitual das relações internacionais. Desde logo, pode-se indagar por que motivo isto acontece. Que pretende cada uma dessas unidades políticas e por que razão seus objetivos são (ou parecem ser) incompatíveis?

Se imaginarmos o momento em que tem início uma guerra geral, será fácil indicar com relativa precisão, o objetivo de cada um dos beligerantes. Em 1914, por exemplo, a Áustria-Hungria queria eliminar o perigo que representavam as reivindicações dos eslavos meridionais. A França, que se havia resignado à anexação da Alsácia-Lorena sem a reconhecer moralmente, a partir daquele momento voltava a se interessar pelas províncias perdidas que queriam reintegrar-se à pátria-mãe. Os italianos reivindicavam territórios que pertenciam ao império dos Habsburgos.

Quanto aos aliados, suas divisões não eram menores do que as dos adversários. A Rússia tzarista, por exemplo, ambicionava a posse de Constantinopla e dos estreitos, à qual a Grã-Bretanha se havia oposto continuadamente. Só o perigo alemão incitava o governo de Londres a aceitar — no papel e secretamente — o que há um século recusava com obstinação.

Possivelmente o Reich alemão inspirava a seus rivais temores ainda maiores, porque tinha objetivos poucos claros. Quando obteve as primeiras vitórias, esses objetivos pareciam vagos e grandiosos. Grupos particulares sonhavam com a "cintura da África" ou com a *Mittel-Europa*. O estado-maior geral, em 1917-1918, reclamava a anexação ou ocupação de uma parte da Bélgica, por motivos estratégicos. Uma potência dominante que não proclama objetivos definidos se torna suspeita de ambições ilimitadas. Os pontos explícitos de discórdia entre os Estados europeus eram a posse de territórios (Alsácia-Lorena, Trieste) e de símbolos religiosos (Constanti-

nopla). Mas, ao mesmo tempo, a resolução desses conflitos deveria determinar a futura relação de forças, o papel da Alemanha na Europa e o da Grã-Bretanha no mundo. Numa análise abstrata, de âmbito geral, de que modo podemos distinguir os objetivos típicos dos Estados que os colocam em oposição mútua?

1. *Objetivos eternos*

Tomemos como ponto de partida o esquema das relações internacionais: orgulhosas da sua independência, ciosas da sua capacidade de tomar sozinhas as grandes decisões, as unidades políticas são rivais porque são autônomas — em última análise, elas só podem contar consigo mesmas.

Qual é, portanto, o primeiro objetivo que podem ter, logicamente, essas unidades políticas? A resposta nos é dada por Hobbes, na sua análise do *estado natural*. Toda unidade política quer sobreviver. Governantes e súditos desejam manter sua coletividade por todos os séculos, de qualquer modo.

Se admitirmos que ninguém deseja a guerra por si mesma, aceitaremos que, ao ditar as condições da paz, no fim das hostilidades, o governante deseja ter a garantia de que guardará as vantagens obtidas pelas armas e que não precisará voltar a combater no futuro próximo. No *estado natural*, todos (indivíduo ou unidade política) têm como objetivo primordial a *segurança*. Quanto mais cruéis são as guerras, mais os homens aspiram à segurança. Na Alemanha também se especulava, entre 1914 e 1918, sobre o melhor método para propiciar ao país a segurança definitiva, mediante o desarmamento de alguns adversários ou a ocupação de determinadas posições-chave.

Num mundo de unidades políticas autônomas, a segurança pode fundamentar-se na fraqueza dos adversários (através do seu desarmamento total ou parcial) ou na própria força. Supondo que a segurança seja o objetivo último da política dos Estados, o meio eficaz de alcançá-lo será o estabelecimento de uma nova relação de forças, ou a modificação da relação existente, para que os inimigos potenciais não sejam tentados a tomar a iniciativa da agressão, devido à inferioridade do rival.

A relação entre esses dois termos — *segurança* e *força* — coloca muitos problemas. Num nível inferior, podemos observar que a "maximização" dos recursos não leva necessariamente à "maximização" da segurança. Na Europa tradicional, nenhum Estado podia aumentar a população, riqueza ou efetivos militares sem suscitar o temor e o ciúme dos outros Estados, provocando a formação de uma coalizão hostil. Em cada sistema existe um *optimum* de forças que, se for ultrapassado, provocará uma inversão dialé-

tica. Um aumento de força, por parte de uma unidade, leva ao seu enfraquecimento relativo, devido aos aliados que se transferem para uma posição de neutralidade, e aos neutros que se passam para o campo adversário.

Se a segurança fosse, de modo evidente ou necessário, o objetivo prioritário das unidades políticas, seria possível determinar, teoricamente, uma conduta racional para elas. Seria o caso de determinar o *optimum* de forças em cada situação, agindo em conseqüência. Uma dificuldade mais séria aparece, contudo, quando indagamos sobre a relação entre esses dois objetivos — força e segurança. É verdade que o homem quer sobreviver, individual ou coletivamente; mas o indivíduo não subordina todos os seus desejos à paixão de viver: há certos objetivos pelos quais o indivíduo aceita um risco de morte. O mesmo acontece com as unidades coletivas, que não querem ser fortes apenas para desencorajar a agressão e gozar a paz, mas para ser temidas, respeitadas ou admiradas. Em última análise, querem ser poderosas, isto é, capazes de impor sua vontade aos vizinhos e rivais, de influenciar o destino da humanidade, o desenvolvimento da civilização. Os dois objetivos estão interligados: quanto maior sua força, menos o homem corre o risco de ser atacado, e mais ele passa a encontrar na própria força e na capacidade de se impor aos outros uma satisfação que não precisa de outra justificativa. A segurança pode ser um objetivo último — não ter mais razão para temer é uma sorte invejável: todavia, a potência pode ser igualmente um objetivo último. Que importa o perigo, na embriaguez do poder?

Mesmo neste nível de abstração, a enumeração dos objetivos não me parece ainda completa. Acrescentaria um terceiro termo — a *glória*. No ensaio *On Balance of Power (Sobre o Equilíbrio do Poder)*, Hume[1] explica a conduta das cidades pelo espírito de competição, em lugar dos cálculos da prudência: "Os historiadores consideram as guerras helênicas como guerras de emulação, e não de política; cada Estado beligerante parece ter sido motivado mais pela honra de liderança do que por esperanças fundadas de aumentar seu domínio ou sua autoridade." Contrastando a *competição* com a *prudência política*, Hume formula a antítese do que chamaríamos de *luta pela glória e luta pela potência*.

Quando os Estados se engajam em luta, surge o risco de que a vitória militar se torne um fim em si mesmo, fazendo-os esquecer os objetivos políticos. A vontade de *vitória absoluta*, isto é, uma paz ditada soberanamente pelo vencedor, é muitas vezes a manifestação do desejo de glória mais do que do desejo de força. A rejeição de *vitórias relativas*, negociadas

1. Ver, no capítulo quinto, uma análise mais completa do ensaio de Hume.

após um êxito militar parcial, deriva do amor próprio que anima os homens quando se enfrentam.

Dir-se-á talvez que a glória é apenas um outro nome ou um outro aspecto da potência reconhecida pelos outros, cuja fama se alastra pelo mundo. Num certo sentido, esta objeção é válida, e os três objetivos que mencionamos podem ser reduzidos a dois: ou as unidades políticas buscam segurança e força ou procuram ser respeitadas, impondo sua vontade e recolhendo os louros que cabem ao vencedor. Um desses objetivos seria material (a força); o outro seria moral, inseparável do diálogo humano — definível pela grandeza, consagrado pela vitória e a sujeição dos inimigos.

Não obstante, a divisão tríplice me parece preferível, porque cada um dos seus três termos responde a uma atitude concreta, ao mesmo tempo que exprime um conceito específico. Clemenceau queria a *segurança*, Napoleão a *potência*, Luís XIV a *glória* da França — ou a sua própria[2]. Em 1918, qualquer estadista razoável teria o mesmo objetivo: poupar à França a repetição de uma guerra tão cruenta quanto a anterior, que tinha sido terminada devido aos esforços de uma vasta coalizão. Pelo menos a partir de um certo momento, Napoleão passara a sonhar com o domínio sobre toda a Europa; não lhe parecia suficiente a honra de ser reconhecido em todo o mundo como um grande general. Mesmo a homenagem de Clausewitz (que o chamou de "o deus da guerra em pessoa") não o teria satisfeito. Sua ambição era de substância e não de aparências; ele sabia que a longo prazo nenhum Estado se pode impor aos outros se não possui os meios para coagi-los. Já Luís XIV provavelmente amava a glória tanto quanto a potência. Queria ser reconhecido como o maior dos reis; empregava a força para se apoderar de uma cidade e fortificá-la em ações parcialmente simbólicas, que se destinavam a manifestar seu poder. Não concebia uma França excessivamente extensa, com recursos superiores aos do conjunto dos seus rivais; queria que a admiração dos povos transfigurasse o nome da França e do seu monarca.

Mas esta análise seria mais perigosa do que útil se não fosse completada por uma outra. De fato, se nos ativermos a noções abstratas, seremos levados a afastar a idéia de *glória* como irracional[3] e a condenar a acumulação indefinida dos meios de força como contraditória (uma vez que a perda de aliados neutraliza, depois de um certo ponto, o crescimento da própria força). Retornaríamos assim, de modo oblíquo, ao pretenso objetivo único da segurança. Deixemos, contudo, essa análise abstrata para considerar uma unidade política, isto é, uma coletividade humana que

2. O que não exclui que cada um deles pretendesse *também* os dois outros objetivos.
3. Faríamos mal, pois nem só de pão vive o homem.

ocupa um espaço determinado. Supondo que essa coletividade possa ser comparada a uma pessoa, com inteligência e vontade, quais poderiam ser seus objetivos?

Uma coletividade ocupa um certo território e pode julgar, logicamente, que esse território é insuficiente. Na rivalidade que separa os povos, a posse do espaço é o motivo original de disputa. Em segundo lugar, os soberanos julgaram muitas vezes sua grandeza pelo número dos seus súditos; almejavam não a posse de muitas terras, mas de uma grande população. Por fim, surgiu o profeta armado, mais interessado em converter do que em conquistar. Indiferente às riquezas do solo e do subsolo, ele não calcula o número dos trabalhadores e dos soldados; deseja propagar a "verdadeira fé" — quer que sua organização abranja aos poucos toda a humanidade.

Por essas razões, a série tríplice me parece completa. Todos os objetivos que os Estados postulam, em circunstâncias históricas concretas, apontam necessariamente para um dos três conceitos que enumeramos: o *espaço,* os *homens* e as *idéias*. As sociedades não combateriam a não ser para expandir o território que cultivam, ou de algum outro modo exploram; para submeter pessoas (hoje, estrangeiros; amanhã, escravos ou concidadãos) ou para assegurar o triunfo de uma certa idéia, religiosa ou social, proclamada verdade universal e objeto de uma missão.

Concretamente, é difícil separar esses objetivos. O conquistador se apossa ao mesmo tempo de um território e dos seus habitantes, a menos que os expulse ou extermine. A não ser que a conversão opere-se exclusivamente pela força do proselitismo, o profeta não despreza o governo das populações, antes de administrar a salvação das almas. Em certos casos, os três termos são distintos: as Cruzadas pretendiam primordialmente libertar os Lugares Santos e não converter os infiéis. Israel pretendia ocupar o espaço palestino que havia sido outrora o reino de David; não se interessava em conquistar ou em converter os muçulmanos da Palestina. Os soberanos da Europa monárquica colecionavam províncias — seu território e população — porque estas davam a medida do prestígio dos príncipes. Quanto à conversão dos infiéis, talvez nunca tenha constituído o objetivo exclusivo de qualquer Estado. Só os profetas desarmados sonham com a conversão pura; mas, como disse Maquiavel, esses profetas perecem. Os Estados podem ser proféticos, mas são sempre armados. Não que as idéias sejam instrumento ou justificativa da vontade de conquistar territórios ou populações. Na consciência dos chefes religiosos ou ideológicos, o triunfo da fé e a difusão das idéias podem ser concebidos sinceramente como o objetivo verdadeiro da ação; mas, aos olhos dos incrédulos, esse objetivo parece um disfarce do imperialismo. Historiadores e teóricos — também

incrédulos — inclinam-se facilmente em favor desta interpretação cínica.

Quais são as relações entre a série abstrata e a série concreta? Seria tão arbitrário subordinar a segunda à primeira como estabelecer a subordinação inversa. A expansão espacial e o aumento dos recursos materiais e humanos constituem, sem dúvida, elementos de segurança e poder — e às vezes também de glória. O que não quer dizer que a conquista de uma província não possa ser almejada como um fim em si. Os franceses não viam na readmissão da Alsácia-Lorena um meio para alcançar qualquer objetivo ulterior, mas um bem em si mesmo, que prescindia de outra justificação. Sem a Alsácia-Lorena, a França estava mutilada; com Metz e Estrasburgo, o país reconquistava sua integridade. Ao longo dos séculos, os lugares e cidades, bem como seus habitantes, adquirem uma significação histórica, um valor simbólico. Não se trata mais de saber se os israelenses, ou os muçulmanos da Palestina, teriam podido encontrar em outra parte um solo igualmente fértil e recursos equivalentes ou superiores. Foi naquele ponto do mundo, à volta do lago de Tiberíades e no planalto de Jerusalém, que os judeus (que já acreditavam em Deus e na "aliança") quiseram reconstruir uma coletividade em nome de um passado semilendário.

Em nossa época, nenhuma garantia de ordem e de justiça é suficiente para desarmar as reivindicações nacionais; as minorias ativas que lideram os povos querem pertencer à unidade política da sua escolha. Assim, os cipriotas desejavam uma pátria que não fosse a Grã-Bretanha ou o império britânico. Nada podia compensar a ausência de uma comunidade política: administração equitativa, autonomia, ou um nível de vida relativamente elevado. Entre as duas aspirações fundamentais — permanecer no território nacional e constituir uma pátria —, na Europa foi a primeira que por fim cedeu: as transferências de população marcaram o primado da nação sobre o território.

Nas duas séries que examinamos, abstrata e concreta, o terceiro tema se coloca à parte: a *glória* e a *idéia*. Não se trata de uma falta de sintonia entre estas duas noções. Ao contrário, a glória é uma noção vazia; só existe nas consciências e possivelmente sobretudo na consciência de quem a deseja possuir. O homem "cheio de glória" é aquele que está satisfeito com a idéia que os outros (na sua opinião) fazem dele. Por isto justamente o homem "glorioso" é uma personagem ridícula. Mesmo que não se engane a respeito dos sentimentos que inspira, precisaria ignorar sua sorte ou ser indiferente a ela para manter plenamente a dignidade. Contudo, ele corre o risco de ver seu objetivo afastar-se, à medida que parece aproximar-se dele. As façanhas realizadas jamais satisfarão as dúvidas daquele que aspira à glória.

A idéia, porém, seja ela o cristianismo ou o comunismo, a divindade do Cristo ou um certo modelo de organização da sociedade, é algo definido. É possível que os inquisidores nunca tenham certeza da sinceridade das conversões. Pode ser que os membros do *Presidium* da URSS jamais eliminem as inclinações "capitalistas" dos camponeses; os desvios poderão ressurgir incessantemente, após cada expulsão de deviacionistas. A idéia pelo menos tem, para o crente, um conteúdo determinado, enquanto que a glória é inacessível, por estar ligada ao diálogo das consciências.

No entanto, este objetivo está também situado essencialmente no infinito. Quando se trata da verdade, nada está terminado enquanto falte alguma coisa a fazer. As religiões que pregam a salvação têm vocação universal: dirigem-se à humanidade, porque se voltam para cada homem. Se algum profeta se arma para conquistar fiéis, seu projeto não terá fim até que domine todo o mundo. As guerras feitas pela glória e pelas idéias têm uma qualidade humana diversa da das disputas pelo solo ou pelo subsolo. As Cruzadas são sublimes e perigosas. Os nobres que se batem pelo prestígio embarcam numa empresa que não tem fim. Se o objetivo é vencer para ser reconhecido como vencedor, ou vencer para impor a verdade, basta que haja igual resolução do outro lado para que a violência chegue a um extremo. As guerras mais "humanas" na sua origem são também as mais desumanas, por serem as mais impiedosas.

Somos tentados a formular uma terceira série ternária que, de acordo com o modelo platônico, seria a do *corpo*, do *coração* e do *espírito*. Quando se trata do território ou da população, da segurança ou da força, o que está em jogo é, em última análise: as unidades políticas pretendem ampliar o espaço à sua disposição ou acumular recursos para viver resguardadas do perigo, ou contando com meios de enfrentá-lo. Contudo, nem segurança nem força satisfazem as aspirações das comunidades: cada uma delas deseja impor-se sobre as outras, ser reconhecida pelas demais em primeiro lugar. Do mesmo modo que as pessoas, as unidades políticas têm amor-próprio e podem ser mais susceptíveis do que os indivíduos. Às vezes, preferem a embriaguez do triunfo aos benefícios de uma paz negociada. Há ocasiões em que o desejo da glória só não é ultrapassado pela difusão de idéias, de que cada comunidade pretende ser a única encarnação. O espírito, enfim, dá vida à dialética da violência e a leva a um extremo, toda vez que junta seu destino ao de uma coletividade humana em armas — isto é, ao de um Estado.

É verdade que o desejo de segurança e de força conduz também a extremos. Em última análise, uma unidade política não se sentirá inteiramente segura a não ser que não tivesse mais nenhum adversário; isto é, a não ser que se expandisse de modo a constituir um Estado universal. Mas a

vontade de segurança e de força não se transforma em vontade de potência ilimitada se não está animada pelo amor-próprio e pela fé, de modo a prejudicar os cálculos do interesse. Se somente desejassem viver em paz, nem Pirro, nem Napoleão, nem Hitler teriam feito tantos sacrifícios certos em troca da esperança de uma vantagem aleatória.

Os conquistadores justificam às vezes suas aventuras pela alegada prosperidade dos seus povos após a vitória. São utopias que servem como pretexto e não como inspiração. Esses líderes querem a potência como um instrumento para a glória, em vista do triunfo de uma idéia, por si própria — nunca para que os homens alcancem uma vida melhor.

2. *Objetivos históricos*

Como a teoria da potência, a teoria dos objetivos tem valor super-histórico e permite também compreender a diversidade histórica. Os objetivos dos Estados estão sempre ligados, em qualquer época, aos termos das duas séries ternárias ou, se se preferir a fórmula simplificada, aos três termos da última série abstrato — concreto. Contudo, intervêm muitas circunstâncias — de técnica militar ou econômica, de origem institucional ou ideológica — para limitar e precisar os objetivos assumidos efetivamente pelos estadistas.

Retomemos o primeiro tema, o mais constante nos conflitos humanos: o espaço. Desde o alvorecer da história até o limiar da era atômica, os grupos humanos disputam entre si o espaço. Cada coletividade o distribui entre seus membros, legalizando a propriedade individual. Mas a soberania coletiva sobre o território, em conjunto, não é admitida pelas outras coletividades. Durante os primeiros milênios da história, as tribos recuavam dos invasores vindos do leste, para conquistar, por sua vez, as populações estabelecidas mais a oeste. Os cavaleiros das estepes estabeleciam seu domínio sobre as populações e criavam sociedades hierarquizadas; os guerreiros constituíam uma classe superior superposta à massa dos trabalhadores.

Nos tempos modernos, a luta pelo espaço perdeu a simplicidade e a brutalidade que teve outrora. Mas, quando ocorre, pode ser igualmente cruel. Na Palestina, por exemplo, os israelitas e os muçulmanos não podem formar uma só comunidade, nem ocupar o mesmo espaço.

Na África do Norte, a conquista francesa dos séculos XIX e XX levou a uma expropriação parcial da população berbere e árabe; os colonos franceses receberam terras pertencentes a tribos, vilas e famílias. A independência da Tunísia e do Marrocos implica a expropriação, mais ou menos rápida, desses colonos. De certo modo, portanto, a guerra da Ar-

gélia tem por objetivo o domínio sobre terras que muçulmanos e franceses consideram suas e nas quais são obrigados, provisoriamente, a coexistir — os dois povos reclamando soberania sobre elas, um em nome da independência, o outro em nome da integração.

Para os franceses estabelecidos na outra margem do Mediterrâneo, a Argélia é o lugar onde viveram seus pais: é sua pátria. Para a França, porém, qual foi e qual é o significado da Argélia? Por que razão a França[4] quis, a partir de 1830, estender sua soberania sobre um território que nunca ocupara no curso dos séculos anteriores? É difícil responder, porque mesmo os estadistas e guerreiros que decidiram a conquista ou a efetuaram, não sabiam por que agiam assim, ou estavam divididos sobre as razões que os levaram à Argélia.

Alguns acentuavam o risco que os piratas barbarescos representavam para a navegação, alegando que o domínio sobre o litoral da Argélia aumentava a segurança do Mediterrâneo. Este ponto de vista atribuía importância ao *motivo militar*. Outros insistiam nas possibilidades de colonização, evocando a imagem de um império francês de 100 milhões de habitantes, nos dois lados do Mediterrâneo. Neste caso, os motivos parecem ter sido simultaneamente a *expansão do espaço francês* e o *crescimento da população francesa*[5]. Por fim, enumeram-se (hoje mais do que antes) as vantagens econômicas que traz à França a soberania sobre a Argélia — a qual representa uma reserva de mão-de-obra, um cliente e um fornecedor da economia metropolitana, uma fonte de matérias-primas e, em especial, de petróleo (desde 1956). Neste caso, invoca-se uma série de *vantagens econômicas*. Em outros termos, este exemplo nos permite identificar os três argumentos típicos em favor das conquistas: a *importância militar* ou *estratégica;* a *vantagem territorial e demográfica* e o *lucro territorial econômico*.

Todos esses argumentos estão sujeitos à lei das transformações. O valor militar, demográfico ou econômico de um território muda com as técnicas de combate e de produção, com as relações humanas e as instituições. Os mesmos lugares deixam de ser estrategicamente importantes conforme o estado das relações internacionais (com o exército russo

4. Ao empregar o termo "França", personificando uma unidade política, não nos estamos situando no plano metafísico: está claro que certas pessoas tomaram uma decisão, em nome da França. O próprio objetivo deste livro implica considerarmos os Estados como entidades dotadas de vontade e de inteligência.

5. "Que chegue logo o dia em que nossos concidadãos, apertados na França africana, ultrapassem as fronteiras do Marrocos e da Tunísia, fundando finalmente este império mediterrâneo que será não só uma satisfação para o nosso orgulho, mas também, certamente, no mundo futuro, o derradeiro recurso da nossa grandeza". Trecho do final de *La France Nouvelle*, de Prévost-Paradol.

aquartelado a duzentos quilômetros do Reno, a antiga fronteira entre a Alemanha e a França perdeu sua significação militar) e a tecnologia militar disponível (o Bósforo e o canal de Suez perderam a maior parte de sua importância pela vulnerabilidade às armas nucleares e ao ataque com os meios modernos de transporte aéreo). Se amanhã a Argélia se tornar independente[6], a segurança do Mediterrâneo não será mais ameaçada pelos piratas barbarescos.

O argumento demográfico apresenta-se sob duas formas radicalmente diversas. O espaço é sempre precioso, quando vazio ou mal povoado. Não se deve subestimar a influência histórica do fato de que os europeus dispunham, a partir do século XVI, de território inocupado nas Américas. No século XIX, quando a mortalidade diminuiu e as taxas de natalidade tradicionais ainda se reduziam lentamente, milhões de ingleses, de alemães e de escandinavos e mais tarde milhões de italianos e de eslavos puderam atravessar o Atlântico para ocupar o imenso território da América do Norte. Na época do Tratado de Paris os franceses do Canadá eram 65.000; menos de dois séculos depois, já eram mais de cinco milhões. Ainda hoje, se os Estados têm por objetivo fazer com que a sua população "cresça e se multiplique", o meio ideal para isto é ocupar o espaço vazio (daí a tentação diabólica de esvaziar o espaço para reservá-lo aos vencedores, como Hitler tentou fazer).

A apropriação de um território já povoado cria problemas, que variam de acordo com a época. Os príncipes tinham a tendência de medir sua grandeza pelo número das províncias e dos súditos sob seu domínio. Com o aumento da população, crescia o número de trabalhadores e de soldados. Na época em que se temia a oligantropia (escassez de homens), a extensão da soberania sobre as terras habitadas passava por benéfica. Essa concepção tradicional foi questionada pelos economistas liberais — para quem o intercâmbio comercial podia e devia ignorar as fronteiras políticas. A assunção da soberania impunha à metrópole despesas administrativas sem lhe trazer qualquer benefício suplementar.

Os argumentos anticolonialistas dos liberais, que tiveram grande aceitação na Grã-Bretanha no século passado, mas que não impediram a expansão do império britânico, foram recolocados pela evidência das idéias tradicionais e por certos fenômenos originais da era industrial. Não se podia duvidar de que a conquista fosse vantajosa, além de constituir prova e símbolo de grandeza: seu custo militar era reduzido, e as colônias ofereciam matérias-primas baratas, além de um mercado consumidor prote-

6. Este texto foi escrito antes que a Argélia se tornasse independente, em 1962. (N. do T.).

gido. A direita colonialista e os marxistas no fundo estavam de acordo a respeito das vantagens das colônias: taxas de lucros mais elevados, garantia de mercado para os produtos manufaturados, fornecimento seguro de matérias-primas. A única diferença entre eles dizia respeito ao julgamento de valor sobre o empreendimento colonial em si e seus objetivos. Os marxistas denunciavam a exploração — que a seus olhos era a causa e a finalidade do imperialismo —, enquanto a direita colonialista justificava em termos de missão civilizadora uma empresa cujos benefícios para o Estado colonizador não se envergonhava de proclamar.

A argumentação liberal voltou a ser aceita depois da Segunda Grande Guerra, por uma convergência de motivos políticos e econômicos. Ou as colônias não comportavam o povoamento por europeus ou essa colonização era possível. No primeiro caso, o princípio de igualdade dos povos levava ao direito à independência; no segundo, o princípio da igualdade individual proibia o tratamento dos indígenas como inferiores e, por meio do sufrágio universal, encaminhava-se necessariamente para entregar o poder à maioria, isto é, aos colonizados.

O Estado colonizador percebia, por outro lado, que sua "missão civilizadora" custaria caro se fosse levada a sério. Determinados indivíduos e certas companhias extraíam benefícios da situação colonial; para a coletividade, porém, o balanço das vantagens e desvantagens deixava de ser positivo na medida em que a criação de uma infra-estrutura administrativa e educacional, bem como a elevação do nível de vida local, passavam a figurar entre as obrigações da metrópole.

Entre a *vantagem* de dominar um território e o *custo* de assumir responsabilidades pela população local, os Estados europeus (a Grã-Bretanha à frente) preferiram a descolonização (mais precisamente, a Grã-Bretanha fez esta escolha; a França foi obrigada de modo gradual a fazê-la). A transferência da soberania implicava riscos, diplomáticos e militares. Em vez de decidir, a antiga metrópole colonial precisava agora negociar. As forças militares da Índia, por exemplo, não estavam mais a serviço dos interesses britânicos no Oriente Médio. Contudo, mesmo no plano militar, o abandono da soberania era menos custoso do que a luta contra o nacionalismo. A França foi mais prejudicada pela guerra da Indochina do que a teria afetado um acordo com Ho-Chi-Minh, em 1946. A Grã-Bretanha perderia mais resistindo ao nacionalismo indiano (mesmo que essa resistência tivesse êxito durante toda uma geração) do que transferindo a soberania para o partido do Congresso e a Liga Árabe.

Esta análise, ainda que sumária, nos permitiu identificar dois fatores fundamentais da transformação histórica dos objetivos: a *tecnologia da guerra e da produção* muda e modifica assim o valor estratégico das posições

e o valor econômico dos diversos recursos da terra, do subsolo e da população; os *modos de organização das coletividades* permitem, em cada época, certos tipos de domínio. Em todos os tempos os conquistadores dificilmente admitem que a vitória traz mais deveres do que direitos. A superioridade das armas correspondia outrora à superioridade de civilização. Os vencidos nunca tinham razão; sua sujeição parecia a sanção legítima da derrota. O capítulo de Montesquieu em que este trata da conquista pertence a uma época em que o julgamento das armas passava pelo veredicto justo do tribunal da História ou da Providência .

A doutrina dos impérios depende, mais ainda do que as concepções relativas à guerra e aos privilégios da força, das idéias relativas às relações entre governantes e governados, entre populações diversas. Quando a cidadania estava reservada a um pequeno número dos habitantes das cidades, quando só os nobres portavam armas e dispunham dos trabalhadores como sua propriedade, não se estabelecia qualquer limite racional às conquistas: o número de súditos e escravos podia aumentar sem que o número dos cidadãos aumentasse proporcionalmente. O povo imperial mantinha a liberdade de conceder ou recusar a cidadania; o império romano tolerou durante muito tempo que certas populações permanecessem submetidas a Roma, mas não integradas à civilização romana. Da mesma forma, os reis da França e da Prússia estavam convencidos de que sua força aumentava com a expansão territorial e o incremento do número dos seus cidadãos. Admitia-se que o desejo dos homens de obedecer a um senhor, e não a outro, era quase sempre inexistente — e quando existia não contava. Os conflitos religiosos que haviam ensangüentado a Europa confirmavam os méritos da velha sabedoria política: é melhor proibir aos homens interferir no que não lhes diz respeito. Para restabelecer a paz na Europa, teria sido preciso ordenar a todos que aceitassem sem discussão as verdades da Igreja reconhecida pelo príncipe.

Mas houve uma mudança a partir da Revolução Francesa, quando duas idéias novas se apoderaram pouco a pouco dos espíritos: a igualdade jurídica dos membros da coletividade e a aspiração dos governados de participar de uma comunidade da sua escolha — de uma comunidade que lhes pertencesse.

Levada a suas conseqüências lógicas, a primeira idéia implicava o desaparecimento da distinção entre vencedores e vencidos, dentro das coletividades, bem como na distinção entre as ordens sociais — entre os nobres e

7. "Cabe ao conquistador reparar uma parte dos males que fez. É como defino o direito da conquista: um direito necessário, legítimo e infeliz, que deixa sempre uma imensa dívida a pagar, com respeito à natureza humana" (*Esprit des Lois*, IX, 4).

os plebeus. "O conquistador que reduz um povo à servidão deve sempre reservar-se os meios (que são inumeráveis) de fazê-lo sair dessa servidão[8]."

Poderíamos dizer que na idade democrática o domínio imperialista leva à independência das populações conquistadas ou à integração das colônias com a metrópole, num conjunto multinacional (com diferentes graus de centralização). A escolha entre essas duas alternativas é também determinada menos pelos desejos dos estadistas do que pela natureza da metrópole. Não é provável que um Estado estritamente nacional, como a França, torne-se o centro de uma comunidade internacional. Mas um Estado com pretensões universais, como o soviético, pode tentar uma política de integração em larga escala.

A segunda idéia, solidária com a primeira, é a de que a vontade de participação dos governados não *pode* ser impedida, nem pode ser provocada pela força. A idéia nacional oscila entre duas fórmulas: a da nacionalidade, contida na história, e às vezes na biologia das populações; e a da decisão voluntária, segundo a qual os indivíduos e os grupos devem escolher eles próprios sua coletividade política. De acordo com a primeira fórmula, a Alsácia em 1871 seria alemã; de acordo com a segunda, seria francesa.

A idéia nacional não era inteiramente nova, e os súditos autênticos das monarquias ou das cidades não obedeciam indiferentemente a qualquer príncipe. Contudo, mesmo os nobres podiam passar do serviço de um soberano para o de um outro sem que isto representasse uma traição escandalosa. A extensão da cidadania a todos os membros da coletividade transformou profundamente o significado da idéia nacional. Se todos os súditos passavam a ser cidadãos, e se os cidadãos se recusavam a obedecer ao senhor que não tinham o direito de escolher — porque desejavam participar do Estado — então as unidades políticas não deviam mais ter por objetivo a conquista de qualquer território ou de qualquer população. A violação dessa proibição era aliás quase sempre sancionada pelo esforço e pelo custo de governar as populações recalcitrantes.

Em outras palavras, os objetivos concretos fixados pelas unidades políticas não evoluem só com as técnicas da guerra e da produção, mas também com as idéias que presidem à organização e ao governo das coletividades. A longo prazo, um Estado não aplica duas filosofias — uma dentro de suas fronteiras, outra, fora — e não conserva os cidadãos e os súditos indefinidamente sob suas ordens. Se insistir em manter súditos externamente, terminará por degradar seus próprios cidadãos, transformando-os também em simples súditos.

8. *L'Esprit des Lois*, IX, 3.

Os objetivos concretos do Estado num período determinado não são definidos precisamente pelo *estado da tecnologia* (de guerra e de produção) e pelas *idéias históricas*. É preciso levar em conta também o que chamaríamos — como os especialistas teóricos em direito internacional — de *costume*. O comportamento dos Estados entre si, os procedimentos que julgam legítimos, os gestos de astúcia e de brutalidade que deixam de cometer não são determinados diretamente pela organização do exército ou da economia. Sua conduta estratégica e diplomática é consuetudinária.

A tradição postula, de geração em geração, certos objetivos, grandiosos ou longínquos, que os estadistas às vezes se recusam a esquecer, a despeito de todas as razões que haveria para isto. Quando, em 1917, o governo da Terceira República, num acordo secreto com o tzar, apoiou suas reivindicações sobre os estreitos do mar Negro como contrapartida às reivindicações da França sobre a margem esquerda do Reno, o *costume da negociação* e a *tradição das fronteiras naturais* prevaleceram sobre as técnicas e as idéias da época. É possível que a racionalidade econômica e ideológica leve a melhor sobre os hábitos do passado e as paixões circunstanciais, mas só a longo prazo.

3. *Ofensiva e defensiva*

Os dois conceitos de *ofensiva* e de *defensiva* são, de acordo com Clausewitz, as noções estrátegicas mais importantes. Em que medida constituirão também conceitos-chave da política externa, isto é, da conduta diplomático-estratégica?

Quando, nas conferências de desarmamento, os negociadores procuram distinguir entre "armas ofensivas" e "armas defensivas", não são capazes de resolver as ambigüidades que encontram: um Estado agressor pode empregar armas defensivas, e um Estado atacado pode defender-se com armas ofensivas — supondo-se que as idéias de *ofensivo* e *defensivo*, que têm um sentido claro no nível da tática e da estratégia, possam ser aplicadas de modo válido às armas.

Que sentido têm, em política, estas noções que eram aplicadas originalmente às operações bélicas? No nível de abstração mais elevado, procurei distinguir a *potência ofensiva* da *potência defensiva*, isto é, a capacidade de uma unidade política impor sua vontade às outras da capacidade de resistir à imposição da vontade alheia. No campo diplomático, a defensiva consiste na salvaguarda, pelo Estado, da sua autonomia, que mantém um modo de vida próprio, não aceitando a subordinação das suas leis internas à vontade dos outros Estados. De modo geral, as "pequenas potências" não têm (e não podem ter) ambições ofensivas; querem apenas sobreviver

como atores independentes. Já as grandes potências desejam ter a capacidade que chamamos de *ofensiva:* a faculdade de agir sobre as outras unidades políticas, influenciando seu comportamento por meio da persuasão ou da coação. As "grandes potências" tomam iniciativas, formam alianças, lideram coalizões. Um Estado de primeira ordem que só se utiliza da "potência defensiva" adota uma atitude de *isolacionismo:* desiste de participar da competição; recusa-se a ingressar no sistema, prefere ser deixado em paz. O isolacionismo (como o do Japão no século XVIII ou o dos Estados Unidos da América após a Primeira Grande Guerra) nem sempre é meritório. O do Japão não teve conseqüências graves para os outros Estados, mas o dos Estados Unidos, por exemplo, falsificou o cálculo das forças na época: a Alemanha duas vezes deixou de levar em conta o potencial daquele Estado longínquo, que declarava abster-se da política mundial.

Num nível inferior às vezes se confunde a ofensiva com a reivindicação defensiva e a atitude conservadora. Numa determinada conjuntura, os Estados que se sentem satisfeitos (de modo geral, aqueles que ditaram os termos da paz, no fim da última guerra) desejam manter o *statu quo;* os Estados insatisfeitos querem modificá-lo. Depois de 1871, quando se tratava da Alsácia-Lorena, a Alemanha era conservadora, e a França, revisionista. Depois de 1918, a França era globalmente conservadora, e a Alemanha reivindicava em todas as frentes diplomáticas, em todas as fronteiras.

A oposição entre a atitude revisionista e a atitude conservadora não determina necessariamente a distribuição dos papéis e das responsabilidades no momento em que as hostilidades se iniciam. Em outras palavras, é concebível que o Estado conservador tome a iniciativa de recorrer às armas. Vendo, por exemplo, que os Estados insatisfeitos acumulam força, ele pode prevenir a agressão que teme, ou julga inevitável. No *Esprit des Lois,* Montesquieu chega a reconhecer alguma legitimidade a essas agressões preventivas — ou ofensivas — conservadoras: "Entre as sociedades, o direito de defesa natural leva algumas vezes à necessidade de atacar, quando um povo percebe que uma paz mais duradoura vai dar a um outro povo os meios de destruí-lo, e um ataque é naquele momento o único modo de impedi-lo."

O choque de duas coalizões conduz ao engajamento, nos dois lados que se defrontam, de Estados conservadores e revisionistas. Em 1914, a Alemanha, conservadora em matéria de *status* territorial a oeste, tomou a iniciativa contra a França revisionista, no quadro de uma guerra geral. Embora sem formular reivindicações precisas, um Estado ou grupo de Estados pode sentir uma espécie de injustiça permanente, por não ter uma porção de riqueza proporcional à sua força; pode julgar-se capaz de vencer a guerra, conquistando um lugar importante no caso de vitória. Antes

de 1914, a Itália e a França apresentavam reivindicações mais precisas e mais incisivas do que a Alemanha. Esta última talvez fosse menos hostil à prova das armas do que os dois Estados mais reivindicativos, que eram também os menos fortes.

Como se vê, a oposição entre o Estado revisionista e o conservador é muitas vezes enganosa. A propensão a tomar a iniciativa das hostilidades depende também, e em primeiro lugar, da relação de forças, da possibilidade de êxito que se atribui cada Estado. O conservadorismo raramente é integral, e a satisfação quase nunca é total. Se surgisse a oportunidade, o Estado tido como satisfeito modificaria, em seu benefício, as fronteiras dos territórios inimigos ou aliados. Os que provocam a guerra nem sempre são os vencidos na guerra precedente.

Da mesma forma, por outro paradoxo, o Estado insatisfeito e agressivo dá de boa vontade a aparência de uma intenção pacífica. Em julho de 1914, o governo de Viena lançou o lema "localização do conflito", ao mesmo tempo em que os canhões austríacos bombardeavam Belgrado. Quando o Estado atacante proclama seu desejo de não ampliar o teatro das hostilidades, ou o número dos beligerantes, isto não quer dizer necessariamente que esteja agindo de má-fé. Se ele pretende não uma guerra generalizada, mas um êxito político, poderá atingir este objetivo desde que os outros Estados do sistema não interfiram. Em 1914, a Rússia não podia deter a ação austríaca contra a Sérvia sem tornar pelo menos provável uma guerra generalizada. Antes de 1939, a coalização conservadora não podia impedir o III Reich, insatisfeito com o *statu quo*, a não ser mediante a ameaça da guerra geral. Com a reocupação, pela Alemanha, da margem esquerda do Reno, a França perdera a possibilidade (que lhe tinha sido aberta pelo Tratado de Versalhes) de uma réplica limitada e eficaz.

Os objetivos e o papel desempenhado pelos Estados no início das hostilidades não bastam para determinar o caráter de uma política. O julgamento final depende também das conseqüências da vitória de um determinado Estado, ou de um grupo de Estados. Foi Atenas que provocou a Guerra do Peloponeso? Os atenienses pretenderam conscientemente uma posição hegemônica sobre as cidades gregas? A Alemanha de Guilherme II foi responsável pela explosão de 1914? Em caso afirmativo, em que medida? Qualquer que seja a resposta dada a essas indagações, é certo que, no caso da derrota de Esparta, Atenas teria dominado o conjunto do mundo grego; no caso da derrota dos aliados ocidentais, a Alemanha de Guilherme II teria tido uma tal superioridade de forças no continente europeu que as outras nações européias perderiam, de fato, sua autonomia. Ora, como a história tem poucos exemplos de Estados hegemônicos que não abusam da sua força, o Estado que pela vitória militar se torna hege-

mônico passa por agressivo, quaisquer que sejam as intensões dos seus governantes.

Mais ofensiva ainda parece a política do Estado quê procura alterar não só a relação de forças mas a situação interna dos outros Estados. A França revolucionária do século XVIII, por exemplo, não era necessariamente agressiva no campo diplomático; podia não tomar a iniciativa da guerra, nem atacar os reis e os príncipes onde eles eram mais vulneráveis: no que se relacionava com o próprio princípio da legitimidade. Já se escreveu muito sobre a diplomacia da República francesa, indagando-se em que medida ela prolongava a diplomacia monárquica, retomando seus objetivos, senão seus métodos. Nem sempre se insistiu sobre um aspecto cuja evidência não escapou aos observadores da época: a conformidade ou falta de conformidade da diplomacia da República com relação aos costumes não dependia dos homens. Tratava-se de uma diplomacia essencialmente *revolucionária*, uma vez que as idéias políticas francesas estavam derrubando tronos em toda a Europa. É revolucionária a política de um Estado cuja vitória leva à subversão dos Estados tradicionais, à ruína do princípio de legitimidade em vigor.

Nenhuma das antíteses que discutimos — conservador/revisionista, agressor/agredido, tradicional/revolucionário — se traduz, ao nível da estratégia, pela oposição entre defensiva e ofensiva. Mesmo quando o Estado é agressor e revolucionário, o responsável pela guerra pode determinar que o comandante do exército permaneça na defensiva — provisoriamente, se suas forças não foram ainda mobilizadas; em caráter permanente, se sua esperança de vitória baseia-se na extensão territorial ou na resistência (paciência) da população. A iniciativa das hostilidades não implica a escolha de uma estratégia determinada. Assim, por exemplo, mesmo que a Alemanha tivesse sido vítima de uma agressão em 1914, aplicaria o plano Schieffen (que previa o ataque à França durante a primeira fase do conflito para pô-la fora de combate antes de se voltar contra a Rússia). A França, que se considerava agredida, atacou a Alsácia. Numa frente determinada, ou no conjunto do teatro de operações, a estratégia — ofensiva ou defensiva — não é determinada só pela política do Estado, seus objetivos expressos e iniciativas. É função também da relação de forças, do desenrolar das hostilidades e dos julgamentos que os chefes militares fazem sobre os méritos respectivos dos dois modos de "utilizar os engajamentos militares a serviço da guerra".

Encontramos aqui fórmulas complementares daquelas que tivemos ocasião de analisar no primeiro capítulo. Ao nível tático mais baixo, a ação do soldado, da companhia, do batalhão e do regimento obedece a considerações estritamente militares. Quando começa a batalha, os comandan-

tes procuram vencê-la e assumem riscos maiores ou menores segundo a conjuntura global e os objetivos de cada beligerante. Mas o preparo de um plano de guerra depende, em teoria e na prática, da política do Estado, bem como da relação de forças e da geografia do conflito. Contudo, se o responsável pela condução da guerra deve *sempre* levar em conta considerações de ordem política, não há qualquer correspondência entre os diversos sentidos da ofensiva e da defensiva diplomática, que acabamos de distinguir, e as duas modalidades de estratégia indicadas por Clausewitz.

No Extremo Oriente, o Japão vinha conduzindo visivelmente uma política *agressiva* e *revolucionária* a partir de 1931 ou de 1937; tinha separado a Manchúria da China, fundando o Manchukuo, esforçando-se claramente para instituir uma "nova ordem" na Ásia, de Mukden até Jacarta. Foi o Japão que tomou a iniciativa das hostilidades: em 1937 contra a China e em 1941 contra os Estados Unidos da América, a Grã-Bretanha e as possessões asiáticas da Holanda. A estratégia que adotou foi ofensiva-defensiva: durante a primeira fase da guerra, aproveitando sua superioridade local e temporária, os almirantes e generais japoneses contavam com a obtenção de êxitos fulgurantes e vantagens territoriais; na segunda fase, pensavam manter-se na defensiva e desgastar a vontade dos Estados Unidos. Era uma combinação que tinha, desde o princípio, pouca possibilidade de êxito. É raro que um Estado possa executar desígnios tão grandiosos sem uma vitória militar total. Mas é verdade que um Estado revisionista e conquistador pode adotar uma estratégia defensiva, valendo-se do desgaste físico e moral dos adversários, sem ter a pretensão de abatê-los ou desarmá-los.

Num sentido contrário, um Estado que não tem ambição de conquista, nem responsabilidade pelo início das hostilidades, busca às vezes uma vitória de aniquilamento e prefere o ataque brutal contra a fortaleza inimiga aos métodos indiretos e às operações de cerco. Dir-se-ia que o responsável pela condução da guerra que almeja uma vitória absoluta, mas que só tem objetivos limitados, age de modo irracional. Mas esta conclusão seria falsa. Tudo depende do que o inimigo estaria disposto a conceder antes de esgotar seus meios de resistência. Hitler teria ido até o fim de uma luta sem esperança de vitória. O triunfo militar absoluto, mesmo que não seja indispensável à realização dos projetos políticos, aumenta o prestígio das armas e constitui ao mesmo tempo um apoio para a diplomacia do vencedor. Iniciadas as hostilidades, é normal que os comandantes militares procurem alcançar a vitória mais completa, qualquer que seja a vantagem política que se pretenda extrair dela.

A escolha de uma estratégia, ofensiva ou defensiva, e a vontade de alcançar a vitória, total ou indireta, não se separam da política, mas não são

determinadas pela política. Pode-se conseguir uma vitória absoluta desgastando o inimigo, liquidar suas forças para ditar-lhe uma paz moderada ou aproveitar a debilidade do adversário para manter as conquistas realizadas — o que não impede que o Estado agressivo assuma a iniciativa e que o Estado revolucionário adote uma estratégia de aniquilamento, em busca da vitória absoluta.

A complexidade do jogo entre Estados soberanos, o múltiplo sentido que pode ter a ofensiva e a defensiva políticas, o entrelaçamento da acepção estratégica e da acepção diplomática desses termos tinham convencido os autores dos séculos XVII e XVIII de que era melhor não introduzir uma discriminação *jurídica* entre agressor e vítima, reconhecendo a legalidade de todos os beligerantes. A análise conceitual mostra os motivos dessa prudência.

O assassínio cometido em Seravejo criou a *oportunidade* para a guerra de 1914; mas, até que ponto foi sua *causa?* A conjuntura histórica, a rivalidade dos Estados, a corrida armamentista tornavam a explosão inevitável a curto ou longo prazo? Se os fatos conhecidos — o atentado e o *ultimatum* — apenas propiciaram a *oportunidade* para a guerra, por que razão devemos imputar a um Estado, ou a alguns homens, uma responsabilidade que cabe ao conjunto das circunstâncias?

Não há uma concordância necessária entre as causas *aparentes* e as causas *profundas*. Muitos autores já afirmaram que a competição comercial entre a Grã-Bretanha e a Alemanha, que não estava em jogo no mês de julho de 1914, foi uma causa mais importante do que a violação da neutralidade belga. Devemos dizer que aquela violação foi o *pretexto* usado pelos estadistas ingleses ou que foi um dos *motivos* da sua decisão?

Não será suficiente distinguir entre *oportunidade* e *causa, pretexto* e *motivo,* para poder pesar os méritos e as faltas. Uma vez dada a palavra às armas, a finalidade passa a importar mais do que a origem. Quais são os *objetivos* dos beligerantes? Quais seriam os resultados prováveis da vitória de um ou de outro? Em suma, que se pretende com a guerra? Que diferença essencial haveria entre os dois mundos, sob o domínio de Atenas e de Esparta? Sob o domínio do II ou do III Reich e sob o domínio dos russos e anglo-saxões?

Neste sentido, os objetivos da guerra nunca são inteiramente preestabelecidos, embora sejam percebidos, mais ou menos vagamente, pelos atores em cena.

Esses objetivos, aliás, não esgotam a análise. Pode ser que os povos não lutem pelas razões que lhes são apresentadas; que as causas autênticas estejam soterradas no inconsciente coletivo. Talvez a agressividade seja função do número de homens, ou de jovens, que existam no Estado. Talvez os

Estados soberanos estejam condenados à guerra porque têm medo uns dos outros.

Os doutrinadores do direito público europeu, tão admirados por Schmitt[9], recomendavam ao príncipe a moderação e a paz; conscientes porém da incerteza dos julgamentos humanos e dos equívocos da ação política, convidavam os príncipes a não confundir o direito com a moral. Supondo que fosse possível determinar sem sombra de dúvida qual o Estado agressor, ele seria moralmente culpado, mas continuaria a ser um inimigo legal, e não um delinqüente comum.

4. *A indeterminação da conduta diplomático-estratégica*

A conduta humana pode ser sempre traduzida em termos de meios e de fins (desde que não seja um simples reflexo e que não se trate da conduta de um alienado). O que digo e o que faço não pode deixar de ter certas conseqüências a meus próprios olhos e aos dos outros, e nada me impede de ver as conseqüências como objetivos e o que as precedeu como meios. O esquema meios/fins (*Zwekrational,* conforme Max Weber) não é contudo manifestação necessária do mecanismo psíquico ou da lógica da ação. Se nos dois últimos capítulos nos referimos a meios e a objetivos, foi exclusivamente para precisar a natureza da conduta diplomático-estratégica e, ao mesmo tempo, o caráter e os limites da teoria das relações internacionais.

Tínhamos partido da oposição entre a conduta econômica e o comportamento diplomático-estratégico, a primeira com objetivo relativamente determinado (embora assuma um conteúdo diferente, segundo as circunstâncias e as pessoas): a maximização de uma quantidade que, no nível mais elevado de abstração, será chamada de *valor*[10]; o segundo, sem outra característica inicial a não ser a de se desenvolver à sombra da guerra e, por conseguinte, de ser obrigado a levar em conta a relação de forças. A pluralidade dos meios e dos fins, que estudamos nos capítulos precedentes, nos permite compreender mais precisamente a oposição entre essas duas condutas.

O teórico da economia não pretende impor objetivos aos indivíduos e nem mesmo pretende conhecer externamente os objetivos que os indivíduos desejam atingir. Ele simplesmente empresta ao indivíduo uma escala de preferências ou de escolhas transitivas: se alguém prefere "A" a "B" e "B" a "C", não preferirá "C" a "A". Os sujeitos econômicos manifestam

9. Carl Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des jus Europaeum*, Colônia, 1950.
10. *Valeur* ou *Ophélimité*.

suas preferências — que, segundo o economista, têm todas igual racionalidade (ou irracionalidade). Quem prefere o lazer a um acréscimo de renda não é mais irracional do que o milionário que arruína a saúde para acumular lucros. A teoria ultrapassa o caos das escolhas individuais graças à moeda, medida geral dos valores e meio universal para a aquisição de bens.

A maximização das rendas monetárias passa por um objetivo racional porque o indivíduo está livre de usar como quiser o dinheiro recebido. A moeda não passa de um meio de adquirir mercadorias; a escolha das mercadorias depende de cada um. Sem violar a intimidade da consciência, e respeitando a diversidade dos gostos, o especialista teórico reconstrói gradualmente o sistema econômico, limitando-se a postular que o agente econômico procura alcançar a maior renda monetária possível, para satisfazer ao máximo suas exigências. Quando se trata de conduta individual, o economista só tem uma diferença do *interesse,* baseada na escala de preferências, variável de pessoa para pessoa, e na maximização do valor, medido com unidades monetárias.

Para passar do interesse individual ao interesse coletivo, os economistas enfrentam múltiplas dificuldades, que já foram discutidas em numerosas oportunidades. Para mencionar a dificuldade mais séria, qualquer determinação do interesse coletivo implica uma comparação entre a satisfação de uns e a insatisfação de outros (uma vez que se continua a tomar como referência as preferências individuais). É tentador admitir que quando a renda do pobre aumenta um pouco ele experimenta uma satisfação maior do que a insatisfação causada ao rico pela redução da sua renda na mesma proporção.

Este é o raciocínio que justifica a transferência de renda da classe rica para a classe pobre e a política de redistribuição da renda. Pessoalmente, participo deste modo de pensar e das idéias morais que o inspiram; mas não se trata de um raciocínio cuja racionalidade seja evidente ou demonstrável — como as proposições matemáticas ou mesmo as proposições relativas ao esquema walrasiano do equilíbrio. A comparação das satisfações ou insatisfações entre os indivíduos não tem sentido psicológico e introduz um ponto de vista radicalmente diverso do que se manifesta na teoria do comportamento econômico individual.

Penso que Pareto tinha razão ao considerar que somente o ponto do *interesse máximo para uma coletividade* pode ser determinado racionalmente. Enquanto for possível aumentar a satisfação de alguns sem diminuir a satisfação de ninguém, será legítimo abstrair os conflitos entre indivíduos e grupos sociais. Não se faz mal a ninguém, e alguns recebem um benefício. O estadista pode basear-se na ciência enquanto se esforçar por atingir o interesse máximo para a coletividade — desde que ignore a insatisfação

que pode causar a alguns o espetáculo da riqueza de outros e que não leve em consideração as conseqüências da distribuição da renda.

O próprio Pareto não considera que esse ponto de interesse máximo para a coletividade fosse também o maior interesse da coletividade. Vista como uma unidade, esta não se propõe necessariamente assegurar ao maior número possível dos seus membros o nível mais elevado possível de satisfação. A coletividade deve, ou pode ter como objetivo a *potência*, o *prestígio* ou a *glória*. A soma das satisfações individuais não equivale ao interesse da unidade política enquanto tal. O comportamento diplomático-estratégico é, por definição, aquele em que se age em função do interesse coletivo, para empregar a linguagem de Pareto; ou ainda, em função do "interesse nacional", para usar a terminologia dos teóricos das relações internacionais. Em termos abstratos, esse interesse pareceria ser definível racionalmente, de modo a servir como critério ou ideal para os estadistas. Mas os três capítulos precedentes mostram que isto não é possível.

Para dar "uma interpretação racional" à conduta diplomático-estratégica e para formular uma teoria geral das relações internacionais comparável à teoria econômica, muitos autores adotaram como conceito fundamental o poder — *power*, ou *Macht* —, equivalente ao conceito de *valor (utilidade)*. Contudo, o *poder* não deve exercer esta função fundamental.

Vamos supor que se entenda por *potência* o potencial dos recursos; ora, os recursos potenciais não podem ser considerados como um objetivo imposto racionalmente. Ou então se trata dos recursos que podem ser mobilizados à vista da rivalidade externa; neste caso, adotar como finalidade suprema a maximização do potencial equivaleria a reconhecer o primado absoluto da força ou da potência coletiva. Contudo, uma coletividade que amplia seu território e aumenta sua população transforma-se: degrada-se ou desenvolve-se. Os filósofos clássicos sempre pensaram que havia uma dimensão ótima para as unidades políticas. Com que direito o teórico da política externa daria razão aos obcecados pela potência, contra os que prezam antes de tudo a coerência ou a virtude do Estado?

Pode-se entender por potência não o potencial de recursos, mas as forças, isto é, os recursos realmente mobilizados para a conduta da política externa. Todavia, por que motivo a maximização do coeficiente de mobilização seria um objetivo evidente ou racional? Em toda época, os governantes buscam determinar o coeficiente justo de mobilização à luz dos perigos externos e do sentimento popular. Não haveria razão para subordinar tudo o mais às exigências da mobilização diplomático-estratégica.

Poder-se-ia, finalmente, definir potência como a capacidade de impor a própria vontade a outrem. Nesta hipótese, a potência não pode ser um

objetivo último, nem para o indivíduo nem para o Estado. O político é sempre ambicioso; aspira à potência porque a ação humana comporta essencialmente, enquanto relacionamento interpessoal, um elemento de poder. Mas o grande político não deseja o poder por si mesmo, senão para realizar uma obra. Da mesma forma, uma coletividade não quer a potência por si, mas para atingir um outro objetivo: a paz, a glória, para influir sobre o destino da humanidade, pelo orgulho de difundir uma idéia.

Em outros termos, maximizar os recursos ou as forças é, para a coletividade, maximizar os meios de atuar sobre os outros. Mas não se pode supor — mesmo numa hipótese simplificadora — que o objetivo único da coletividade é dispor do máximo possível de meios de atuação sobre os outros. Maximizar a potência efetiva é maximizar uma realidade dificilmente perceptível (a coletividade que influi mais sobre as outras nem sempre é a que se procura impor de forma mais consciente), é falsificar o sentido intrínseco da ação diplomático-estratégica. A potência efetiva constitui a ambição de algumas pessoas e de alguns povos, mas não é, em si, um objetivo racional.

Poder-se-ia objetar que os atores econômicos também não procuram, de fato, maximizar a utilidade — como os atores diplomáticos não buscam maximizar a potência. Mas há uma diferença radical entre os dois casos. É verdade que o *homo oeconomicus* só existe na nossa reconstrução racional da realidade econômica, mas a relação entre o *homo oeconomicus* e o ator diplomático difere fundamentalmente da relação entre o *diplomata típico, ideal* (entendido como o agente que procura a maximização dos recursos, da *força* ou da *potência*) e o diplomata histórico. Os dois "homens econômicos" — o da teoria e o da prática — se parecem como duas fotografias, uma natural, a outra com retoques. O homem econômico da teoria realiza melhor sua essência do que o homem econômico da prática, pois tem informação perfeita e não comete erros de cálculo. Contudo, embora os dois tenham como objetivo a maximização da mesma quantidade (renda monetária, produção, lucro a curto ou a longo prazo), o cálculo perfeito de um ajuda a compreender, e às vezes a corrigir, o cálculo imperfeito do outro. O *diplomaticus* da teoria, que teria por objetivo a maximização dos recursos das forças ou da potência, não seria o retrato idealizado dos diplomatas de todas as épocas, mas a simplificação caricatural de algumas personagens diplomáticas de certas épocas.

O cálculo das forças a que o *diplomata ideal* não se pode furtar nem é a primeira nem a última palavra da conduta diplomático-estratégica. As amizades e inimizades, num momento dado, não resultam só da relação de forças; o diplomata esforça-se por manter um certo equilíbrio, mas algumas amizades e inimizades são irredutíveis. Ele não visa inicialmente a maximizar seus recursos; ambiciona uma província, uma posição estraté-

gica, o domínio de uma cidade de importância simbólica. A subordinação eventual do objetivo abstrato da força ao objetivo concreto e próximo não contraria a lógica do comportamento humano ou a lógica da rivalidade entre os Estados. Para quem acredita no Cristo e na Paixão, expulsar os infiéis dos Lugares Santos é um empreendimento tão razoável quanto a busca da força por si mesma. O desejo de vingança não é mais irracional do que o desejo de potência. As unidades políticas estão em competição: as satisfações do amor-próprio, a vitória e o prestígio não são menos reais do que as chamadas "satisfações materiais", como a conquista de uma província ou de uma população.

Não só os objetivos históricos das unidades políticas não podem ser deduzidos da relação de forças, como também seus objetivos últimos são legitimamente ambíguos. A segurança, a potência, a glória, a idéia são objetivos essencialmente heterogêneos, que só poderiam ser englobados por um único termo falsificando-se a significação humana da ação diplomático-estratégica. Se a rivalidade dos Estados pode ser comparada a um jogo, o que está "em jogo" não pode ser designado por um conceito único, válido para todas as civilizações e todas as épocas. A diplomacia é um jogo no qual os atores às vezes se arriscam a perder a vida e podem preferir a vitória em si aos benefícios que ela proporciona. Por isto a expressão quantitativa do que está "em jogo" é impossível: não só não se pode saber previamente o que está "em jogo" (o que dará a vitória ao vencedor) como também a vitória em si é um objetivo suficiente para o guerreiro.

A pluralidade dos objetivos concretos e dos objetivos últimos proibiria uma definição racional do "interesse nacional", mesmo que este não implicasse, em si, o mesmo equívoco contido na idéia de "interesse coletivo", no campo da ciência econômica. As coletividades são compostas de indivíduos e de grupos, e cada um deles tem interesses próprios e se esforça por maximizar seus recursos, sua participação na renda nacional e sua posição dentro da hierarquia social. Os interesses desses indivíduos e desses grupos, tais como se manifestam em comportamentos reais, não são dados espontaneamente e não se somam para constituir um interesse comum. Mesmo no plano econômico, o interesse comum não pode ser deduzido dos interesses privados ou coletivos por uma forma misteriosa de cálculo de média ou de compensação. A taxa de crescimento, a distribuição dos recursos entre consumo e investimento, a parte atribuída ao bem-estar e à ação externa são determinadas por decisões que a sabedoria pode inspirar, mas que a ciência não tem condições de determinar[11].

11. A única ciência que poderia substituir eventualmente a sabedoria é a ciência desenvolvida a partir da teoria dos jogos, que formularia as regras segundo as quais há uma vontade comum que deriva das contradições entre vontades individuais.

A fortiori, o interesse nacional não pode ser reduzido aos interesses privados ou privado-coletivos. Num sentido limitado, este conceito é útil, pois desperta nos cidadãos a consciência da unidade política de que participam durante algum tempo, que existiu antes deles e que continuará a existir. Mostram os governantes do momento que a segurança e a grandeza do Estado devem ser objetivos do "homem diplomático", qualquer que seja a ideologia invocada.

Não se segue daí que o interesse nacional seja definido, possa ou deva ser definido abstraindo o regime interno, as aspirações das diferentes classes, o ideal político do país. Uma coletividade não muda de objetivos toda vez que altera sua constituição, sempre que mudam suas idéias ou sua classe dirigente. Mas, como podem as unidades políticas manter as mesmas ambições e os mesmos métodos, através das revoluções?

Formalmente, a conduta de todos os diplomatas apresenta pontos de semelhança. Todos os estadistas procuram recrutar aliados e reduzir o número dos seus inimigos. Os revolucionários retomam, ao fim de alguns anos, certos projetos do regime que derrubaram. Esta continuidade incontestável deriva da tradição nacional imposta pelos imperativos do cálculo de forças. Falta demonstrar que os estadistas, embora inspirados por filosofias diferentes, agem do mesmo modo nas mesmas circunstâncias, e que os partidos deveriam, dentro de uma visão diplomática racional, avaliar do mesmo modo o interesse nacional. Mas esta demonstração me parece inconcebível e absurda, mesmo como simples hipótese[12].

Como poderiam os democratas, os fascistas e os comunistas, no período de entreguerras, ter os mesmos objetivos? Toda elite que se eleva ao poder deseja reforçar sua posição e a do Estado que dirige. Como a vitória de Hitler levaria à difusão dos regimes totalitários, os democratas europeus só poderiam ser favoráveis ao III Reich se se sacrificassem sob o pretexto de que seu país seria mais forte numa Europa nacional-socialista. Contudo, seria racional a decisão de estadistas que aceitassem sua própria morte política na esperança de que seu país tivesse mais poder sob outros protetores? A lógica determina que a força do Estado seja posta acima da liberdade dos cidadãos?

Um alemão bem-nascido deveria almejar o triunfo de uma Alemanha hitlerista que, a seus olhos, traísse a Alemanha autêntica? Quando cada Estado, ou grupo de Estados, simboliza uma idéia, o indivíduo corre o risco de ser dilacerado entre a lealdade para com a comunidade e a fidelidade ao seu ideal. E não poderia ser condenado ou enaltecido só pela lógica da política, quer escolha sua pátria carnal ou a pátria espiritual. O in-

12. Vide capítulo X.

teresse nacional da unidade política só aparece determinado concretamente nas situações em que a rivalidade o leva a uma competição pura, na qual nenhum dos contendores arrisca sua existência ou sua alma.

Se a conduta diplomática nunca é determinada exclusivamente pela relação de forças, e se a potência não é "o que está em jogo" na diplomacia (como a utilidade é "o que está em jogo" na economia), chega-se à conclusão legítima de que *não existe uma teoria geral das relações internacionais comparável à teoria geral da economia*. A teoria que estamos esboçando procura analisar o sentido da conduta diplomática, formulando certas noções fundamentais e precisando as variáveis que é preciso passar em revista para compreender uma realidade complexa; não propõe, porém, uma "diplomacia eterna" nem pretende construir um sistema fechado.

Demos a esta primeira parte o título *Conceitos e Sistemas*. A elaboração dos conceitos relativos à conduta das unidades políticas consideradas individualmente vai nos levar à descrição de situações típicas.

CAPÍTULO IV

Os Sistemas Internacionais

Sistema Internacional *é o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral.* São membros integrais de um sistema internacional as unidades políticas que os governantes dos principais Estados levam em conta nos seus cálculos de forças.

Hesito em empregar o termo *sistema* para designar um conjunto cuja coerência interna é propiciada pela competição que se organiza em função do conflito e cuja existência se torna mais visível quando é dilacerado pelo recurso às armas. Um sistema político caracteriza-se por uma organização dada, a relação recíproca dos partidos, a cooperação dos elementos que o compõem, as regras impostas pelo governo. Mas, até que ponto se pode falar desses fatores no caso de um sistema internacional?

Nas páginas seguintes procurarei precisar as respostas a essa indagação. Desde logo, o termo *sistema* me parece utilizável no sentido em que é empregado na expressão *sistema de partidos.* Neste caso, o conjunto em questão é constituído também por atores coletivos em competição. É verdade que a competição dos partidos está sujeita às regras da constituição, que não tem equivalente exato no direito internacional. Mas o número, as dimensões e os meios de ação dos partidos não estão previstos pela lei; os partidos são, por excelência, unidades de luta. A diferença essencial entre eles e os Estados é que a *ultima ratio* da competição destes últimos é a guerra. Quando os partidos passam a utilizar a metralhadora, os atores nacionais e internacionais tendem a se aproximar, o que aconteceria também se os Estados se integrassem num império universal.

Da mesma forma que um sistema de partidos, um sistema internacional só comporta um número limitado de atores. Quando este número aumenta (há uma centena de Estados nas Nações Unidas)[1], o número dos

1. As Nações Unidas têm hoje mais de 130 Estados-membros. (N. do T.).

atores principais não aumenta proporcionalmente, e às vezes não aumenta de todo. No sistema mundial de 1950 contavam-se duas "superpotências" e no máximo cinco ou seis grandes potências, reais ou virtuais. Os atores principais nunca se sentem submetidos ao sistema do mesmo modo como uma empresa de dimensão média está sujeita às leis do mercado. A estrutura dos sistemas internacionais é sempre *oligopolística*. Os atores principais determinam, em cada época, como deve ser o sistema, muito mais do que são determinados por ele. Basta uma transformação do regime dentro de uma das potências principais para que mude o estilo e até mesmo o rumo das relações internacionais.

1. *A configuração da relação de forças*

A característica primordial de um sistema internacional é a *configuração da relação de forças*, noção que tem vários aspectos e que leva a várias indagações: Quais são os limites do sistema? Qual é a distribuição de forças entre os diferentes atores? Como se situam os atores no mapa?

Antes da nossa época — mais precisamente, antes de 1945 — nenhum sistema internacional tinha chegado a abranger todo o mundo. Há pouco mais de um século, o embaixador de Sua Majestade britânica tinha dificuldade em conseguir uma audiência do Imperador da China; recusava-se a um protocolo que considerava humilhante, porque obrigava à genuflexão e recebia uma resposta desdenhosa a suas ofertas de intercâmbio comercial (que poderia produzir esse pequeno e longínquo país, que o Império do Meio não fosse capaz de produzir também e talvez melhor?). Naquela época, dois motivos excluíam a China do sistema europeu: a *distância física*, que impedia qualquer ação militar chinesa na Europa e limitava a capacidade militar dos europeus no Extremo Oriente; e a *distância moral* entre as culturas, que dificultava o diálogo e a compreensão mútua.

Dos dois critérios — participação política e militar e comunicação — qual é mais importante para definir a participação em um sistema? Na minha opinião, o primeiro. Só pertencem a uma companhia teatral os atores que tomam parte na encenação das suas peças. Para a "companhia" internacional, a "representação" é a guerra geral, possível ou real; não importa que um dos atores fale uma língua diferente. Naturalmente, na época em que um sistema se forma, isto é, quando o relacionamento entre os atores perde o caráter ocasional ou anárquico, os participantes do sistema pertencem, em sua maior parte, à mesma cultura, adoram os mesmos deuses e respeitam as mesmas normas. Da mesma forma que os Estados europeus, as cidades gregas tinham consciência de seu parentesco profundo e também da sua rivalidade permanente. Mas o império persa esteve impli-

cado nos conflitos e nos cálculos das cidades helênicas, como o império turco era levado em consideração nos conflitos e nos cálculos dos Estados europeus. Os dois impérios constituíam um elemento na relação de forças de um sistema, embora não fizessem parte do mesmo conjunto cultural.

A incerteza dos limites não se restringe apenas à dualidade da *participação* diplomática ou militar e do *parentesco cultural*. Está relacionada também com a expansão, às vezes rápida e imprevista, do campo diplomático, em função do progresso da técnica e dos acontecimentos políticos. Ao submeter às suas leis as cidades gregas, os reis da Macedônia criaram uma unidade política cujos recursos tornavam possíveis empreendimentos distantes. Dessa forma, o sistema internacional ampliava-se à medida que as unidades cresciam, tornando-se capazes de abranger, pelo pensamento e pela ação, um espaço mais vasto.

Antes de 1914, os Estados europeus desprezavam a possibilidade de uma intervenção armada dos Estados Unidos, pois esse país aparentemente não tinha uma máquina militar e tampouco um papel a desempenhar na cena européia. É interessante refletir sobre este erro de julgamento, que perturbou os resultados dos cálculos então feitos.

Economicamente, os Estados Unidos eram, há séculos, inseparáveis da Europa. Sua história teria sido inteiramente diversa se o excedente demográfico europeu não tivesse ocupado, no século XIX, as terras ricas e vazias do além-mar. Graças ao domínio dos mares, a Grã-Bretanha tivera acesso aos recursos dos outros continentes, durante as grandes guerras da Revolução e do Império. As conquistas européias, a partir do século XVI, deviam ter demonstrado que a distância deixara de ser um obstáculo insuperável à ação militar. No começo do século XIX, o progresso dos meios de transporte parecia limitado aos transportes marítimos. A Grã-Bretanha se havia já estabelecido na Índia mas, para ir de Roma a Paris, Napoleão levava mais ou menos o mesmo tempo que César. Contudo, no século XIX e, no princípio do século XX, os meios de transporte terrestre se tinham desenvolvido prodigiosamente, graças à estrada de ferro e, mais tarde, ao motor de combustão interna. Esses progressos tornavam ainda menos justificável a inadvertência desta regra elementar de reciprocidade: se forças militares européias podiam estar presentes na Índia e no México, por que razão a força militar dos Estados Unidos não podia comparecer ao Velho Continente?

Esta falta de reconhecimento da possibilidade de que os emigrantes europeus instalados além-mar retornassem à Europa em uniforme parece ter tido várias causas: os espanhóis tinham precisado de corpos expedicionários pouco numerosos para conquistar a América Central e Meridional. Na época em que dominavam o mundo, os europeus tinham reservado o

grosso dos seus recursos às lutas que retrospectivamente nos parecem terem sido fratricidas; teriam dificuldade em conceber o transporte transatlântico de grandes exércitos. Além disso, os militares profissionais tendiam a superestimar a importância do corpo de oficiais e, mais ainda, da classe aristocrática na qual aqueles oficiais eram recrutados. A imagem de Epinal: "país mercante ou país militar" impedia o reconhecimento de um fato novo: a proporcionalidade aproximada do potencial industrial e do potencial militar. Ademais, pensava-se: por que razão os Estados Unidos, que desde o início da sua existência tinham sido hostis às alianças *(entanglement)*, preferindo afastar-se dos conflitos europeus, participariam agora de uma guerra cuja origem e objetivos pareciam obscuros?

Este último raciocínio não era radicalmente falso, mas não levava em conta a circunstância de que as primeiras batalhas não decidiriam a guerra e que as hostilidades se prolongariam por vários anos. Em outras palavras, estadistas e generais europeus cometeram o erro de ignorar o fato de que os Estados Unidos podiam *materialmente* enviar um grande exército à Europa. Tendo deixado de prever a ampliação da guerra devido ao recrutamento, aos recursos da indústria e à igualdade aproximada das forças em confronto, foram surpreendidos quando o dinamismo do conflito levou os Estados Unidos à guerra, estendendo o campo diplomático europeu à América.

Este campo diplomático, cujos limites são traçados pela técnica de transporte e de combate e pelo relacionamento entre os Estados, se compõe de unidades políticas e de agrupamentos de unidades (alianças provisórias e coalizões permanentes). A geografia do campo diplomático não se modifica, ou só se modifica lentamente; mas a força de cada unidade, e dos agrupamentos, pode alterar-se em ritmo rápido. As alegadas *constantes*, impostas pela geografia, são muitas vezes enganosas. Não é a geografia que sugere uma aliança ou uma inimizade, original ou permanente, senão a projeção sobre o mapa de uma determinada relação de forças: se essa relação evolui, outra política apresenta-se como razoável.

No começo do século os manuais de história diplomática pregavam a sabedoria das "alianças de duas frentes", tradição que parecia ditada pela geografia e que na verdade refletia uma determinada configuração da relação de forças. O Estado que ocupasse o centro da Europa precisaria ser mais forte do que a França para que esse tipo de aliança restabelecesse o equilíbrio, criando a ameaça de guerra em duas frentes. Uma "aliança de duas frentes" com a Polônia e a União Soviética, contra a República Federal Alemã (ou contra uma futura Alemanha unificada, que se estendesse até a linha Oder-Neisse) não teria sentido. Mesmo a Alemanha unificada seria mais fraca do que a Europa ocidental (desde que a França fosse

apoiada pelos países anglo-saxões) ou o bloco soviético. A França não teria necessidade de procurar enfraquecer, pelo cerco, um adversário naturalmente mais fraco do que ela.

A distribuição geográfica das alianças exerce, naturalmente, uma influência sobre o rumo da diplomacia. Os recursos, os objetivos e os sonhos das unidades políticas refletem o território que ocupam. Por outro lado, as alianças estão relacionadas com a posição respectiva dos Estados que as compõem; o aliado mais poderoso inquieta menos se é mais distante. O vizinho tende a se tornar um inimigo ou então um "aliado permanente". Mas, apesar de tudo, o aspecto essencial de um sistema é a configuração da sua relação de forças; o espaço só tem significado diplomático em função da localização dos "grandes" e dos "pequenos" Estados, dos países estáveis e instáveis, dos pontos nevrálgicos (militares e políticos) e das zonas pacificadas.

Para definir o que compreendemos como configuração da relação de forças[2], o mais simples será comparar duas configurações típicas: a multipolar e a bipolar. No primeiro caso, a rivalidade diplomática se desenvolve entre um certo número de unidades políticas, que pertencem à mesma classe. Diversas combinações de equilíbrio são possíveis: as reversões de alianças são normais no processo diplomático. No segundo caso, duas unidades políticas principais ultrapassam todas as outras em importância, de tal forma que o equilíbrio geral do sistema só é possível com duas coalizões; todos os demais Estados, pequenos ou grandes, ficam obrigados a aderir a um dos dois campos.

Qualquer que seja a configuração existente, as unidades políticas formam uma hierarquia, mais ou menos oficial, determinada essencialmente pelas forças que cada uma é capaz de mobilizar. Numa extremidade estão as grandes potências, na outra os pequenos países; umas reivindicam o direito de intervir em todos os assuntos, mesmo naqueles que não lhes dizem respeito diretamente; os outros têm como única ambição intervir, fora da sua limitada esfera de ação, nos assuntos que lhes concernem de modo direto (e às vezes se resignam mesmo a respeitar as decisões que foram tomadas sem sua participação). A ambição dos grandes Estados é modelar a conjuntura; a dos pequenos, adaptarem-se a uma conjuntura que essencialmente não depende deles. É uma oposição muito simples, que traduz opiniões mais do que a realidade: a maneira como os pequenos Estados *adaptam-se* à conjuntura contribui para dar forma à própria conjuntura.

---

2. Em alemão, *Gestallung der Kraftverhältnisse*; em francês, *configuration du rapport de forces*.

A distribuição das forças, no campo diplomático, é *uma das causas* que determinam o agrupamento dos Estados. Num caso extremo, dois Estados que não têm motivo de disputa podem tornar-se mutuamente hostis pela "fatalidade da posição". Dois Estados dominantes são quase inevitavelmente inimigos (a não ser que sejam estreitamente unidos), pela simples razão de que só se mantém o equilíbrio quando cada um pertence a um campo diferente. Quando a rivalidade cria a inimizade, o espírito e as paixões encontram os meios de justificá-la. Também na guerra o furor do combate nasce às vezes da própria luta e não do que a motiva.

Trata-se, naturalmente, de um caso extremo. As alianças não constituem um efeito mecânico da relação de forças. Simplificando, pode-se dizer que algumas potências entram em conflito por causa da divergência ou da contradição dos seus interesses e reivindicações; outros Estados, grandes ou pequenos, unem-se por interesse (esperam mais da vitória de um dos campos), por preferência sentimental (a simpatia da população inclina-se para um dos campos), ou pela busca do equilíbrio. A Grã-Bretanha tinha outrora a fama de tomar posição *exclusivamente* por este último motivo. Quase sempre indiferente aos pormenores do mapa da Europa, seu único objetivo era impedir a hegemonia ou o domínio completo de qualquer Estado isolado. Esta política pura de equilíbrio era lógica, porque desde a Guerra dos Cem Anos a Grã-Bretanha não tinha ambições no continente; por outro lado, para sua segurança e prosperidade, era vital que os países continentais não se reunissem numa coalização contra ela, de modo que a diplomacia britânica não se podia dar ao luxo de considerações ideológicas. Para ser razoável, devia parecer ao mesmo tempo honrada e cínica: cumprir seus compromissos para com os aliados, durante as hostilidades, e não ter qualquer aliança permanente.

Se a política dos países continentais não parecia tão distanciada das contingências ideológicas ou afetivas quanto a política do Estado insular, a culpa não cabia aos estadistas, mas sim às circunstâncias. Os monarcas europeus disputavam províncias e praças fortes, e as invasões deixavam sempre memórias amargas. Mesmo na época das guerras dinásticas, os soberanos não mudavam de aliança (e de inimigos) com plena liberdade. Depois da anexação da Alsácia-Lorena, por exemplo, nenhum governo francês, por mais autoritário que fosse, poderia ter concordado com uma plena reconciliação com a Alemanha.

As alianças e as hostilidades são determinadas às vezes pela simples relação de forças, às vezes por uma disputa em torno de um ponto definido; mais freqüentemente ainda, por uma combinação dos dois fatores. No que diz respeito às alianças e às hostilidades duradouras, as oposições de interesses e as convergências de aspirações vêm em primeiro lugar. O

longo período de guerras entre a França e a Grã-Bretanha foi dominado em parte pela hostilidade inevitável do Estado insular contra o principal Estado do Velho Continente; ao mesmo tempo, os empreendimentos coloniais da França e da Grã-Bretanha chocavam-se em mares e em terras distantes. Logicamente, o objetivo da Grã-Bretanha deveria ser destruir a frota francesa ou, pelo menos, tornar incontestável a superioridade da frota inglesa, a fim de garantir, através do domínio dos mares, a segurança e a expansão do império britânico. No século XX, o simples cálculo das forças não pode explicar a política britânica. Em tese, a Inglaterra teria podido aliar-se aos países continentais europeus para evitar a hegemonia norte-americana. Todavia, não foi o que ocorreu; para a classe dirigente inglesa, a hegemonia norte-americana parecia guardar qualquer coisa da antiga hegemonia britânica; o predomínio da Alemanha, porém, seria sentido como uma situação estranha, humilhante e inaceitável. Da *pax britannica* à *pax americana* não se mudava de universo; a mudança feria o amor-próprio dos ingleses, mas não sua alma coletiva. A *pax germanica*, por outro lado, não poderia imperar sem que a Inglaterra resistisse até a morte; só uma catástrofe militar poderia abrir caminho à hegemonia alemã.

Em última análise, as nações não lutam apenas para manter uma posição de força.

2. *Sistemas homogêneos e heterogêneos*

O comportamento externo dos Estados não é ordenado exclusivamente pela relação de forças: as idéias e os sentimentos influenciam as decisões dos atores internacionais. Não compreenderemos plenamente uma conjuntura diplomática se nos limitarmos a descrever a estrutura geográfica e militar das alianças e dos relacionamentos de hostilidade e a marcar no mapa os centros das forças, os países neutros, as coalizões duradouras ou ocasionais. Faltará ainda levar em conta as determinantes da conduta dos principais atores; em outras palavras, a natureza dos Estados e os objetivos formulados pelos detentores do poder. Por isto a distinção entre *sistemas homogêneos* e *sistemas heterogêneos* me parece fundamental[3]. Sistemas homogêneos são aqueles que reúnem Estados do mesmo tipo, dentro de uma mesma concepção da política. Sistemas heterogêneos são os que congregam Estados organizados segundo princípios diferentes, postulando valo-

3. É uma distinção que tomo emprestada a um livro notável de Panayis Papaligouras: *Théorie de la Société Internationale*, tese da Univ. de Genebra, de 1941. Livro que me foi indicado pela senhorita J. Hersch.

res contraditórios. Entre o fim das guerras de Religião e a Revolução Francesa o sistema europeu era ao mesmo tempo multipolar e homogêneo. A partir de 1945, o sistema europeu-americano formou-se simultaneamente bipolar e heterogêneo.

Numa primeira análise, os sistemas homogêneos demonstram maior estabilidade. Os governantes dos vários Estados conhecem os interesses, dinásticos ou ideológicos, que os unem, a despeito dos interesses nacionais que os separam. A fórmula da Santa Aliança traduz de forma extrema e solene o reconhecimento de uma homogeneidade: os governantes dos Estados soberanos se prometem assistência mútua contra os revolucionários. Os liberais denunciaram a Santa Aliança como uma conspiração dos reis contra os povos. Era uma aliança sem justificativa "nacional", porque, no século passado, a mudança de regime não acarretava uma reversão das alianças. A vitória da revolução na Espanha teria posto em perigo os Bourbons, não a França.

Hoje, cada um dos blocos tende a empregar, para uso interno, uma fórmula da Santa Aliança. A intervenção soviética na Hungria equivalia a proclamar o direito de o exército russo intervir em todos os países da Europa oriental para reprimir a contra-revolução (isto é, qualquer insurreição contra um regime que se intitulasse socialista). Também a oeste os regimes aliam-se virtualmente contra a revolução. A Santa Aliança contra a revolução, ou a contra-revolução, passa a ser necessária à sobrevivência de cada um dos blocos.

A homogeneidade do sistema favorece a limitação da violência. Quando os homens que detêm o poder, nos Estados que se confrontam, têm consciência da sua solidariedade natural, eles se inclinam à composição de interesses. Os revolucionários são inimigos comuns de todos os governantes; não são aliados de um dos Estados, membros de uma das alianças. Se os revolucionários levassem a melhor em um dos Estados, o regime dos outros Estados sofreria. O temor da revolução leva os chefes militares a se resignar à derrota ou a limitar suas pretensões.

Um sistema homogêneo parece estável também porque é previsível. Se todos os Estados têm regimes análogos, estes só podem ser tradicionais — formados pelo tempo, não improvisados. Em tais regimes, os estadistas obedecem a regras provadas ou a costumes. Os rivais e os aliados desse Estado sabem, de modo geral, o que podem esperar dele.

Por definição, os Estados e aqueles que falam em seu nome são levados a traçar a distinção entre inimigo do Estado e adversário político. A hostilidade estatal não implica o ódio e não exclui a possibilidade de acordo e de reconciliação após a luta. Vencedores ou vencidos, os estadistas podem tratar com o inimigo sem serem acusados de traição pelos ideó-

logos, por haverem poupado o "criminoso"[4], ou pelos extremistas, por haverem sacrificado os interesses nacionais a fim de garantir a sobrevivência do regime[5].

A heterogeneidade do sistema traz conseqüências contrárias. O inimigo aparece também como adversário, no sentido que o termo tem quando nos referimos às lutas internas: a derrota prejudica os interesses da classe dominante, além dos da Nação. Os homens que detêm o poder se batem pelo Estado e por si próprios. Por menos que os governantes estejam inclinados a ver nos rebeldes que surgem no campo adversário uma ameaça à ordem comum dos países em guerra, eles consideram normal provocar a discórdia no inimigo. Os adversários da facção no poder tornam-se aliados do inimigo nacional e, portanto, traidores da pátria, aos olhos dos concidadãos. A conjuntura de Santa Aliança incentiva os governos a subordinar seus conflitos à salvação do princípio comum de legitimidade. Há um conflito ideológico quando cada campo professa uma idéia e os dois campos estão divididos, havendo em cada um deles um certo número de cidadãos que não querem a vitória do seu país, se ela representar a derrota da idéia que os orienta, e que está encarnada no inimigo.

Este cruzamento de lutas civis e de conflitos entre Estados agrava a instabilidade do sistema. A participação dos Estados num dos dois campos em luta é questionada pelas rivalidades internas, que não podem deixar de interessá-los. As lutas partidárias se transformam *objetivamente* em episódios dos conflitos entre Estados. Quando as hostilidades se iniciam, uma paz negociada é difícil, pois a subversão do governo inimigo passa a ser quase fatalmente um dos objetivos da guerra. Os períodos de grandes guerras — guerras religiosas, revolucionárias, imperiais, guerras do século XX — sempre coincidiram com o questionamento do princípio de legitimidade e de organização dos Estados.

Esta coincidência não é acidental, mas a relação de causalidade pode ser concebida, abstratamente, de dois modos: a violência das guerras *cria* a heterogeneidade do sistema ou então, ao contrário, essa heterogeneidade é, senão a causa, pelo menos o contexto histórico das grandes guerras. Embora nunca se possa aceitar categoricamente um dos termos da alternativa, excluindo o outro, as lutas internas e os conflitos entre Estados nem sempre se combinam. A heterogeneidade não só é relativa, como pode revestir-se de várias formas.

4. Acusação feita por T. Veblen aos estadistas aliados de 1918.

5. O que Guillemin e outros autores esquerdistas disseram dos que queriam a paz em 1871. Por meio da continuação da guerra revolucionária não se teria podido mudar a sorte das armas?

O sistema europeu de 1914 era homogêneo ou heterogêneo? Sob muitos aspectos, a homogeneidade parecia prevalecer. Os Estados *reconheciam-se* reciprocamente. Mesmo o menos liberal dentre eles, a Rússia, dava à oposição o direito de existir e de criticar o governo. Em nenhum Estado havia uma ideologia decretada oficialmente e reputada indispensável à sua solidez. Viajava-se livremente através das fronteiras, e a exigência de passaporte por parte das autoridades russas causava escândalo. Nenhuma classe governante tinha por objetivo a subversão do regime de um país potencialmente inimigo: a *República* da França não pensava assim a respeito do *Império* alemão, ou do *Império* dos tzares. Aliás, a República francesa era aliada do Império tzarista, em conformidade com as exigências tradicionais do equilíbrio de forças.

Esta homogeneidade, evidente em tempos de paz, tinha algumas fissuras que a guerra deveria abrir. No interior dos Estados, os dois princípios de legitimidade — o direito de nascença e o critério eleitoral —, cujo conflito constituíra um dos motivos das guerras da Revolução e do Império, coexistiam numa trégua precária.

Comparados aos regimes fascistas e comunistas de hoje, o império alemão e a Rússia tzarista eram relativamente liberais. Mas o poder supremo e soberano continuava a pertencer às famílias reinantes. A heterogeneidade dos regimes absolutistas (em que o soberano era designado pelo seu nascimento) e dos regimes democráticos (em que o povo o elegia) existia virtualmente. É verdade que, enquanto a Rússia tzarista estivesse aliada às democracias ocidentais, nenhum dos dois campos podia explorar plenamente esta oposição. Depois da Revolução Russa, a propaganda aliada não hesitou em fazê-lo.

Havia algo mais grave: a relação entre as populações e o Estado não se tinha mais estabilizado no século XX. O império alemão e o reino da Itália se haviam constituído em nome do direito das nacionalidades. Mas na Alsácia-Lorena, o Reich havia dado à idéia nacional um sentido que os liberais da França e de outros países não tinham aceitado: a nacionalidade seria um destino imposto pela língua e pela história dos indivíduos ou pela liberdade de cada um escolher o Estado a que devia pertencer? Além disto, o estatuto territorial da Europa, fundado na herança dinástica e no equilíbrio de forças, não era compatível com a idéia nacional, qualquer que fosse o modo de interpretá-la. A Áustria-Hungria, por exemplo, era um império multinacional, como o império otomano. Todos os poloneses estavam submetidos a uma lei estrangeira, pois não eram nem alemães, nem russos, nem austríacos.

Desde o início da guerra, todos os Estados beligerantes tentaram utilizar a idéia nacional para mobilizar em seu proveito o dinamismo que gera-

va. Os imperadores fizeram promessas solenes e vagas aos poloneses, como se tivessem percebido, de modo um tanto confuso, que a participação da Polônia era o pecado da Europa. A universalização da profissão militar talvez tenha também sugerido aos governantes que doravante a guerra deveria ter um sentido para aqueles que arriscariam a vida combatendo.

Este caráter heterogêneo do princípio de legitimidade (como devem ser designados os governantes? A que Estado devem pertencer as populações?) não contrariava o parentesco cultural profundo dos membros da comunidade européia, nem insuflava em cada um dos Estados-membros daquele sistema a vontade de destruir o regime dos outros. Em tempos de paz, cada Estado considerava os assuntos internos das outras unidades do sistema como algo que não o interessava. Por liberalismo, a França e a Grã-Bretanha davam asilo aos revolucionários russos, mas não lhes davam recursos ou armas para a organização de grupos terroristas. Contudo, a partir de 1916 ou 1917, para justificar a decisão de continuar a guerra até a vitória absoluta, para convencer os soldados aliados de que estavam defendendo a liberdade e para dissociar o povo alemão do seu regime político, a propaganda e a diplomacia aliadas passaram a apresentar o absolutismo como a causa da guerra e dos "crimes" da Alemanha, proclamando o direito de autodeterminação dos povos (que levaria à desagregação da Áustria-Hungria) como fundamento de uma paz justa; recusaram-se, por fim, a negociar com os governantes responsáveis pela eclosão da grande mortandade. Semi-homogêneo em 1914, o sistema europeu se havia tornado irremediavelmente heterogêneo em 1917, como conseqüência do furor da luta e da necessidade que sentiam os ocidentais de justificar sua decisão de chegar a uma vitória decisiva.

Na Grécia também, às vésperas da Guerra do Peloponeso, as cidades-estado eram relativamente homogêneas: tinham combatido juntas os persas, adoravam os mesmos deuses, celebravam as mesmas festas, participavam dos mesmos jogos. Suas instituições econômicas e políticas pertenciam à mesma família: eram variações do mesmo tema. Quando explodiu a guerra de morte entre Atenas e Esparta, cada um dos campos em que se dividiu o mundo grego lembrou-se de que estava associado à idéia da democracia ou à da aristocracia (ou oligarquia). O objetivo não era tanto encorajar o ardor dos combates como debilitar o adversário e conseguir aliados no interior do campo oposto. Esta heterogeneidade é muitas vezes suficiente para transformar a hostilidade entre Estados em inimizade passional. O senso da cultura comum desaparece, e os beligerantes só percebem o que os separa. Pode ser mesmo que a heterogeneidade mais terrível

(pelos seus efeitos sobre a paz, e a moderação na guerra) seja justamente a que se manifesta num fundo de comunidade.

A heterogeneidade das cidades gregas no tempo da Guerra do Peloponeso, ou a dos Estados europeus em 1917 e em 1939, era, apesar de tudo, menos incisiva do que a dessas cidades e do império persa, a das cidades e da Macedônia, a dos reinos cristãos e do império otomano; *a fortiori*, a dos conquistadores espanhóis e dos impérios inca e asteca, a dos conquistadores europeus e das tribos africanas. Em termos abstratos, esses exemplos nos sugerem três situações típicas: 1) as unidades políticas pertencentes a uma mesma região cultural muitas vezes mantinham relações regulares com outras unidades políticas, externas à região, reconhecidas claramente como distintas. Em função da sua idéia do homem livre, os gregos olhavam com uma certa condescendência os súditos dos impérios orientais. O Islã separava os reinos cristãos do império otomano sem que isto prejudicasse a aliança do Comandante dos Fiéis com o rei da França; 2) os espanhóis eram *essencialmente* diferentes dos incas e dos astecas. Os conquistadores levaram a melhor, a despeito da inferioridade numérica, graças aos ressentimentos das tribos submetidas aos povos imperiais, e também à eficiência aterrorizadora das suas armas. Os conquistadores destruíram essas civilizações, que não queriam nem podiam compreender, sem ter a consciência de que cometiam um crime; 3) o relacionamento entre os europeus e os negros africanos talvez não seja substancialmente diferente da relação entre espanhóis e incas. Os antropólogos contemporâneos nos recomendam não desprezar a "cultura" específica daqueles que nossos antepassados consideravam como selvagens, agindo com cuidado e moderação ao estabelecer uma hierarquia de valores culturais.

No que diz respeito à crueldade, seria difícil estabelecer uma comparação entre as guerras envolvendo unidades políticas culturalmente aparentadas e heterogêneas: as guerras feitas pelos conquistadores contra civilizações que são incapazes de compreender ou as guerras entre povos civilizados e povos selvagens. Todos os conquistadores — mongóis ou espanhóis — mataram e pilharam. Os beligerantes não precisam ser estranhos para se tratar com ferocidade; basta para isto a heterogeneidade política, muitas vezes criada ou pelo menos exacerbada pela própria guerra. A luta entre unidades da mesma civilização é às vezes ainda mais furiosa, porque tem características de guerra civil e religiosa. A guerra entre Estados transforma-se em guerra civil quando cada um dos campos que se defrontam está ligado a uma facção dentro do outro campo; transforma-se em guerra religiosa quando os indivíduos associam-se a uma forma determinada de Estado, mais do que a um Estado concretamente; quando

comprometem a paz civil reivindicando a livre escolha dos seus deuses ou da sua Igreja.

Os sistemas internacionais que abrangem Estados aparentados e vizinhos são ao mesmo tempo o palco de grandes guerras e o virtual espaço de processos de unificação imperial. O campo diplomático amplia-se à medida que as unidades políticas integram um número crescente de antigas unidades elementares. Depois da conquista macedônica, as cidades gregas reunidas passaram a constituir uma unidade. Após as conquistas de Alexandre e do império romano, toda a bacia do Mediterrâneo ficou submetida às mesmas leis e à mesma vontade. À medida que o império progride, tende a desaparecer a distinção entre parentesco de civilização e participação no Estado: o império está às voltas com os "bárbaros", na sua periferia, e com populações rebeldes, ou massas "não-civilizadas", no interior. Os combatentes de ontem tornam-se concidadãos.

Retrospectivamente, a maior parte das guerras parecem guerras civis, porque colocam em oposição unidades políticas destinadas a fundir-se numa unidade de ordem superior. Antes do século XX, os japoneses só tinham tido guerras entre eles, e os chineses haviam combatido entre si e também contra os bárbaros, mongóis e manchus. Aliás, não poderia ter sido diferente. Do mesmo modo que as pessoas, as coletividades estão em conflito com os vizinhos, que são *outras* coletividades, embora física e moralmente próximas. É preciso que as unidades políticas sejam vastas para que o vizinho pertença a uma civilização que o historiador, com uma perspectiva de séculos, possa considerar genuinamente diferente.

Depois de 1945, o campo diplomático estendeu-se até os confins do mundo, e o sistema diplomático, a despeito de todas as diferenças internas, passou a tender à homogeneidade jurídica, de que a Organização das Nações Unidas é uma manifestação.

3. *Sociedade transnacional e sistema internacional*

Dissemos que os sistemas internacionais englobam unidades que mantêm um relacionamento diplomático regular, relações estas que se fazem acompanhar normalmente de laços entre os indivíduos que participam das diferentes unidades. *Os sistemas internacionais são o aspecto interestatal da sociedade à qual pertencem as populações submetidas a soberanias distintas.* A sociedade helênica, no século V antes da era cristã, e a sociedade européia, no século atual, constituem realidades *transnacionais*.

A sociedade transnacional manifesta-se pelo intercâmbio comercial, pelos movimentos de pessoas, pelas crenças comuns, pelas organizações que ultrapassam as fronteiras nacionais, pelas cerimônias e competições abertas aos membros de todas as unidades políticas. Ela é tanto mais viva quanto maior é a liberdade de comércio, de movimentação e de comunicação; e quanto mais fortes forem as crenças comuns, mais numerosas serão as organizações não-nacionais, mais solenes as cerimônias coletivas.

É fácil encontrar exemplos que ilustram a vitalidade da sociedade transnacional. Antes de 1914, o intercâmbio econômico gozava, em toda a Europa, de grande liberdade, garantida pelo padrão-ouro e pela conversibilidade monetária mais do que pela legislação. Os partidos operários agrupavam-se numa organização internacional. A tradição grega dos jogos olímpicos tinha sido retomada. A despeito da pluralidade das Igrejas cristãs, as crenças religiosas, morais e mesmo políticas eram fundamentalmente análogas em todos os países. Um francês podia morar na Alemanha sem qualquer dificuldade, como um alemão podia preferir residir na França. Este exemplo — como o da sociedade helênica do século V antes de Cristo — ilustra a relativa autonomia da ordem interestatal (da paz e da guerra) com relação ao contexto da sociedade transnacional. Não basta que os indivíduos se conheçam e se freqüentem, que troquem mercadorias e idéias, para que reine a paz nas unidades políticas soberanas, embora essa intercomunicação seja provavelmente indispensável à formação ulterior de uma comunidade internacional ou supranacional.

O exemplo contrário é o da Europa e do mundo entre 1946 e 1953, e mesmo hoje — embora uma certa sociedade transnacional esteja em vias de se reconstituir, por cima da "Cortina de Ferro", depois de 1953. As trocas comerciais entre países comunistas e países da Europa ocidental estavam reduzidas a um mínimo e (pelo menos de um lado) tinham caráter governamental. O "cidadão soviético" não tinha direito a comerciar com um "cidadão capitalista", a não ser por intermédio da administração pública, e não podia comunicar-se com ele sem que isso despertasse suspeita. As comunicações interindividuais estavam em sua maior parte proibidas, a não ser que fossem a expressão de comunicações entre Estados: funcionários e diplomatas conversavam com seus colegas ocidentais no exercício das suas funções.

Essa ruptura total da sociedade transnacional tinha um caráter patológico; hoje, a União Soviética se faz representar em congressos científicos e em competições esportivas; recebe turistas estrangeiros e permite todos os anos que alguns milhares de cidadãos soviéticos visitem os países ocidentais. Os contatos pessoais com os ocidentais não são mais proibidos de modo radical: as esposas russas de aviadores ingleses tiveram permis-

são para se juntar aos maridos. O intercâmbio comercial amplia-se gradualmente. Contudo, é duvidoso que esta restauração da sociedade transnacional tenha modificado o essencial: a heterogeneidade no que diz respeito ao princípio da legitimidade; a diferença na forma de organização do Estado e da estrutura social, que permanece radical. A comunidade cristã tem uma relevância limitada, porque a fé política prevalece sobre a fé religiosa, e esta última é considerada um assunto particular. Nenhuma organização política, sindical ou ideológica pode congregar cidadãos soviéticos e ocidentais, a não ser que esteja a serviço, aberto ou clandestino, da União Soviética. A heterogeneidade do sistema interestatal divide de modo irremediável a sociedade transnacional.

Em todas as épocas a sociedade transnacional foi regida por costumes, convenções, ou por um direito específico. As relações que os cidadãos de um país beligerante estavam autorizados a manter com os cidadãos do Estado inimigo eram regidas mais pelo costume do que pela lei. Convenções intergovernamentais precisavam o estatuto dos cidadãos de cada país que estivessem estabelecidos no território do outro. A legislação torna lícita ou ilícita a criação de movimentos transnacionais ou a participação em organizações profissionais ou ideológicas que pretendem agir num nível supranacional.

Do ponto de vista sociológico, estaria inclinado a denominar "direito internacional privado" o direito que regulamenta essa sociedade transnacional que acabamos de descrever — isto é, a sociedade imperfeita, formada por indivíduos que pertencem a unidades políticas distintas e que mantêm relações recíprocas enquanto pessoas privadas. Alguns juristas vinculam ao direito interno todo o direito internacional privado, ou parte dele, o que é normal. As normas aplicáveis aos estrangeiros e às relações familiares ou comerciais entre nacionais e estrangeiros são parte integrante do sistema de normas do Estado considerado. Ainda que tais normas derivem de um acordo entre Estados, isso não modifica em essência a situação: os acordos sobre dupla tributação, por exemplo, garantem um tipo de tratamento recíproco para os cidadãos de cada um dos países signatários, ao mesmo tempo que protegem os contribuintes dos dois países contra a sobreposição de taxas. As conseqüências dessas convenções entre Estados ocorrem dentro do sistema legal de cada um deles.

Mas as proposições, proibições e obrigações consignadas nos tratados entre Estados constituem o "direito internacional público". Nas duas seções precedentes, examinamos a *configuração da relação de forças* assim como a *homogeneidade e heterogeneidade dos sistemas*. A regulamentação das

relações internacionais se situa no ponto de encontro desses dois temas. Em que medida as relações entre os Estados, na paz e na guerra, estão sujeitas a um direito — no mesmo sentido em que o estão, e sempre o estiveram, as relações entre os indivíduos, na família e nos negócios[6]?

As relações entre os Estados, como todas as outras relações sociais, nunca foram puramente arbitrárias. Todas as civilizações ditas superiores distinguiram entre os membros da tribo (da cidade ou do Estado) e os estrangeiros, bem como entre diversas categorias de estrangeiros. Os tratados foram conhecidos desde a mais remota antiguidade, pelos egípcios e pelos hititas. Todas essas civilizações tiveram um código não-escrito que determinava o modo de tratar os embaixadores, os prisioneiros e até mesmo os guerreiros inimigos, durante o combate. Não é isto o que nos dá o direito internacional público?

Os Estados concluíram numerosos acordos, convenções ou tratados, alguns dos quais interessam sobretudo à *sociedade transnacional;* outros dizem respeito também ao *sistema internacional.* À primeira categoria pertencem, por exemplo, as convenções postais, as convenções relativas à higiene, aos pesos e medidas; à segunda, o direito do mar, por exemplo.

As convenções internacionais regulamentam a utilização dos oceanos e dos rios, dos meios de transporte e comunicação, no interesse coletivo dos Estados e não só dos indivíduos. A expansão do direito internacional demonstra a ampliação dos interesses coletivos da sociedade transnacional ou do sistema internacional e a crescente necessidade de submeter ao império das leis a coexistência das coletividades humanas, organizadas politicamente sobre uma base territorial, sob o mesmo céu, à margem dos mesmos oceanos.

Contudo, o direito internacional modificará a essência do relacionamento entre os Estados? As controvérsias relativas ao direito internacional[7] desenvolvem-se ordinariamente num plano intermediário entre o direito positivo, de um lado, e as ideologias ou filosofias do direito, de outro; plano de uma teoria que poderíamos chamar, empregando a nomenclatura de Perroux, de "implicitamente normativa". As obrigações do direito internacional resultam de tratados, assinados pelos Estados, ou

6. Sempre houve uma regulamentação social, embora nem sempre tenha havido elaboração jurídica da mesma ou, *a fortiori,* um direito escrito.

7. Evitaremos qualificar, a todo momento, com o adjetivo "público", mas fica entendido que o direito internacional de que falamos é o que os juristas chamam de "direito internacional público".

do costume. Porém o "direito de autodeterminação dos povos", o "princípio das nacionalidades" e a "segurança coletiva" são fórmulas vagas, idéias que exercem influência sobre os estadistas e sobre a interpretação dada pelos juristas ao direito positivo. Não se poderia dizer que fundamentam um sistema de normas, que acarretam direitos ou deveres precisos para os Estados. O jurista que deseja definir a natureza da lei internacional se esforça por enunciar de modo conceitual o direito positivo, determinando seu sentido específico. Esta interpretação, contudo, não está compreendida no próprio direito positivo, que tolera uma variedade de interpretações. Mais ainda do que a teoria econômica, a teoria jurídica contém um elemento doutrinário: ela evidencia o sentido da realidade jurídica, mas este alegado descobrimento é também uma interpretação, influenciada pela idéia que tem o teórico do que deve ser o direito internacional.

Este tem como fonte importante — senão preponderante — os tratados; essa a opinião unânime dos juristas. Mas os tratados raramente são assinados *com plena liberdade* por *todas* as partes contratantes: eles traduzem uma relação de forças, consagram a vitória de uma parte e a derrota de outra. O princípio *pacta sunt servanda* ("os acordos devem ser cumpridos") é uma condição da existência do direito internacional — se não é seu fundamento moral, ou sua norma primeira. Ao mesmo tempo, o direito internacional tende a ser conservador: é o país vitorioso na última guerra que em geral o invoca contra as reivindicações do país vencido que recompôs suas forças. Em outras palavras, a estabilização de uma ordem jurídica, baseada nos compromissos recíprocos dos Estados, seria satisfatória em uma das hipóteses seguintes: se os Estados concluíssem tratados que todos considerassem eqüitativos; ou se houvesse uma instância superior, reconhecida por todos e capacitada a proceder revisões nesses tratados, guiando-se por critérios indiscutíveis de justiça.

É verdade que, além da fórmula *pacta sunt servanda,* há também a fórmula *rebus sic stantibus* ("se tudo permanecer igual"); resta saber quando as alterações havidas nas circunstâncias justificam a modificação de um tratado. Os ocidentais têm o direito, juridicamente incontestável, de ocupar uma parte de Berlim. Mas esta presença estava associada ao projeto de uma Alemanha unificada. Abandonado aquele projeto e aceita a participação da Alemanha, convém modificar os acordos porque o contexto é outro? Não há uma resposta jurídica a esta pergunta.

Se os tratados constituem a principal fonte do direito internacional, isto se deve a que os sujeitos desse direito são os Estados. Contudo, os acontecimentos históricos de importância, que provocam o nascimento e a

morte dos Estados, são externos[8] à ordem jurídica. Os Estados bálticos, por exemplo, deixaram de existir; não são mais sujeitos de direito internacional. Nada do que a União Soviética faz nesses territórios (que em 1939 estavam sujeitos à soberania estoniana, letã ou lituana) é relevante do ponto de vista do direito internacional — pelo menos aos olhos dos Estados que deixaram de reconhecer a Estônia, a Letônia e a Lituânia.

Quando um Estado é riscado do mapa do mundo, está sendo vítima de uma violação do direito internacional. Contudo, se não for logo socorrido cairá no esquecimento, e o Estado que o houver destruído não deixará de ser recebido nas assembléias das nações que se proclamam "pacíficas". As ideologias não permitem afirmar ou negar — em abstrato ou numa conjuntura determinada — que uma população tenha o direito de se constituir em nação. Em outras palavras, mesmo o observador de boa-fé hesita muitas vezes em declarar que uma violação do *statu quo* territorial é justa ou injusta, conforme ou contrária — a curto ou longo prazo — aos interesses do povo em questão ou da comunidade internacional.

Os direitos dos Estados entram em vigor no mesmo dia em que as novas unidades políticas são reconhecidas. Os rebeldes não-organizados não têm qualquer proteção legal; a autoridade legítima os trata como criminosos — e precisa tratá-los assim na medida em que deseja manter-se. Se os rebeldes se organizam e passam a exercer autoridade sobre uma parte do território, adquirem certos direitos de beligerância; a situação se transforma em *guerra civil* e, na prática, tende a desaparecer a distinção entre a "autoridade legítima" e os "rebeldes". Surgem em cena dois governos rivais, e o resultado do conflito decidirá a legalidade ou ilegalidade dos beligerantes. O direito internacional só pode regular interinamente o que a sorte das armas e a arbitragem das forças vai decidir em caráter definitivo. Ao fim de alguns anos, a F.L.N. da Argélia passou de um bando de "rebeldes" a um "governo no exílio"; dentro de alguns anos, a Frente atuará livremente no interior das fronteiras de uma Argélia independente, em nome da soberania nacional.

---

8. Se se preferir, os Estados são os criadores dessa ordem jurídica. Alguns juristas modernos, como Hans Kelsen, negam que o nascimento e a morte dos Estados sejam fatos metajurídicos: admitem a teoria de que o reconhecimento é um ato mais político do que jurídico, sem caráter constitutivo. Afirmam ainda que é o direito internacional que qualifica como "Estado" os fatos que merecem essa qualificação. "A existência jurídica do novo Estado não depende do reconhecimento, mas da realização objetiva de certas condições estabelecidas pelo direito internacional para que o Estado seja reconhecido" ("Teoria Geral do Direito Internacional Público", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 42, 1932, p. 287). Admitido este sistema, poder-se-á dizer que os acontecimentos históricos criam as condições de fato que receberão do direito internacional (e não da vontade dos Estados existentes) a qualificação de nascimento ou de morte de um Estado.

Os juristas formularam as regras que os Estados devem obedecer em caso de guerra civil. Mas a prática varia, mesmo modernamente, em função de muitas circunstâncias. Conforme já vimos, há dois casos extremos: o sistema homogêneo pode levar à Santa Aliança, à defesa comum da ordem estabelecida, como no caso da repressão da revolução espanhola de 1827 pelo exército francês ou da revolução húngara de 1848 pelo exército de Nicolau I.

Num sistema heterogêneo, contudo, cada um dos campos sustenta os rebeldes que lutam contra o regime prevalecente no campo inimigo. As regras de "não-intervenção" foram elaboradas e parcialmente aplicadas nos períodos intermediários, quando nem os poderes estabelecidos nem os revolucionários eram solidários através das fronteiras. Se não há uma "Internacional" dos povos nem uma "Internacional" dos reis, os Estados se abstêm de tomar partido em favor da vitória dos soberanos ou dos rebeldes, porque a vitória de uns ou de outros não os afetará profundamente.

As normas jurídicas precisam ser interpretadas. Sua significação nem sempre é evidente, e sua aplicação a um caso concreto pode ser contestada. Ora, o direito internacional não determina o órgão que detém a suprema autoridade interpretativa. Se os Estados não assumirem o compromisso de submeter suas controvérsias à Corte Internacional de Justiça[9], cada um dos signatários de um tratado se reservará o direito de interpretá-lo. E como os Estados têm concepções jurídicas e políticas diferentes, o direito internacional que subscrevem terá interpretações contraditórias, fragmentando-se, de fato, em uma multiplicidade de ordens jurídicas — todas fundamentadas nos mesmos textos, levando porém a resultados incompatíveis.

Aliás, basta que os Estados não "reconheçam" os mesmos Estados, ou os mesmos governos, para que essas interpretações incompatíveis subam à superfície. Supondo que os Estados concordem a respeito da conduta relativa aos "rebeldes", ou aos "governos legais", bastará que alguns interpretem como "rebeldes" os "legalistas" para que a ordem jurídica, que se baseia num sistema heterogêneo, revele sua contradição interna. Os Estados não qualificam sempre da mesma forma as situações de fato. A F.L.N. da Argélia será considerada por alguns como um "bando de rebeldes"; outros a considerarão um governo legal. A travessia do paralelo 38° pelo exército norte-coreano pode ser vista como "episódio de uma guerra civil" ou um "ato de agressão".

Poder-se-á objetar que nem todas essas interpretações são igualmente verossímeis, o que é verdade. Na Coréia, a linha de demarcação estava

9. Ou decidirem soberanamente sobre a obrigatoriedade desse compromisso.

prevista por um acordo entre a União Soviética e os Estados Unidos. Em 1958, os "rebeldes" argelinos não exerciam autoridade regular sobre qualquer parte do território da Argélia. Para um observador objetivo, isento de compromisso ideológico, que aplique critérios tradicionais, uma determinada interpretação parece preferível a outra. Contudo, por que razão os Estados interessados deveriam aplicar essa mesma interpretação, se ela não os favorece? Os Estados são cuidadosos na manutenção da ordem jurídica de conformidade com seu interesse comum, quando se reconhecem mutuamente enquanto Estados e regimes. Mas, num sistema heterogêneo, este reconhecimento recíproco é limitado pela rivalidade ideológica. Cada um dos campos que se defronta não quer necessariamente destruir os Estados pertencentes ao campo adversário, mas enfraquecê-los ou subverter seu regime. A interpretação jurídica, ainda que concretamente pouco efetiva, pode ser empregada como um instrumento de guerra subversiva, um meio de pressão diplomática.

Finalmente, supondo que a comunidade dos Estados entre num acordo sobre a interpretação genuína (no caso húngaro, o governo legal era o de Imre Nagy; a insurreição havia sido provocada pelo povo, não por agitadores estrangeiros ou agentes norte-americanos), restará ainda o problema de como coagir o Estado que viola a lei. Também neste ponto essencial o direito internacional difere do direito interno. A única sanção eficaz contra o Estado que cometeu um ato ilícito é o emprego da força. Mas o Estado culpado possui armas e não aceita a submissão à sentença de um árbitro ou à votação de uma assembléia. O esforço para fazer respeitar o direito implica, portanto, um risco de guerra: ou se precipita a guerra que o próprio direito tinha por função prevenir, a fim de punir os violadores da lei internacional, ou então se proclama a injustiça e se continua a sofrê-la; e os conquistadores, de modo geral, são menos sensíveis à reação da não-violência (pregada por Gandhi, na Índia) do que os ingleses no século XX.

Um direito que não pode ser interpretado de modo indiscutível, que não contém sanções eficazes, que se aplica a sujeitos cujo nascimento e morte se limita a constatar, que não pode durar indefinidamente, mas que não se sabe como rever — este direito tem a mesma natureza do direito interno? A maior parte dos juristas responde afirmativamente, e não vou contradizê-los. Considero mais importante apontar as diferenças entre as espécies do que negar a participação de uma delas no mesmo gênero.

4. *Legalizar a guerra ou pô-la fora da lei?*

O título da famosa obra de Grotius — *O Direito da Paz e da Guerra* — não

cobre todo o campo do direito internacional, mas atinge seguramente um dos seus objetivos principais. É uma fórmula que lembra o dilema que confronta juristas e filósofos: o direito internacional pode — e deve — legalizar a guerra ou, ao contrário, deve pô-la fora da lei? Deve prevê-la ou excluir sua possibilidade, limitá-la ou proscrevê-la?

Antes de 1914, a resposta, dada pela história, não continha qualquer elemento de dúvida. O direito internacional público europeu jamais tivera por objetivo, ou adotara como princípio, a colocação da guerra fora da lei. Muito pelo contrário, previa as formas como a guerra deveria ser declarada, proibia a utilização de certos meios ofensivos, regulamentava as modalidades de armistício e de assinatura da paz, impunha aos neutros obrigações com respeito aos beligerantes e aos beligerantes certas regras com respeito aos prisioneiros, à população civil, etc. Em suma, o direito internacional legalizava e limitava a guerra, em vez de fazer dela um crime.

Considerando-se a guerra como legal, os beligerantes podiam ver seus inimigos sem ódio ou vituperações. Eram os Estados que se combatiam, não as pessoas que os compunham. Sem dúvida a legalidade da guerra não resolvia o problema moral de saber se a guerra era justa ou não. Mas o beligerante, ainda que responsável por uma guerra injusta, não deixava de ser um inimigo legal[10].

Por que razão os juristas clássicos sustentam *julgamentos morais* sobre a conduta respectiva dos Estados em conflito ao lado de *julgamentos jurídicos*, que legalizam a guerra para as duas partes? A razão vinha indicada claramente nas obras do século XVII, e sobretudo nas do século XVIII: admitindo-se que os monarcas não devem fazer a guerra pela glória ou por divertimento, por ambicionar riquezas ou terras alheias (se são sábios e virtuosos), não poderiam desprezar as exigências da sua segurança. Se um príncipe acumula tal força que se encontra em condições de esmagar os vizinhos, estes não vão assistir passivamente à ruptura do equilíbrio, que é a única garantia de segurança nas relações entre os Estados.

Os juristas clássicos não só estavam conscientes dos equívocos que já analisamos, da discriminação necessária entre a iniciativa das hostilidades

10. Por exemplo, Emer de Vattel, em *Le Droit des Gens ou Principes de la Loi Naturelle Appliqués à la Conduite et aux Affaires des Nations et des Souverains* (1758), Liv. III, Cap. III, parágrafo 39: "Entretanto, pode ocorrer que os dois contendores estejam em boa-fé; e numa causa duvidosa não é certo de que lado está o direito. Como as nações são iguais e independentes, e não se podem erigir em juízes umas das outras, em toda causa sujeita a dúvida as armas dos dois beligerantes devem ser consideradas igualmente legítimas, pelo menos quanto a seus efeitos externos, até que a causa seja decidida". Ou ainda, mais claramente: "A guerra formal deve ser considerada justa para as duas partes, quanto aos seus efeitos" (Liv. III, Cap. XII, parágrafo 190).

e a agressão, entre a responsabilidade pela origem da guerra e a responsabilidade pelos seus motivos, como *admitiam a legitimidade moral da ação ditada pelas exigências do equilíbrio, ainda que se tratasse de uma ação agressiva.* Teriam aceito, talvez com algumas reservas, a fórmula de Montesquieu[11] que já mencionamos, segundo a qual "o direito natural de defesa obriga algumas vezes ao ataque". Por isto tornava-se difícil identificar com segurança o agressor autêntico (não o agressor aparente). A moral do equilíbrio de forças comportava uma casuística e não excluía o recurso às armas.

Tanto J. J. Rousseau quanto Hegel deram uma expressão extremada às idéias inspiradoras deste direito internacional europeu. No *Contrat Social*, Rousseau escreve: "A guerra não é em absoluto um relacionamento entre homens, mas sim entre Estados, no qual os particulares só ocasionalmente se tornam inimigos — não como homens, ou mesmo como cidadãos, mas como soldados; não na qualidade de membros da pátria, mas na condição de seus defensores. Cada Estado só pode ter como inimigos outros Estados, e não pessoas, já que não pode haver qualquer relacionamento genuíno entre coisas de natureza diferente." Numa guerra puramente interestatal, os indivíduos não têm motivo para se odiar, e o Estado vencedor não deve causar mal aos súdito do Estado inimigo, uma vez que este admita sua derrota. A violência limita-se, assim, ao choque dos exércitos.

Mais radicais ainda são os textos de Hegel, na última parte da *Filosofia do Direito*: "O direito internacional resulta do relacionamento de Estados independentes. Seu conteúdo em si e por si tem a forma do dever-ser, porque sua efetivação depende de vontades soberanas distintas. " Esta fórmula equivale a dizer que, devido à pluralidade dos Estados soberanos, as obrigações concretas do direito internacional não podem ser consagradas por meio de sanções: permanecem dever-ser, como a moralidade.

"O fundamento do direito das gentes, enquanto direito universal que deve valer em si e por si entre os Estados, diferente do conteúdo particular dos contratos, está em que os tratados devem ser respeitados: *Pacta sunt servanda.* Sobre ele repousam as obrigações recíprocas dos Estados. Mas, como seu relacionamento baseia-se na soberania de cada Estado, o resul-

11. Vattel tem reservas a respeito da fórmula de Montesquieu. Ele prefere as confederações à guerra preventiva como recurso para manter o equilíbrio, mas escreve: "É uma infelicidade para o gênero humano que se possa quase sempre supor a vontade de oprimir onde existe o poder de oprimir impunemente... Não há talvez exemplo de um Estado que veja acrescida de modo notável sua potência sem dar a outros Estados motivos justos de queixa...". E dá também esta fórmula sobre a legitimidade do ataque preventivo: "Há fundamento em prevenir um perigo em função do grau de aparência e da importância do mal ameaçado."

tado é que eles estão, uns com respeito aos outros, num estado natural; seu direito não consiste numa vontade universal constituída em poder acima deles, senão que seu relacionamento mútuo baseia-se numa vontade particular." A fórmula é a mesma para a qual se encaminhava a análise precedente. O direito internacional está constituído pelos compromissos mútuos assumidos, implícita ou explicitamente, pelos Estados. Contudo, como os Estados não alienam sua soberania no momento em que assumem tais compromissos, surge a possibilidade da guerra — quando as partes não se entendem sobre a interpretação dos tratados, ou quando uma delas quer modificar seus termos.

"Por outro lado, mesmo na guerra vista como situação não-jurídica de violência, persiste um laço entre os Estados, pelo fato de que eles se reconhecem mutuamente como tal. Devido a este vínculo, cada um deles vale, para os demais, como existente em si e por si. A própria guerra é determinada como uma situação provisória." A guerra é um estado jurídico, previsto para suspender a maior parte das obrigações que os Estados contraem reciprocamente em tempos de paz, mas que não perde de todo seu caráter legal. Os beligerantes não empregam todos os meios possíveis de violência e quando aplicam a força não se esquecem da futura restauração do seu relacionamento jurídico (proposição válida com a condição de que a própria existência do Estado não seja o motivo das hostilidades).

Esta concepção clássica sempre pareceu insuficiente a alguns filósofos: dificilmente é compatível com o caráter obrigatório do direito e tornou-se inaceitável para a opinião pública depois da Primeira Guerra Mundial. Tantas mortes, e tão grande destruição material, não podiam ser aceitas como algo normal. A guerra não podia mais ser vista como um episódio das relações entre os Estados, senão que devia ser posta fora da lei — no sentido próprio do termo. Os vencedores decretaram que os vencidos eram responsáveis pelas hostilidades, cuja iniciativa foi considerada retrospectivamente como um ato criminoso. Instaurou-se uma Sociedade das Nações, com o objetivo de manter a paz. Dez anos depois, inspirado pelos Estados Unidos, o pacto Briand-Kellog proclamava mais solenemente ainda a ilegalidade da guerra como instrumento da política.

O sistema jurídico da Sociedade das Nações e do pacto Briand-Kellog faliu porque os Estados insatisfeitos queriam alterar a ordem estabelecida, e a organização internacional não tinha meios nem para impor pacificamente as transformações que a justiça tornaria eventualmente necessárias, nem para deter a ação dos Estados revolucionários. Quando o Japão criou o Mandchukuo, na Manchúria, e foi condenado pela Sociedade das Nações, sua delegação deixou Genebra. Era um caso de agressão flagrante, mas, que podia fazer a Assembléia se os Estados que tinham a força esta-

vam decididos a não empregá-la? A Alemanha também deixou a Sociedade, quando não obteve o que pretendia em matéria de desarmamento.

O empreendimento colonial italiano na Etiópia não era muito diferente de outros empreendimentos coloniais europeus na Ásia e na África. Mas, como a Etiópia era um membro da Sociedade das Nações, onde se havia proclamado o princípio da igualdade dos Estados — grandes ou pequenos, civilizados ou bárbaros[12] —, a conquista italiana não podia ser tolerada sem destruir as bases da ordem jurídica resultante da Primeira Guerra Mundial. Votou-se uma série de sanções contra a Itália, que foram parcialmente aplicadas, mas evitou-se penalizá-la justamente no setor que poderia ser eficaz (o petróleo). Convém lembrar que os Estados-membros da Sociedade das Nações (mesmo só os dois mais importantes: França e Grã-Bretanha) eram mais poderosos do que a Itália e que a Alemanha, que estava em processo de rearmamento, não podia ainda apoiá-la. O risco de que a Itália respondesse com a força à ameaça do emprego da força era pequeno, tal a disparidade dos recursos do agressor e das potências conservadoras. Contudo, seja porque os governantes de Paris e de Londres não quisessem destruir o regime fascista, seja porque não quisessem correr o menor risco de guerra, só foram aplicadas à Itália sanções que não podiam paralisá-la ou provocar de sua parte uma resposta militar. Quaisquer que tenham sido os motivos dos estadistas, ficou claro que os governos e os povos não queriam sacrificar-se por uma causa que não fosse, ou parecesse ser, estritamente nacional. Se o direito internacional que proíbe as agressões e as conquistas tem origem na sociedade transnacional, esta não existia ainda, ou só existia muito limitadamente, a julgar pelos sentimentos e pela vontade dos homens.

O formalismo jurídico visando a eliminar a guerra como meio de resolver os desacordos ou modificar o estatuto territorial não foi abandonado depois da falência marcada pelas guerras da Manchúria, da Etiópia, da China e, por fim, da guerra geral na Europa e no Extremo Oriente. Em 1945, procurou-se usar o direito internacional que tornava a guerra ilegal para punir os chefes hitleristas. No julgamento de Nüremberg, a "conspiração contra a paz" era uma das acusações principais contra os dirigentes do III Reich. Os crimes de guerra não nos interessam no contexto atual, mas a tentativa de passar da agressão — um crime internacional — à determinação e ao castigo dos culpados ilustra um aspecto do problema que surge quando o direito internacional procura extrair todas as conseqüências da colocação da guerra "fora da lei".

12. Admitindo que, de acordo com as idéias contemporâneas, esta última distinção possa ser feita.

Um dos beligerantes — um Estado ou um bloco — é juridicamente criminoso. Qual o resultado desta "criminalização" da guerra (que chamaríamos outrora de "injusta")? Sejamos otimistas: vamos supor que o Estado criminoso seja vencido. Como puni-lo? Onde estão os responsáveis pelo crime cometido? Pode-se punir o Estado, propriamente, amputando-lhe o território, proibindo-o de se armar ou privando-o de uma parte da sua soberania. Mas o importante é que os tratados de paz evitam uma nova guerra. Neste sentido, será prudente deixar que o desejo (mesmo que legítimo) de punir influencie o tratamento dado ao inimigo? Vale repetir que estamos considerando a hipótese otimista. É fácil imaginar o uso que o Reich vitorioso faria do direito de punir os Estados "criminosos" (a Polônia, a França, a Grã-Bretanha).

Tratar-se-á, então, de punir não o Estado ou a nação, mas as pessoas por meio das quais o Estado cometeu o "crime contra a paz"? Haveria uma fórmula perfeitamente satisfatória: a que encontramos em vários discursos de Sir Winston Churchill: *One man, one man alone* ("Um homem, só um homem"). Se somente um homem dispunha do poder absoluto e agia na solidão, neste caso esse homem representa o Estado criminoso e deve ser punido pelo crime da nação. Mas a hipótese nunca se realizou plenamente: os companheiros do chefe participaram das decisões, conspiraram com ele contra a paz. Até que ponto levaremos a busca dos culpados? Em que medida o dever da obediência ou a solidariedade com a pátria devem ser considerados como desculpas, justificando a absolvição?

Mesmo se esta procura dos criminosos individuais (que deviam pagar pelo Estado) fosse juridicamente satisfatória, ela implicaria muitos perigos. Como esperar que os governantes cedessem antes de esgotar todos os meios de resistência, se sabem que aos olhos do inimigo não passam de criminosos e serão tratados como tais no caso de derrota? Talvez seja imoral, mas é quase sempre mais prudente poupar os dirigentes do Estado inimigo, para evitar que sacrifiquem a vida e o patrimônio dos concidadãos na vã esperança de se salvarem. Se a guerra é em si criminosa, será um crime que não pode ser expiado.

Há mais ainda. Mesmo no caso da última guerra, cuja responsabilidade principal cabia claramente à Alemanha, é difícil dizer que todos os Estados culpados estivessem de um lado e todos os Estados inocentes do outro. Antes de 1939, o sistema internacional era *heterogêneo*. Uma heterogeneidade complexa, aliás, pois havia três regimes a se digladiarem, profundamente hostis entre si, cada um deles inclinado a pôr os dois adversários "no mesmo saco". Para os comunistas, o fascismo e a democracia representativa não passavam de duas modalidades do capitalismo. Aos olhos dos ocidentais, o comunismo e o fascismo eram duas versões do totali-

tarismo. Para os fascistas, o sistema político parlamentar e o comunismo, expressões do mesmo pensamento democrático e racionalista, marcavam etapas da degeneração política — a da plutocracia e a do nivelamento despótico.

Em caso de necessidade, contudo, esses regimes consentiam em admitir os elementos de semelhança com um dos adversários. Durante a guerra, Stalin diferenciava entre o fascismo, que destruía a liberdade política e as organizações operárias, e os regimes da democracia burguesa, que pelo menos toleravam os sindicatos e partidos. Mas, na época do pacto germano-soviético, Stalin saudava o amor do povo alemão pelo seu Führer e o "encontro das duas revoluções". Durante a coalização antifascista, os democratas ocidentais pensavam reconhecer uma comunidade de aspirações, característica da "esquerda"; mas, quando a Cortina de Ferro desceu sobre a linha de demarcação, lembraram-se de que o totalitarismo vermelho não era melhor do que o totalitarismo pardo. Quanto aos fascistas, sempre estavam prontos, de acordo com as circunstâncias, a se aliarem com o comunismo no interesse da revolução, ou a se aliarem com a democracia burguesa contra a barbárie soviética, em defesa da civilização.

Esta heterogeneidade ternária — se se pode chamá-la assim — excluía a formação de blocos em função do regime interno, conjuntura a que leva o dualismo ideológico. Dava uma vantagem aos Estados que tivessem liberdade tática para manobrar e fossem capazes de entrar em aliança com um dos seus inimigos, contra o outro. Ora, a França e a Grã-Bretanha podiam aliar-se com a União Soviética contra o fascismo (embora fosse necessária a iminência da agressão para que a direita consentisse), mas não se podiam aliar com a Alemanha e a Itália, devido à oposição irredutível da esquerda. A União Soviética, de seu lado, tinha mais trunfos na mão, porque podia aceitar provisioriamente como aliado qualquer um dos seus inimigos e ser aceita por ele como tal.

Havia um interesse comum a unir a União Soviética e as democracias ocidentais: a necessidade de impedir o III Reich de se fortalecer a ponto de ultrapassar em força, sozinho, um ou outro dos blocos hostis. A prevenção da guerra, contudo, era um interesse da França e da Inglaterra, mas não necessariamente da União Soviética. Desviar para oeste a primeira agressão alemã respondia ao interesse soviético (como interessaria também aos ocidentais que a União Soviética recebesse o primeiro golpe). Assim, o pacto germano-soviético não se distanciava do quadro do maquiavelismo tradicional.

A partir do momento em que todos os Estados participavam deste jogo trágico, o ataque russo contra a Polônia, e depois contra a Finlândia e os países bálticos, agressão incontestável no plano jurídico, podia ser inter-

pretado como uma réplica defensiva, antecipando a previsível agressão alemã. Quando os desígnios de um vizinho poderoso são óbvios, não se deve esperar que a vítima aguarde passivamente o momento do ataque.

A invasão da Alemanha por tropas francesas, em março de 1936, talvez tivesse sido condenada pela opinião pública mundial, mas teria salvo a paz. Os juristas clássicos reconheciam a impossibilidade de recorrer exclusivamente ao critério da "iniciativa" para fixar responsabilidades e consideravam esta impossibilidade o motivo mais importante para a legalização da guerra. Quanto aos juízes de Nüremberg (entre os quais havia um russo), eles evidentemente ignoraram a agressão de que a União Soviética fora incontestavelmente culpada, segundo a letra da lei, com respeito à Polônia, à Finlândia e aos Estados bálticos. Contingência inevitável, mas que ilustra muito bem a fórmula clássica da injustiça: *dois pesos, duas medidas*.

No sistema internacional anterior à guerra, o dado inicial fora a vontade dos Estados insatisfeitos de alterar o *statu quo*. Entre os Estados ameaçados por essa vontade revolucionária, alguns eram mais conservadores, outros menos; mas todos desejavam impedir a hegemonia alemã, todos almejavam obstaculizar o projeto hitlerista ao menor custo para si, retirando da vitória a vantagem máxima. No final das contas, os custos foram enormes para todos, mas enormes foram também as vantagens daquele que tinha dado a Hitler a oportunidade de começar o grande morticínio, talvez por temor a uma coalizão dos países capitalistas.

Numa situação assim, é fácil para o moralista condenar as manobras; mas é menos fácil para o político encontrar um meio de substituí-las.

5. *Equívocos do reconhecimento e da agressão*

A ordem jurídica criada depois da Segunda Grande Guerra e manifestada na Organização das Nações Unidas fundamenta-se nos mesmos princípios da ordem de Versailles e da Sociedade das Nações. Desta vez, os Estados Unidos foram os inspiradores dessa ordem e querem mantê-la — em vez de se afastar dela, como ocorreu depois da Primeira Guerra Mundial.

É uma ordem jurídica que abrange a quase totalidade da população do globo — a Alemanha, devido à partição, e a China comunista são as duas exceções mais notáveis[13]. Por isto mesmo, ela se aplica a uma realidade histórica e politicamente heterogênea, heterogeneidade apoiada no

13. Hoje, as duas Alemanhas e a República Popular da China pertencem às Nações Unidas e participam dessa ordem jurídica (N. do T.).

princípio da igualdade dos Estados e que reflete a diversidade das próprias unidades políticas: o Iêmen, a Libéria e o Haiti têm sua soberania proclamada com título igual ao da União Soviética, Grã-Bretanha e Estados Unidos da América, com as mesmas prerrogativas. Alguns vêem nisto um progresso decisivo com relação à conjuntura diplomática do começo do século, quando os europeus consideravam normal o domínio que exerciam sobre tantos povos não-europeus. Favorável ou não, a evolução é incontestável: há cinqüenta anos, a igualdade jurídica era concedida a poucos Estados fora da esfera européia e americana; hoje, é estendida a todas as unidades políticas, quaisquer que sejam seus recursos ou instituições. O direito internacional, que a princípio era o das nações cristãs, e depois o das nações civilizadas, se aplica hoje às nações de todos os continentes, desde que sejam pacíficas ou "amantes da paz" (*peace loving*)[14].

Mais ainda do que a heterogeneidade histórica[15], a heterogeneidade política onera a ordem jurídica internacional com uma hipoteca. Não só os Estados comunistas são diferentes dos Estados democráticos, mas há uma inimizade entre eles. De acordo com sua doutrina, os dirigentes soviéticos consideram que os Estados capitalistas estão voltados para a expansão bélica e condenados à morte. Segundo sua interpretação da ideologia comunista, os governantes norte-americanos estão convencidos, de seu lado, de que os líderes do Kremlin aspiram a dominar todo o mundo. Em outras palavras, os Estados de cada bloco não apresentam, aos olhos do outro bloco, a característica "pacífica" (*peace loving*) que, de acordo com a Carta das Nações Unidas[16] os qualificaria para participar daquela Organização. Se agissem com a lógica da sua convicção, os Estados liberais não permitiriam a admissão dos Estados totalitários na comunidade jurídica internacional, por serem "imperialistas", e estes últimos adotariam a mesma atitude com relação aos primeiros.

Na verdade, foi tomada a decisão de ignorar esta dupla heterogeneidade, histórica e política — pelo menos em Lake Success e em Nova Iorque O Pacto do Atlântico Norte e o Pacto de Varsóvia, cujos porta-vozes trocam injúrias homéricas e cujos Estados-membros multiplicam os preparativos militares, exprimem as inimizades reais, implicadas nos fatos e nas idéias de cada bloco. Nas Nações Unidas, Estados que fora da Organização são inimigos confessos se encontram na mesma assembléia e, de acordo com as circunstâncias, ora testemunham reciprocamente boas intenções ora se acusam mutuamente dos piores crimes.

14. Cf. B.V.A. Röling, *International Law in an Expanded World*, Amsterdam, 1960.
15. Cf. Cap. XIII.
16. Art. 4.º.

Quanto às desigualdades históricas dos Estados, elas foram levadas em conta na escolha dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (Estados Unidos da América, União Soviética, Grã-Bretanha, França, China). O lugar da China foi ocupado durante muitos anos pelos representantes do Governo de Chiang Kai-shek, isto é, da China nacionalista, de Formosa[17]. Na Assembléia Geral, todos os países têm igual voz[18], embora cada uma das grandes potências disponha de uma clientela.

A combinação da heterogeneidade jurídica e histórica com o formalismo jurídico do princípio da igualdade dos Estados dá uma importância decisiva à noção de *reconhecimento*. Como os Estados têm o direito de fazer, dentro das suas fronteiras, tudo o que lhes autoriza a soberania, inclusive o direito[19] de pedir assistência a tropas estrangeiras, tudo vai depender do que chamarei aqui de sua *encarnação governamental*. Os mesmos fatos podem receber qualificação jurídica oposta, conforme este ou aquele governo tenha reconhecimento legal.

O desembarque dos pára-quedistas norte-americanos no Líbano e dos pára-quedistas ingleses na Jordânia (em 1958), não foram considerados contrários ao direito internacional porque foram solicitados pelo "governo legal". Se o rei do Iraque e Nuri Said tivessem podido escapar aos conspiradores e pedido a ajuda de tropas inglesas e norte-americanas, essa intervenção teria sido ilegal? Vamos supor que o governo da Hungria, legal do ponto de vista das Nações Unidas, não fosse o de Imre Nagy, mas o dos "stalinistas"; neste caso, a intervenção do exército russo, solicitada pelo "governo legal", teria contrariado o formalismo jurídico internacional pouco mais do que o desembarque das tropas norte-americanas no Líbano. A partir da determinação do "sujeito do direito", as conseqüências são inexoráveis; em certos casos indaga-se se um certo Estado *de facto* (como a República Democrática Alemã[20] ou a Coréia do Norte) será reconhecido como "sujeito do direito", como Estado legal. Em outros casos, pergunta-se que partido ou grupo representa um Estado cuja existência é inegável (os dois blocos não põem em dúvida a existência do Estado húngaro; mas, quem presidia o governo legal desse Estado, no dia 3 de novembro de 1956: Kadar ou Nagy?)[21].

17. Substituídos, em 1971, pelos representantes do Governo de Pequim, da República Popular da China (N. do T.).

18. De fato, a União Soviética tem três vozes, já que a Ucrânia e a Rússia Branca são consideradas como Estados soberanos, membros da Organização.

19. Direito que os juristas discutem, mas que já é parte da prática internacional.

20. Que hoje é membro das Nações Unidas, e portanto mais do que um Estado *de facto* (N. do T.).

21. A dúvida desapareceu logo, e a resposta passou a ser: Kadar. O direito internacional esquece o nascimento e a morte dos governos.

Explica-se assim que o problema do reconhecimento ocupe o centro dos debates diplomáticos desde 1945, quer se trate da Coréia, da China ou da Alemanha. Os juristas elaboraram teorias "implicitamente normativas" do reconhecimento; dissertaram sobre a distinção entre o reconhecimento *de facto* e *de jure* e constataram as diferentes práticas dos Estados. São práticas e diferenças que só se tornam claras quando se faz referência à política.

O ponto de partida é uma proposição incontestável: segundo o costume, os Estados gozam de uma certa liberdade de reconhecer ou não um Estado nascente ou um governo que assuma o poder. Os Estados Unidos usaram o não-reconhecimento com relação aos governos revolucionários da América do Sul, a propósito das "modificações territoriais impostas pela força"; o não-reconhecimento é também um instrumento diplomático. Os governantes norte-americanos esperavam inibir os golpes de Estado, ou as conquistas, anunciando antecipadamente que não aceitariam suas conseqüências. Passaram-se anos antes que o governo de Washington reconhecesse *de jure* o governo soviético (dezesseis anos: de 1917 a 1933). Embora o reconhecimento *de jure* não constitua uma aprovação dos métodos e princípios em que se baseia o regime reconhecido, os diplomatas decidiram criar outro conceito, o "reconhecimento *de facto*", intermediário entre o não-reconhecimento e o reconhecimento pleno de direito[22].

A arma do não-reconhecimento tem sido pouco eficaz contra as revoluções e as conquistas. Os líderes revolucionários e os governantes dos Estados imperialistas sabem que a longo prazo a força da realidade é irresistível. É impossível ignorar indefinidamente as autoridades de fato, sob o pretexto de que suas origens são desagradáveis e os métodos de que se utilizam, condenáveis. Contudo, o reconhecimento não é um ato simples e automático. Ao contrário, seria possível distinguir (sociologicamente, senão juridicamente) duas formas de *reconhecimento de facto* e duas de *reconhecimento de jure*.

O *reconhecimento implícito de facto* consiste em tratar com uma autoridade existente, negando-lhe contudo legalidade. O exemplo seria o relacionamento dos Estados ocidentais, durante certa época, com a República Democrática Alemã. Para reduzir o mais possível o elemento de reconhe-

22. Distinção que é juridicamente duvidosa, já que o reconhecimento *de jure* deveria ser o reconhecimento de um fato — o fato de que o Estado, o regime ou o governo existe. O sentido não-ideológico do reconhecimento deveria identificar o governo efetivo de uma coletividade independente; num sistema heterogêneo, contudo, o reconhecimento tem sempre conseqüências políticas e implicações ideológicas. Os governos jogam com o reconhecimento e o não-reconhecimento, bem como com as modalidades de reconhecimento, tendo em vista seus objetivos próprios.

cimento que têm os contratos, os ocidentais — em particular os alemães ocidentais — insistiram sempre em que os acordos econômicos entre as duas Alemanhas fossem assinados por funcionários de nível inferior. Haveria um reconhecimento *de facto* explícito se se concluíssem acordos com a República Democrática Alemã, e em boa forma, no nível governamental.

No que diz respeito ao reconhecimento *de jure*, ele possui dois sentidos historicamente diferentes. Se os regimes dos Estados que se reconhecem são iguais, ou diferentes mas não opostos, o reconhecimento tem valor em qualquer circunstância. Os Estados em questão poderiam ir à guerra sem que nenhum dos dois procurasse subverter o regime do outro ou apoiasse rebeldes para atacar seu governo. Mas, se dois Estados com regime contraditório se reconhecem *de jure*, nenhum dos dois governos estabelecidos no início das hostilidades tem condições de sobreviver à derrota. Mesmo em tempos de paz, a inimizade ideológica manifesta-se de muitas maneiras, e nenhum Estado é capaz de distinguir inteiramente os interesses nacionais dos interesses ideológicos.

O debate sobre o reconhecimento teve um caráter agudo em todos os territórios liberados pelos exércitos do Leste e do Oeste na Segunda Grande Guerra. Na Coréia, só a República da Coréia (do Sul) foi reconhecida pelas Nações Unidas; a Coréia do Norte recusou-se obstinadamente a aplicar as decisões da ONU relativas às eleições livres e à unificação. Além disto, foi o exército norte-coreano que cruzou o paralelo 38°; não havia dúvida, portanto, sobre a responsabilidade pela agressão (a iniciativa das hostilidades).

Contudo, de acordo com a interpretação ideológica dos soviéticos, a "agressão norte-coreana" era antes de tudo uma guerra civil, a tentativa da verdadeira Coréia (a Coréia comunista) de liberar do jugo imperialista os coreanos estabelecidos do outro lado da linha de demarcação. Aparentemente, as Nações Unidas conseguiram mobilizar os neutros contra o agressor — o que a Sociedade das Nações não conseguiu fazer contra a Itália. Na realidade, foi a ação norte-americana que permitiu a resistência à agressão e não uma decisão das Nações Unidas, que só pôde ser tomada devido à ausência da União Soviética[23]. De fato, a vítima não sofreu menos do que o agressor, e o comandante das Nações Unidas, em vez de punir os coreanos do Norte e os atacantes chineses, tratou com eles como teria feito qualquer governo desejoso de pôr fim a um conflito secundário, por meio de uma paz sem vitória.

Na Alemanha, os ocidentais se recusaram a reconhecer *de jure*, ou

23. Por isto é duvidosa a legalidade dessa resolução.

mesmo *de facto,* a República Democrática Alemã porque a seus olhos a República Federal Alemã representa todo o país. Os soviéticos, ao contrário, reconhecem a República Federal e a República Democrática, tendo tudo a ganhar com esta posição, que lhes serve de argumento com respeito aos ocidentais, convidados a tratar Pankow como os soviéticos tratam Bonn.

Mais estranho ainda é o não-reconhecimento da China comunista pelos Estados Unidos e pela maior parte dos países ocidentais[24]. O regime comunista de Pequim apresenta as características de um governo legal — pelo menos tanto quanto os regimes do Leste europeu. O governo de Washington pode considerá-lo ilegítimo, mas deveria então considerar também ilegítimo o regime soviético da Rússia. Quanto à agressão chinesa na Coréia ou ao mau tratamento de alguns cidadãos norte-americanos, estes são fatos que não diferem dos que poderiam ser invocados contra a União Soviética. Na verdade, o não-reconhecimento não passa de um meio para conservar o prestígio de Chang Kai-shek. Ao mesmo tempo, os norte-americanos defendem Formosa, Quemoi e Matsu contra os comunistas chineses, em virtude de um acordo assinado com o governo legal da China.

Deste modo, o governo comunista de Pequim deixou de ser "reconhecido" pelos países ocidentais, embora tenha todas as características de fato (controle efetivo do território e da população) necessárias e suficientes, de acordo com a maioria dos juristas, para justificar o reconhecimento. Já a F.L.N., enquanto estabelecida no Cairo e em Túnis, foi reconhecida pela maior parte dos governantes dos países árabes, embora sem exercer autoridade regular sobre qualquer parte do território argelino. Num sistema heterogêneo, o reconhecimento é um meio de ação diplomática ou militar, que visa a reforçar moralmente as organizações improvisadas ou revolucionárias. O reconhecimento da F.L.N. corresponde a uma proclamação de simpatia pelo nacionalismo argelino e à afirmação de que o princípio de autodeterminação condena a política francesa e santifica a ação dos rebeldes.

Vamos concluir esta análise: para que se eliminasse qualquer dúvida do processo de determinação dos sujeitos de direito internacional, seria necessário que se fixasse também o princípio da legitimidade e sua interpretação, dando resposta às perguntas: em que casos, e de que forma, se deve aplicar a autodeterminação? Com que métodos devem ser escolhidos os governos nacionais? Contudo, a mesma heterogeneidade que proíbe a determinação unívoca dos sujeitos de direito internacional impede igualmente que se chegue a uma definição unânime de *agressão.*

24. Situação que se alterou muito, com vantagem para o governo de Pequim (N. do T.).

São numerosas e complexas as razões pelas quais falharam todas as tentativas de definir agressão[25]. As atitudes dos diversos Estados a este respeito foram influenciadas, em cada caso, por considerações de oportunidade. Em 1945, os norte-americanos queriam introduzir tal definição (a que tinha sido elaborada pela Conferência de Desarmamento de 1933) no Estatuto do Tribunal de Nüremberg, mas os russos se opuseram obstinadamente. Dez anos mais tarde, foram os russos que, nas Nações Unidas, quiseram definir agressão, mas nesse intervalo os norte-americanos se haviam tornado contrários à medida.

Creio que é impossível definir agressão — um exercício que seria, aliás, inútil, qualquer que fosse o caráter do sistema internacional. Com o termo "agressão" os diplomatas, os juristas e simples cidadãos designam, de modo mais ou menos confuso, o emprego *ilegítimo,* direto ou indireto, da força. Ora, as relações entre os Estados não permitem encontrar critérios genéricos e abstratos à luz dos quais se possa distinguir entre o emprego legítimo e ilegítimo da força de modo evidente.

Se qualquer emprego da força armada, em qualquer circunstância, é ilegítimo, a ameaça do seu uso não o é menos. Mas, como identificar uma ameaça que não precisa ser explícita para ser eficaz? Que direitos se devem reconhecer ao Estado que é (ou se julga) ameaçado? É bem verdade que a Carta das Nações Unidas proíbe tanto o emprego quanto a ameaça da força, mas essa fórmula é pura hipocrisia: sem um tribunal que possa resolver os desacordos de forma eqüitativa, todos os Estados só contam com seus próprios meios para obter justiça; nenhum subscreve autenticamente a tese de que a ameaça a serviço de uma causa justa é, em si, culposa.

Além disto, seria simples demais considerar só a força armada e o uso direto desta força. Se se pretende elaborar um código penal internacional, será preciso definir os crimes que os Estados podem cometer, além do crime extremo do "emprego da força armada": os diversos meios de coação e de ataque — econômicos, psicológicos, políticos — devem também ser condenados. Mas, que procedimentos de "pressão econômica" devem ser tornados ilegais? Até que ponto a propaganda é criminosa e até que ponto deve ser tolerada?

Em resumo, num sistema homogêneo é impossível definir agressão porque o recurso à força (ou a ameaça do uso da força) está ligado intrinsecamente às relações entre Estados independentes. E num sistema heterogêneo esta definição é impossível porque os regimes que se opõem vivem

25. Há um estudo pormenorizado das tentativas de definir agressão na Sociedade das Nações e na ONU: o livro de Eugene Aroneanu, *La Définition de l'Agression*. Paris, 1958.

atacando-se permanentemente e cometem, com a consciência tranqüila, o "crime" da agressão indireta ou ideológica.

Procurou-se em vão vencer o primeiro obstáculo, seja pela enumeração das circunstâncias nas quais o emprego da força seria legítimo, seja em termos gerais. Se o uso da força é legal no caso de legítima defesa, é este último conceito que precisa ser definido. Se o ponto de referência da definição é a iniciativa — se agressor é o Estado que disparou o primeiro tiro —, somos levados à casuística do *ataque*. Nem sempre se pode saber quem começou as hostilidades. E quem as começou nem sempre é quem perturbou inicialmente a paz. Em condições de perigo, o Estado nem sempre tem tempo para utilizar procedimentos pacíficos.

Além disto, pode-se perguntar se o Estado que não consegue obter justiça (segundo sua própria concepção do que é justo) deve suportar indefinidamente a injustiça. A enumeração das circunstâncias nas quais o recurso à força é ilegítimo pode garantir a impunidade dos violadores da lei, encorajando a anarquia internacional e, por fim, provocando a guerra que se quer evitar.

Num sistema heterogêneo, só a "agressão armada" (segundo a linguagem da Carta da ONU) e a invasão de um território por exército regular podem ser claramente identificadas. Mas todas as modalidades de agressão indireta são praticadas correntemente. É irônico — mas não chega a surpreender — que os representantes soviéticos nas comissões das Nações Unidas incumbidas de definir agressão tenham proposto a seguinte fórmula: "Será reconhecido culpado de agressão indireta o Estado que: a) encorajar as atividades subversivas dirigidas contra outro Estado (atos de terrorismo, sabotagem, etc.); b) somente a guerra civil em outro Estado; c) favoreça uma rebelião em outro Estado ou alterações da sua ordem política favoráveis ao agressor[26]." Não há dúvida de que, aos olhos dos soviéticos, só o bloco ocidental conhece os segredos "criminosos" da guerra subversiva...

Entre as duas guerras, o Comitê Politis havia definido agressão, em 1933, mediante uma enumeração de casos. Quatro, das cinco hipóteses consideradas, eram facilmente aceitáveis[27]: "declaração de guerra a outro Estado; invasão do território de outro Estado por forças armadas, mesmo sem declaração de guerra; ataque do território, dos navios ou aeronaves de outro Estado, por forças terrestres, navais ou aéreas, mesmo sem declaração de guerra; bloqueio naval do litoral ou dos portos de outro Estado." São casos simples, desde que se considere culpado quem toma a iniciativa.

26. Aronkanu, *opus cit.*, p. 292.
27. *Ibidem*, p. 281.

Mas o quinto caso assume hoje uma atualidade estranha: "o apoio dado a bandos armados que, organizados no território do país agressor, tenham invadido o território de outro Estado; ou a recusa, não obstante a solicitação do país invadido, de tomar todas as medidas ao seu alcance, no próprio território, para privar os referidos bandos armados de qualquer assistência ou proteção".

Vamos considerar unicamente este último caso: a organização ou a tolerância de bandos armados contradiz, com efeito, o costume que tem prevalecido no relacionamento entre os Estados; contudo, supondo que um Estado seja culpado deste tipo de agressão indireta, qual deveria ser a réplica? Os protestos são ineficazes, a intervenção militar poderia levar-nos à equação: respeito da lei internacional igual a guerra por sanções. Mesmo que as Nações Unidas não existissem, não é provável que o exército francês tivesse perseguido os bandos de rebeldes argelinos em território tunisino e marroquino.

A definição Politis continha também uma enumeração das circunstâncias que não legitimavam a ação militar de um Estado estrangeiro: "a situação interna de um Estado, como por exemplo sua estrutura política, econômica ou social, as alegadas falhas da sua administração, os problemas relacionados com greves, revoluções, contra-revoluções ou guerra civil; a conduta internacional do Estado, como por exemplo sua violação (ou perigo de violação) dos direitos ou dos interesses materiais ou morais de um Estado estrangeiro e seus cidadãos, o rompimento das relações diplomáticas ou econômicas, as medidas de boicote econômico ou financeiro, os desacordos relativos a compromissos econômicos ou financeiros, ou de outra natureza, para com Estados estrangeiros e os incidentes de fronteira". A proibição de intervir numa revolução ou contra-revolução aplica-se diretamente à ação soviética na Hungria, como a proibição de usar a força para defender interesses materiais, pondo em perigo um Estado estrangeiro, cobre exatamente a ação franco-britânica contra o Egito. Esta definição de agressão tinha sido inscrita em muitos pactos concluídos pela União Soviética, em especial com os países bálticos e com a Finlândia[28], o que não mudou o destino destes países.

Por fim, as Nações Unidas renunciaram ao propósito de definir agressão, passando a utilizar outros conceitos constantes da sua Carta, tais como a ruptura da paz, a ameaça à paz e à segurança internacional, a violação da integridade territorial e da independência política dos Estados. O emprego do termo "agressão" foi restringido a um só caso, o da invasão do terri-

28. *Ibidem*, p. 286.

tório de um Estado pelas tropas regulares de um outro sem consentimento do primeiro. A propaganda, os agentes subversivos, os comandos terroristas cruzam as fronteiras nacionais sem ser condenados formalmente pelos organismos internacionais ou mesmo pelos intérpretes do direito internacional.

O formalismo jurídico se curvou diante da realidade da guerra fria.

Nenhum sistema jurídico pôde responder, mesmo teoricamente, às duas questões fundamentais: como evitar qualquer modificação do *statu quo* causada por uma violação do direito? Ou ainda, para formular a mesma questão em termos diferentes, os critérios com que um árbitro ou um tribunal poderia ordenar as modificações pacíficas sem as quais o direito internacional, baseado na vontade dos Estados, não pode deixar de ser conservador. E a segunda questão: supondo, por hipótese, que os direitos e os deveres dos Estados estejam definidos exatamente, como definir os organismos de fato que devem ser mantidos pelos Estados?

A Sociedade das Nações não conseguiu responder à primeira questão. As Nações Unidas buscam uma resposta para a segunda; mas a heterogeneidade histórica e política do nosso sistema mundial a impede de encontrar uma solução para o problema.

CAPÍTULO V

Os Sistemas Pluripolares e Os Sistemas Bipolares

A política externa é intrinsecamente *power politics,* uma política de poder. O conceito de equilíbrio — *balance* — aplica-se, pois, a todos os sistemas internacionais, inclusive a nossa era atômica.

No curso dos capítulos precedentes distinguimos as *forças* (conjunto de meios de pressão ou de coação de que se servem os Estados) e a *potência* (a capacidade que têm os Estados, considerados individualmente como unidades, de influir uns sobre os outros). Diríamos melhor, portanto, *política de poder e equilíbrio de forças*. A primeira expressão significa que os Estados não admitem árbitro, tribunal ou lei superiores à sua vontade; em conseqüência, devem sua existência e segurança a si próprios, e a seus aliados. Acho preferível dizer "equilíbrio de forças" a "equilíbrio de poder", porque as forças são mais mensuráveis do que o poder ou a potência[1]. Se as forças estão equilibradas, as potências também o estão, pelo menos de modo aproximado. Nenhum Estado impõe soberanamente sua vontade aos demais, a menos que possua recursos a tal ponto esmagadores que seus rivais sejam levados a admitir antecipadamente a inutilidade da resistência.

1. *A política de equilíbrio*

No pequeno ensaio de David Hume intitulado *On the Balance of Power,* a teoria abstrata do equilíbrio está exposta com uma simplicidade convincente.

Hume toma como ponto de partida a questão: a idéia de equilíbrio é moderna ou só é moderna sua formulação, conforme a conhecemos (e a idéia em si é tão antiga quanto o mundo)? O segundo termo da alternativa

1. Vide nota, na primeira página do Capítulo precedente, sobre *poder* e *potência* (N. do T.).

é verdadeiro: "In all the politics of Greece, the anxiety with regard to the balance of power is apparent, and is expressly pointed out to us, even by ancient historians. Thucydides represents the league which was formed against Athens, and which produced the Peloponesian war, as entirely owing to this principe. And after the decline of Athens, when the Thebans and Lacedemonians disputed for sovereignty, we find that the Athenians (as well as many other Republics) always threw themselves into the lighter scale, and endeavoured to preserve the balence.[2]"

O império persa agia do mesmo modo: "The Persian monarch was really, in his force, a petty prince, compared to the Graecian republics; and, therefore, it behoved him, from views of safety more than from emulation, to interest himself in their quarrels, and to support the weaker side in every contest"[3]. Os sucessores de Alexandre seguiram a mesma linha: "They showed great jealousy of the balance of power; a jealousy founded on true politics and prudence, and which preserved distinct for several ages the partition made after the death of that famous conqueror"[4]. Pertencem ao sistema as populações que podem intervir na guerra. "As the Eastern princes considered the Greeks and Macedonians as the only real military force with whom they had any intercourse, they kept always a watchful eye that part of the world.[5]"

Se os antigos passam por haver ignorado a política do equilíbrio de forças, isto se deve à espantosa história do império romano. De fato, Roma pôde subjugar, um após o outro, todos os seus adversários, sem que estes tivessem sido capazes de concluir as alianças que os teriam preservado. Filipe da Macedônia permaneceu na neutralidade até o momento das vitórias de Aníbal, para então concluir com o vencedor, imprudentemente, uma aliança cujas cláusulas eram mais imprudentes ainda. As repúblicas

2. "Em toda a política grega, transparece a ansiedade com respeito ao equilíbrio de poder, que nos é indicada expressamente, mesmo pelos historiadores da Antiguidade. Tucídides mostra que a liga que se formou contra Atenas, e que provocou a Guerra do Peloponeso, se baseava inteiramente neste princípio. E depois do declínio de Atenas, quando os tebanos e lacedemônios disputaram a soberania, vemos os atenienses, como muitas outras repúblicas, se aliarem sempre ao lado mais fraco, para preservar o equilíbrio."

3. "O monarca persa era realmente um príncipe sem importância, comparado com as repúblicas gregas; por isto lhe convinha, mais por razões de segurança do que por emulação, intervir em suas disputas e apoiar o lado mais fraco em todas as pendências."

4. "Os sucessores de Alexandre demonstraram grande interesse no equilíbrio do poder: um interesse fundado na verdadeira política e prudência, e que preservou durante vários séculos a partição do império efetuada após a morte do famoso conquistador."

5. "Os príncipes orientais consideravam os gregos e os macedônios a única força militar efetiva com que tinham qualquer contato, e por isto mantiveram sempre olhos vigilantes sobre aquela região."

de Rodes e dos aqueus, cuja sabedoria foi celebrada pelos antigos historiadores, prestaram assistência aos romanos nas suas guerras contra Filipe e Antíoco. "Massinissa, Attalus, Prusias, in gratifying the private passions, were all of them the instruments of the Roman greatness, and never seem to have suspected that they were forging their own chains, when they advanced the conquests of their ally"[6]. Hiero, rei de Siracusa, foi o único príncipe que parece ter compreendido o princípio do equilíbrio de forças, durante a história romana: "Nor ought such a force ever to be trown into one hand as to incapacitate the neighbouring states from defending their rights against it"[7]. Esta é a fórmula mais simples do equilíbrio: nenhum Estado deve possuir uma força tal que os Estados vizinhos sejam incapazes de defender, contra ele, seus direitos. Uma fórmula fundada sobre o *common sense and obvious reasoning*, simples demais para haver escapado à percepção dos antigos.

Em função do mesmo princípio, David Hume analisa em seguida o sistema europeu e a rivalidade entre a França e a Inglaterra. "A new power succeded, more formidable to the liberties of Europe, possessing all the advantages of the former; and labouring under none of its defects, expect a share of that spirit of bigotry and persecution, with which the house of Austria was so long, and still is, so much infatuated.[8]" Contra a monarquia francesa, vitoriosa em quatro guerras dentre cinco, que contudo não ampliou grandemente seu domínio nem adquiriu uma hegemonia total na Europa (total ascendant over Europe), a Inglaterra se manteve no primeiro lugar. Hoje, não se lê sem divertimento a crítica feita por Hume à política inglesa. Diz ele: "we seem to have been more possessed with the ancient Greek spirit of jealous emulation than actuated by the prudent views of modern politics.[9]" A Inglaterra continuou, sem vantagem, guerras começadas com justa razão (e talvez por necessidade), mas que teria podido concluir mais cedo, nas mesmas condições. A hostilidade da Inglaterra contra a França passa por certa, em qualquer circunstância, e os alia-

6. "Massinissa, Atala, Prusias, foram todas instrumentos da grandeza romana, gratificando sua paixão; parece que nunca suspeitaram que estavam forjando os próprios grilhões, ao promover as conquistas do seu aliado."

7. "Ninguém deve ter uma força tal que incapacite os Estados vizinhos de defender seus direitos contra ele."

8. "Surgiu uma nova potência, mais ameaçadora das liberdades da Europa, com todas as vantagens da que a precedera e nenhum dos seus defeitos — exceção feita de uma parte daquele espírito de intolerância e de perseguição com que a Casa da Áustria estivera enfatuada durante tanto tempo, como ainda hoje."

9. "Parecemos mais animados com o antigo espírito helênico de emulação do que com a perspectiva prudente da política moderna."

dos contam com as forças inglesas como com suas próprias forças, demonstrando uma intransigência extrema: a Inglaterra deve sempre assumir o ônus das hostilidades. Finalmente, "we are such true combatants that, when once engaged, we lose all concern for ourselves and our posterity, and consider only how we may best annoy the enemy"[10].

Os excessos de ardor belicoso parecem a Hume inconvenientes, devido aos sacrifícios econômicos que comportam; parecem temíveis sobretudo porque contêm o risco de levar algum dia a Inglaterra ao extremo oposto, "rendering us totally careless and supine with regard to the fate of Europe. The Athenians, from the most bustling, intriguing, warlike people of Greece, finding their error in thrusting themselves into every quarrel, abandoned all attention to foreign affairs; and in no contest ever took part, except by their flatteries and complaisance to the victor"[11].

Hume é favorável à política do equilíbrio porque é hostil aos impérios extensos: "Enormous monarchies are probably destructive to human nature in their progress, in their continuance, and even in their downfall, which never can be very distant from their establishment"[12]. Levanta-se, como objeção, o império romano? Hume responde que, se os romanos tiveram algumas vantagens, isto se deve ao fato de que "mankind were generally in a very disorderly, uncivilized condition before its establishment"[13].

A expansão indefinida de uma monarquia (e Hume tem em mente a dos Bourbons) cria por si obstáculos à elevação da natureza humana (*thus human nature checks itself in its airy elevation*). Não se deve simplificar o pensamento de Hume formulando uma antítese da *política de equilíbrio* e da *monarquia universal*. Como esta última não parece menos funesta a Hume do que a Montesquieu, já que o Estado perderia fatalmente suas qualidades com a expansão territorial, a política de equilíbrio impõe-se razoavelmente em função da experiência histórica e dos valores morais.

---

10. "Somos tão bons combatentes que, quando nos engajamos na luta, nos despreocupamos inteiramente conosco e com nossa posteridade, e consideramos apenas o melhor modo de punir o inimigo."

11. "tornando-nos totalmente insensíveis e dóceis com relação ao destino da Europa. Após terem sido o povo mais intrigante e mais guerreiro da Europa, os atenienses, reconhecendo o erro que cometiam, ao intervir em todas as disputas, deixaram de se interessar pelos assuntos externos; e não voltaram a participar em qualquer conflito, exceto pela sua adulação dos vencedores."

12. "As monarquias muito extensas são provavelmente destrutivas da natureza humana no seu progresso, na sua continuidade, e mesmo na sua queda, que nunca pode estar muito distante da sua instituição."

13. "a humanidade, de modo geral, estava numa condição muito desordenada e pouco civilizada, antes da sua instituição."

Montesquieu dizia que a decadência de Roma havia começado quando a imensidade do império fez com que se tornasse impossível o funcionamento da República. Se a monarquia dos Bourbons se estendesse exageradamente, os nobres mais distantes, na Hungria e na Lituânia, se recusariam a prestar serviços ao monarca, "forgot at court and sacrificed to the intrigues of every minion or mistress who approaches the prince"[14]. O rei precisaria, então, de mercenários — "and the melancholy fate of the Roman emperors, from the same cause, is renewed over and over again, till the final dissolution of the monarchy"[15].

A política de equilíbrio obedece a uma regra de bom-senso e deriva da prudência necessária aos Estados desejosos de preservar sua independência, de não estar à mercê de outro Estado que disponha de meios incontrastáveis. Parece condenável aos olhos dos estadistas ou dos políticos doutrinários que interpretam o uso da força, aberto ou clandestino, como a marca e a expressão da maldade humana. Esses censores devem assim conceber um substituto, jurídico ou espiritual, para o equilíbrio de vontades autônomas. A mesma política de equilíbrio será considerada moral, ou será pelo menos justificada historicamente, pelos que temem uma monarquia universal e almejam a sobrevivência dos Estados independentes; será considerada senão imoral, pelo menos anárquica, pelos que, ao contrário, num espaço dado e num momento determinado, preferem a unidade de um império à manutenção de soberanias múltiplas. O observador não-dogmático decidirá, conforme as circunstâncias, em favor do equilíbrio ou do império, pois não é provável que a dimensão ótima do território dos Estados (ótima para quem? para quê?) seja a mesma em todas as épocas.

No nível mais elevado de abstração, a política de equilíbrio se reduz à manobra destinada a impedir que um Estado acumule forças superiores às de seus rivais coligados. Todo Estado, se quiser salvaguardar o equilíbrio, tomará posição contra o Estado ou a coalizão que pareça capaz de manter tal superioridade. Esta é uma regra geral válida para todos os sistemas internacionais. Contudo, se procurarmos elaborar as regras da política de equilíbrio, será preciso postular modelos de sistemas, segundo a *configuração da relação de forças*.

Os dois modelos mais típicos são o *pluripolar*[16] e o *bipolar*. Ou os atores principais são relativamente numerosos ou, pelo contrário, dois atores do-

14. "esquecidos na corte e sacrificados às intrigas de qualquer áulico ou cortesã que se aproximasse do príncipe."

15. "e o destino melancólico dos imperadores romanos, devido às mesmas causas, se renova outras vezes, até a dissolução final da monarquia."

16. Ordinariamente os autores chamam de *balance of power* os sistemas que chamo aqui de *pluripolares*.

minam seus rivais de tal modo que cada um deles torna-se o centro de uma coalizão, constrangendo os atores secundários a se situarem com relação aos dois "blocos", aderindo a um deles — a menos que tenha a possibilidade de abster-se. É possível a existência de modelos intermediários, de acordo com o número dos atores principais e o grau de igualdade ou desigualdade das forças dos atores principais.

2. *A política de equilíbrio pluripolar*

Imaginemos um sistema internacional definido pela pluralidade de Estados rivais, cujos recursos, sem serem iguais, não chegam a uma disparidade fundamental. Por exemplo: França, Alemanha, Rússia, Inglaterra; Áustria-Hungria e Itália em 1910. Se esses Estados querem manter o equilíbrio, devem aplicar certas regras que decorrem da rejeição da monarquia universal.

Como o inimigo é, por definição, o Estado que ameaça dominar os outros, o vencedor de uma guerra (quem ganhou mais com ela) torna-se imediatamente suspeito aos olhos dos seus antigos aliados. Em outras palavras, alianças e inimizades são essencialmente temporárias, e determinadas pela relação de forças. Em função do mesmo raciocínio, o Estado que amplia suas forças deve esperar a dissidência de alguns aliados, que se passarão para o campo contrário a fim de manter o equilíbrio de forças. Sendo previsíveis tais reações defensivas, o Estado de força crescente deverá prudentemente limitar suas ambições, a não ser que aspire à hegemonia ou ao império. Nesse último caso, deverá esperar a hostilidade natural que sentem todos os Estados conservadores contra quem perturba o equilíbrio do sistema.

Convém refletir se é possível ultrapassar estas generalidades (que são também banalidades) e indicar as regras que se imporiam racionalmente aos atores de um sistema pluripolar (uma vez mais, trata-se de uma racionalidade hipotética, condicionada à premissa de que os atores desejam a manutenção do sistema). Um autor norte-americano, Morton A. Kaplan[17], propôs seis regras, necessárias e suficientes para o funcionamento de um sistema esquemático, que ele denominou de *balance of power* (equilíbrio de poder), o qual parece corresponder ao que estamos descrevendo aqui.

Essas seis regras são as seguintes: 1) cada ator deve agir de modo a aumentar suas capacidades (*capabilities*), mas deve preferir a negociação à

17. Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics*, 1957, p. 23 e seguintes.

luta; 2) deve lutar para não deixar de utilizar uma oportunidade de aumentar sua capacidade; 3) deve abandonar a luta para não eliminar um "ator nacional principal"[18]; 4) deve agir de modo a se opor a qualquer coalizão ou ator individual que tenda a assumir posição de predominância com relação ao resto do sistema; 5) deve agir de modo a obrigar (*constrain*) os atores que aceitem um princípio supranacional de organização; 6) deve permitir aos atores nacionais, vencidos ou "obrigados", que participem do sistema como sócios aceitáveis ou deve permitir que um ator até então não essencial ingresse na categoria de ator essencial. Todos os atores essenciais devem ser tratados como sócios aceitáveis.

Destas seis regras, uma deve ser abandonada imediatamente — a quarta, que é a simples expressão do princípio de equilíbrio (que já encontramos no ensaio de David Hume), válido para todos os sistemas internacionais. Interpretadas literalmente, as outras regras não se impõem de forma evidente, de modo genérico.

A primeira vale para todo sistema definido pela luta de todos contra todos[19]. Como cada um dos membros de um sistema deste tipo só pode contar consigo próprio, qualquer acréscimo de recursos é, em si, bem-vindo, desde que tudo o mais permaneça igual. Ora, raramente um Estado aumenta seus recursos sem que haja qualquer alteração nos recursos dos seus aliados ou rivais, ou na atitude de uns e de outros. Que a negociação seja preferível à luta pode passar por um postulado de política razoável, comparável ao que propõe o menor esforço possível para um rendimento econômico dado (em termos de produção ou de renda). Este postulado exige que se abstraia o amor-próprio ou o desejo de glória dos atores.

Já a regra de lutar para não perder uma oportunidade de acrescentar à "capacidade" não é razoável ou mesmo racional. É verdade que, de um modo abstrato, se tudo o mais permanece igual, os atores que aparecem no cenário internacional visam obter a capacidade máxima. Contudo, se quisermos determinar as circunstâncias precisas em que é racional que um Estado combata, ficaremos reduzidos a fórmulas quase despidas de significação concreta, do tipo: o Estado deve tomar a iniciativa da luta se as vantagens que conta obter com a vitória forem maiores do que o custo provável do combate — a diferença entre as vantagens e o custo deve ser tão grande quanto o risco da não-vitória, ou da derrota. Qualquer que seja a

18. Neste sistema, o ator nacional principal é aquele que em linguagem corrente se chamaria de "grande potência": o Estado que dispõe de tais forças que passa a constituir um dos elementos essenciais do sistema em equilíbrio.
19. *Ibidem*, p. 23.

fórmula exata admitida, a possibilidade de aumentar a capacidade do Estado não justificará, por si, o recurso às armas.

Os autores clássicos só admitiam como motivo razoável e legítimo para tomar a iniciativa das hostilidades a ameaça de hegemonia suscitada pelo crescimento de um rival. Se bem não chegue a ser imoral, é imprudente contemplar passivamente a ascensão de um Estado, rumo a posição de tal superioridade que os vizinhos fiquem à sua mercê.

A terceira e a sexta regras tendem a se contradizer ou, quando menos, ilustram diversas eventualidades possíveis. Num sistema de equilíbrio pluripolar, o estadista prudente hesita em eliminar um dos atores principais. Ele não irá até o fundo da sua vitória se, ao entrar em combate, temer a destruição de um inimigo temporário, necessário para o equilíbrio do sistema. Mas, se a eliminação de um dos atores principais levar, direta ou indiretamente, à entrada em cena de um novo ator de força equivalente, ele se perguntará qual dos atores — se o antigo ou o novo — é mais favorável a seus próprios interesses.

A quinta regra corresponde ao princípio de que num tal sistema todo Estado que obedece a uma ideologia supranacional, ou age de acordo com uma concepção deste tipo, é um inimigo. Este princípio não está implicado rigorosamente no modelo ideal de equilíbrio pluripolar. De fato, como este tipo de equilíbrio manifesta-se normalmente através de uma rivalidade entre Estados, cada um dos quais se mantém em posição solitária, cuidando exclusivamente do seu interesse, o Estado que recruta seguidores além das suas fronteiras (porque defende uma doutrina universal) constitui uma ameaça para os demais. Contudo, a inimizade inevitável entre os Estados nacionais e o Estado que defende idéias transnacionais não significa que os primeiros devem fazer a guerra a este último. Tudo vai depender da relação de forças e da probabilidade de reduzir pelas armas o atrativo da idéia transnacional.

De um modo mais geral, todas estas regras supõem implicitamente que a salvaguarda do equilíbrio e do sistema sejam o objetivo único ou, pelo menos, a preocupação predominante dos Estados, o que não acontece. O único Estado que já agiu de acordo com esta hipótese, mais ou menos conscientemente, foi a Inglaterra, que de fato não tinha outro interesse a não ser a defesa do próprio sistema e o enfraquecimento do Estado mais forte, que poderia aspirar à hegemonia. Nenhum dos Estados europeus continentais poderia se desinteressar de tal modo pelas modalidades de equilíbrio, ainda que não aspirasse ao domínio. A posse de praças fortes e de províncias, o traçado das fronteiras, a distribuição dos recursos — estes eram os objetivos dos conflitos que os Estados continentais queriam resolver em seu benefício. Não seria irracional que, para atingir tais objeti-

vos, estivessem prontos a eliminar um ator principal, em caso de necessidade — desde que restasse outros atores em número suficiente para reconstituir o sistema. A eliminação da Alemanha como ator principal, com a divisão daquele país, não era um ato irracional do pónto de vista da política francesa, que via assim reforçada sua posição, sem reduzir perigosamente o número dos atores principais do sistema.

A política puramente nacional dos Estados europeus só cobre um período curto, entre as guerras de Religião e as guerras de Revolução. O fim das guerras de Religião não se deveu à sua "ilegalização", ou à derrota irremediável de Estados que sustentassem uma idéia transnacional, mas à proclamação do primado do Estado sobre o indivíduo. O Estado passou a determinar a Igreja à qual os cidadãos deveriam aderir, tolerando os dissidentes sob a condição de que sua escolha religiosa fosse assunto estritamente privado. A paz européia do séculoXVII foi alcançada por uma diplomacia complexa, que restabeleceu o equilíbrio dos Estados e impediu que as disputas das Igrejas, e as crenças dos governantes, prejudicassem esse equilíbrio. Os soberanos passaram da conjuntura da "guerra ideológica" à da Santa Aliança : qualquer rebelião contra os poderes estabelecidos era incômoda, sendo portanto condenada — mesmo pelos Estados rivais. A estabilidade das grandes potências era colocada acima do enfraquecimento de um Estado potencialmente inimigo por dissidências internas ou rebeliões.

É possível que o autor cujas teses estamos discutindo aceitasse as observações precedentes. Suas seis regras seriam seguidas por atores perfeitamente racionais, dentro de um sistema pluripolar (*balance of power*) ideal. Contudo, mesmo admitindo que essas regras só se aplicam a um tipo ideal, não estou pronto a subscrevê-las. A conduta do *diplomata puro* não pode e não deve ser interpretada como tendo por referência apenas o equilíbrio, definido pela rejeição da monarquia universal e a pluralidade dos atores principais. O comportamento dos sujeitos econômicos, num mercado ideal típico, é determinado, porque todos buscam maximizar suas vantagens. Mas num sistema de equilíbrio pluripolar, o comportamento dos atores diplomáticos não tem um objetivo unívoco: em igualdade de condições, todos almejam o máximo de recursos, mas se o incremento desses recursos passa a exigir a guerra, ou provoca a reversão de alianças, os Estados hesitarão em assumir os riscos correspondentes.

A manutenção de um sistema dado está condicionada à salvaguarda dos atores principais, mas nenhum destes está racionalmente obrigado a colocar a manutenção do sistema acima dos seus próprios objetivos nacionais. Admitir implicitamente que os Estados tenham como objetivo a salvaguarda ou o funcionamento do sistema é voltar a cometer, de outro

modo, o erro de alguns defensores da política de poder, confundindo o cálculo dos meios ou o contexto da decisão com a própria decisão.

Não é possível prever os acontecimentos diplomáticos a partir da análise de um sistema típico — como não é possível ditar aos príncipes uma conduta determinada em função do tipo de sistema. O modelo de equilíbrio pluripolar ajuda a compreender os sistemas históricos, reais, e as regras de Kaplan que examinamos indicam as circunstâncias que são favoráveis à sobrevivência de tal sistema.

Os Estados estritamente "nacionais" não se consideram inimigos de morte, mas simplesmente rivais. Seus governantes não se consideram pessoalmente ameaçados pelos governantes dos Estados vizinhos. Todo Estado é, aos olhos de qualquer outro Estado, um possível aliado; o inimigo de hoje é poupado porque poderá ser o aliado de amanhã e porque é indispensável ao equilíbrio do sistema. Nestas circunstâncias, a diplomacia é realista, às vezes mesmo cínica, e é também moderada e razoável. Quando os danos causados por outro tipo de diplomacia tornam-se evidentes, essa sabedoria despida de ilusões parece retrospectivamente não só um tipo ideal, mas um mero ideal.

A diplomacia "realista", implicada pelo sistema de equilíbrio pluripolar, não se ajusta às exigências mais elevadas dos filósofos. O Estado que muda de campo após a vitória provoca o ressentimento dos seus aliados, que podem ter tido uma quota maior do sacrifício necessário para alcançar a vitória comum. Uma diplomacia de equilíbrio pura ignora (e deve ignorar) os sentimentos; não concebe os Estados como amigos ou inimigos. Não considera estes últimos piores do que os primeiros, e não condena a guerra em si. Admite o egoísmo e, se se quiser, a corrupção moral (a aspiração à potência e à glória); mas esta corrupção que calcula parece, no final das contas, menos imprevisível e perigosa do que as paixões — manifestações talvez idealistas, porém cegas.

Até 1945, a diplomacia norte-americana situava-se no ponto antípoda desta imoralidade tradicional e prudente. Os Estados Unidos tinham guardado a lembrança das duas grandes guerras da sua história; a luta contra os índios e a Guerra Civil da Secessão. Nos dois casos, o inimigo não era aceito como um Estado, com o qual se poderia manter uma coexistência pacífica, uma vez terminadas as hostilidades. Os norte-americanos não viam as relações diplomáticas, as alianças e os conflitos como inseparáveis do curso normal da vida dos Estados: a guerra era uma infeliz necessidade, à qual se devia atender; uma tarefa circunstancial que devia ser executada da melhor maneira e o mais depressa possível — não era um episódio de uma linha histórica contínua, como na Europa. A opinião pública norte-americana considerava a guerra imaginando o passado e o futuro: o

inimigo era o culpado, que merecia ser punido — o malvado cujo comportamento devia ser corrigido, após o que reinaria a paz.

Obrigados, a partir de 1945, a uma inversão de alianças, os norte-americanos foram tentados (como o general MacArthur) a proclamar que tinha distribuído mal os papéis e os méritos: a China passara para o campo dos "maus", e o Japão, para o campo dos "bons". Se o inimigo é a encarnação do mal, e se as inversões de alianças são às vezes inevitáveis, chega-se à conclusão de que o bem e o mal podem mudar de corpo.Maquiavel pensava que a *virtù* passava de um povo a outro, no curso da história. De acordo com a diplomacia moralizante, é a *virtude* (conceito bem diferente da *virtù* maquiavélica) que migra.

Odiosa ou admirável, funesta ou preciosa, a diplomacia do equilíbrio não resulta de uma escolha deliberada dos estadistas, mas de circunstâncias várias.

O cenário geográfico, a organização dos Estados e a técnica militar devem impedir a concentração da força em um ou dois Estados apenas. Uma pluralidade de unidades políticas, dispondo de recursos comparáveis, caracteriza o caráter estrutural do sistema pluripolar. Na Grécia como na Europa, a geografia não contrariava a independência das cidades e dos reinos. Enquanto a unidade política era a cidade, a multiplicidade dos centros autônomos de decisão vinha como resultado necessário. Para usar as palavras de Hume, "if we consider, indeed, the small number of inhabitants in any one republic compared to the whole, the great difficulty of forming sieges in those times, and the extraordinary bravery and discipline of every freeman among the noble people"[20], chegaremos à conclusão de que era relativamente fácil manter o equilíbrio, e difícil impor um império. Na Europa, depois da fase de soberania difusa, na Idade Média, a Grã-Bretanha e logo depois a Rússia erigiram um obstáculo insuperável no caminho da monarquia universal. O princípio de legitimidade dos Estados, dinásticos ou nacionais, não justificava ambições ilimitadas. Entre os séculos XVI e XX, os exércitos europeus não estavam equipados para vastas conquistas: os soldados de Napoleão, por exemplo, deslocaram-se a pé da fronteira francesa até Moscou. Com a distância, as tropas se enfraqueciam mais ainda do que os soldados de Alexandre.

A preocupação com o equilíbrio inspira a diplomacia na mesma medida em que os homens — governantes e governados — se apegam à indepência da sua unidade política. Os cidadãos gregos não distinguiam sua

20. "se considerarmos, de fato, a pequena população de cada uma das repúblicas, comparada com o todo, a grande dificuldade com que se promovia um assédio, naqueles tempos e a extraordinária coragem e disciplina dos cidadãos livres daquele nobre povo".

própria liberdade da independência da cidade a que pertenciam. Tinham defendido em conjunto a civilização dos homens livres contra o império persa, que a seus olhos se fundamentava no despotismo de um só governante. Mas lutavam entre si para defender a autonomia das suas cidades. A primeira monarquia francesa defendeu apaixonadamente sua independência total, rejeitando com paixão submeter-se ao domínio de um Império. Os povos quiseram a independência, manifestada no Estado nacional. Esta vontade de independência, e de soberania absoluta, compensa a tendência à diplomacia ideológica, mantendo uma espécie de homogeneidade interestatal, acima dos conflitos de fé ou de idéias. Contribui para "interiorizar" as regras de equilíbrio, que deixam de parecer conselhos de prudência para se transformarem em imperativos morais ou costumeiros. A salvaguarda do equílibrio é admitida como um dever comum dos homens de Estado. O concerto europeu transforma-se num órgão de arbitragem, de deliberação comum, talvez mesmo de decisão coletiva.

Mas é preciso que essas transformações não sejam rápidas demais, no quadro da relação de forças. Qualquer que seja o grau de passividade ou indiferença das massas, é melhor que as inversões de aliança não ocorram de um dia para outro. Por maior que seja a inteligência dos estadistas, é preferível que os deslocamentos de recursos não falsifiquem inteiramente os cálculos feitos ontem. O sistema funciona melhor quando os atores são conhecidos e quando a relação de forças é relativamente estável. Contudo, nenhuma destas condições, consideradas independentemente, basta para garantir a manutenção do sistema pluripolar. A vontade de independência termina sendo neutralizada por paixões transnacionais violentas. O interesse em um sistema comum não resiste a uma heterogeneidade muito pronunciada. Os atores internacionais deixam de ser sócios aceitáveis se os seus povos estão separados por lembranças penosas que não querem esquecer, ou pela dor de feridas que permanecem abertas. Depois de 1871, por exemplo, a França não poderia ser aliada da Alemanha ainda que o cálculo racional do equilíbrio aconselhasse uma tal aliança.

Mesmo antes de 1914, o crescimento do Reich e a oposição irredutível entre a Alemanha e a França tinham contribuído para transformar o sistema: as alianças tendiam a ser permanentes, a se cristalizar em "blocos". Entre as duas guerras, ideologias transnacionais (o comunismo, e depois o fascismo) fizeram com que o sistema se tornasse a tal ponto heterogêneo que desapareceu de todo a consciência do interesse comum que havia em manter o sistema. As inimizades ideológicas internas agravavam a hostilidade entre os Estados. A revolução da técnica militar, provocada pelo desenvolvimento do motor de combustão interna, parecia abrir caminho às grandes conquistas. Foi quando os técnicos do sistema começaram a lem-

brar nostalgicamente a diplomacia de Richelieu, de Mazarin, de Talleyrand.

O sistema de equilíbrio pluripolar, tal como funcionava na *belle époque*, era um meio-termo entre o *estado natural* e o *império da lei*: estado natural porque o mais forte é o inimigo, por ser o mais forte; em última análise, cada ator é o juiz exclusivo da sua conduta e goza do direito de escolha entre a paz e a guerra. Mas esse estado da natureza não é a luta de todos contra todos, sem regras ou limites. Os Estados reconhecem reciprocamente o direito que têm à própria existência; querem manter o equilíbrio do sistema e sabem disto, podendo também apresentar uma certa solidariedade com relação ao mundo exterior. As cidades gregas não ignoravam seu parentesco profundo, por oposição ao caráter "estrangeiro" dos bárbaros[21].

Para os asiáticos, os conquistadores europeus davam sempre a impressão de estarem reunidos num único "bloco agressivo", sem parecerem concorrentes.

Esta solução intermediária entre estado natural e império da lei (entre a "lei da selva" e a monarquia universal) é essencialmente precária. Em teoria, ela deixa aos soberanos a liberdade das iniciativas belicosas, se estas parecem indispensáveis para impedir a ascensão de um rival temido. O equilíbrio é imperativo da prudência, mais do que o bem comum do sistema. Ora, se é freqüente a guerra destinada a debilitar os mais fortes, o sistema se torna estéril, custoso, detestável. O risco é ainda maior porquanto é difícil distinguir entre "debilitar os mais fortes" e "humilhar os orgulhosos". As cidades helênicas se combatiam movidas pelo desejo de segurança ou pelo orgulho do domínio? A diplomacia de Luís XIV estava animada pela preocupação com a segurança ou pelo amor à glória? Houve uma época em que a diplomacia dos gabinetes (em relação à qual os realistas teóricos de hoje mostram tanta indulgência) era julgada com severidade, porque os historiadores atribuíam aos reis as guerras de prestígio. O sistema de equilíbrio europeu talvez tenha limitado, em certas épocas, a violência das guerras, mas nunca chegou a reduzir sua freqüência.

---

21. Cf. Vattel, *opus cit.*, liv. III, cap. III, parágr. 47. A Europa constitui um sistema político, um corpo onde tudo está entreligado pelas relações e pelos interesses diversos das nações dessa parte do mundo. Não se trata mais, como outrora, de um conjunto confuso de unidades isoladas, cada uma das quais se desinteressava pela sorte das outras e raramente se empenhava pelo que não a tocava de forma imediata. A atenção contínua dos soberanos por tudo o que ocorre, os representantes diplomáticos residentes, os convites permanentes, fazem da Europa moderna uma espécie de República, cujos membros independentes — mas ligados pelo interesse comum — reúnem-se para manter a ordem e a liberdade na região.

Meio-termo precário, o sistema tende permanentemente a se alterar, seja na direção de um retorno à "lei da selva" seja no sentido do "império universal", ou de uma "ordem jurídica". A dupla consciência de uma civilização comum e da rivalidade permanente é, no fundo, contraditória. Se predominar o senso de rivalidade, a guerra não pode ser expiada, e a diplomacia se desfaz. Se predominar o sentido da cultura comum, a tentação da unificação política ou da paz organizada se tornará irresistível. Por que razão os gregos não uniam suas forças para abater o império persa, em lugar de usá-las para se combater mutuamente? Por que motivo os europeus não dominavam em conjunto a África e a Ásia, em vez de se arruinar em lutas fratricidas?

É preciso notar que estas perguntas foram feitas, historicamente, *ex post facto* — *depois* dos acontecimentos aos quais se referem. Filipe e Alexandre alcançaram, com a perda de autonomia das cidades, a grandeza que a Grécia seria capaz de atingir, se unida. Foi Valéry, depois de 1918, que constatou que a política européia parecia ter como objetivo confiar o governo do Velho Continente a uma comissão norte-americana. Com efeito, os europeus sempre reservaram o grosso das suas forças às guerras disputadas entre si. Se os franceses enviaram grandes exércitos além-mar, isto aconteceu na época em que disputavam em vão, aos nacionalismos, suas últimas possessões.

É explicável que esta suposta aberração só seja considerada assim *a posteriori*. Os Estados temem seus rivais e os povos temem seus vizinhos; uns e outros querem dominar seu próximo bem mais do que desejam dominar terras longínquas ou populações estranhas. Os vastos imperios dos espanhóis e dos ingleses foram conquistados devido à excepcional superiodade militar dos conquistadores — estivessem estes motivados pelo espírito de aventura, o gosto pelo ouro, pela procura do lucro ou pelo poder. Quando não há tal superioridade, as guerras se desenrolam dentro da mesma esfera de civilização. Os chineses e os japoneses, da mesma forma que os europeus, guerrearam principalmente entre si.

Talvez seja explicável, do ponto de vista psicológico, a nostalgia da diplomacia do equilíbrio, amoral e comedida; mas ela é vã, e essencialmente retrospectiva. Os que têm saudade do tempo em que os diplomatas eram indiferentes às idéias vivem evidentemente num sistema heterogêneo, numa idade de conflitos ideológicos. Os que admiram a combinação sutil de egoísmo nacional e respeito pelo equilíbrio são contemporâneos das lutas entre postulantes ao império, entre crenças temporais e espirituais, inseparáveis dos Estados que se defrontam. Os que se maravilham com as combinações sutis que a pluralidade de atores torna possíveis são os que vivem num campo diplomático ocupado por blocos rígidos.

Os homens (inclusive os estadistas) não têm a liberdade de determinar a distribuição de forças, o caráter ideológico ou neutro da diplomacia. Mais vale compreender a diversidade dos mundos existentes do que sonhar com um mundo que não existe mais, porque a realidade não é agradável.

3. *A política do equilíbrio bipolar*

Bipolar é a configuração da relação de forças na qual a maior parte das unidades políticas se agrupa em torno de duas dentre elas, cujas forças superam a das demais. A distinção entre configuração pluripolar e bipolar se impõe ao observador devido às conseqüências — lógicas e históricas — implicadas em cada uma.

Qualquer que seja a configuração, aplica-se a lei mais geral do equilíbrio: o objetivo dos atores principais é não se colocar à mercê de um rival. Como os "dois grandes" conduzem o jogo, e os pequenos, mesmo unidos, não podem forçar nenhum deles, o princípio de equilíbrio é aplicado às relações entre coalizões, formadas em torno dos dois Estados principais. O objetivo supremo de cada coalizão é evitar que a outra a ultrapasse na aquisição de meios.

Podem-se distinguir, em tal sistema, três categorias de atores (e não só os "grandes" e os "pequenos", ou "satélites"): os dois líderes das coalizões; os Estados que são obrigados a tomar partido, ingressando em uma delas; e os Estados que podem e querem permanecer fora do conflito. Estes três tipos de atores agem de acordo com regras diferentes.

Os líderes das coalizões devem ao mesmo tempo *prevenir* o crescimento da outra coalizão, e do Estado que a lidera — e *manter* a coerência da sua própria coalizão. As duas tarefas estão entreligadas de muitas maneiras. Se um Estado muda de campo, ou declara sua neutralidade, a relação de forças se altera. No nível mais abstrato, os meios de que se utiliza o líder para manter a coerência da sua coalizão pertencem a duas categorias: uns tendem a proteger, outros a punir; uns asseguram vantagens aos aliados, outros ameaçam com sanções os dissidentes e os traidores. O emprego racional desses meios depende de muitas circunstâncias: ao Estado que teme a outra coalizão, o "grande" garante assistência, isto é, segurança; àquele que nada tem a temer, oferece vantagens financeiras; procura atemorizar aquele que não consegue seduzir ou convencer.

Tucídides indaga em que medida Atenas era responsável pela desagregação da aliança que dirigia e que não pôde resistir às derrotas. A liga, composta teoricamente por cidades iguais em direito, transformara-se

numa espécie de império, dirigido por um Estado líder, que o comandava com pulso firme e exigia o pagamento de tributos. O historiador grego sugere que o mais forte tem sempre a tendência de abusar da sua força. Além deste motivo psicológico de valor perene, o historiador contemporâneo pode extrair outras interpretações do relato de Tucídides. Uma vez passado o perigo externo, uma coligação de "potências insulares" não mantém espontaneamente sua coerência. Uma liga de cidades iguais deveria ser pacífica e não ter outro objetivo senão a segurança e a liberdade dos seus membros. Se Atenas se engajasse no caminho do imperialismo, ela estaria condenada à brutalidade, pois ninguém escapa à servidão do poder.

As unidades políticas que se integram a um dos dois campos, por vocação ou necessidade, agem em função de duas considerações: de um lado, o interesse da coalizão é seu próprio interesse mas o interesse da coalizão não se identifica exatamente com todo o seu interesse próprio. Imaginemos as alianças dentro de um sistema multipolar: cada um dos atores principais, provisoriamente associados, teme o crescimento do seu aliado principal (ou dos seus aliados principais) ainda que o inimigo (ou inimigos) não esteja ainda vencido (ou não estejam ainda vencidos). As vantagens decorrentes de uma vitória comum nunca são distribuídas equitativamente: O "peso" de um Estado é função da força que ele tem no momento da negociação, mais os méritos que adquiriu durante as hostilidades (esta proposição "realista" foi recebida com escândalo na França, quando os anglo-saxões a sugeriram em 1918). A concorrência entre aliados não tem o mesmo caráter num sistema bipolar: quanto mais clara esta configuração, quanto mais os "dois grandes" ultrapassam em força seus sócios, mais as alianças tendem a se tornar permanentes. Membro de uma aliança permanente, oposta a outra aliança também permanente, o Estado secundário tem grande interesse na segurança e na vitória do conjunto de que faz parte[22], resignando-se mais facilmente ao crescimento dos seus sócios-rivais. Tucídides demonstra muitas vezes que Atenas era temida pelos seus aliados. Os Estados secundários se sentiriam inteiramente solidários com seu "bloco" se a sorte de cada um deles, dentro da aliança, não fosse afetada pelas forças relativas dos outros sócios; se o líder da coalizão fosse apenas um protetor ou um árbitro: um caso limite, na melhor das hipóteses.

O mundo sendo como é, cada unidade política procura influenciar a política da aliança no sentido dos seus interesses próprios, reservando suas forças, o mais possível, para os empreendimentos que lhe dizem respeito

22. Se dele participa voluntariamente.

diretamente. Em 1959, os diplomatas franceses entendiam que a política comum do bloco atlântico devia significar o apoio dos anglo-saxões à pacificação da Argélia (tarefa à qual a França dedicava o grosso do seu exército, reduzindo substancialmente sua contribuição à OTAN). As dificuldades de uma diplomacia ou estratégia de coalizão, embora atenuadas dentro dos blocos permanentes, cimentados por uma ideologia comum ou uma ameaça externa, são, no fundo, as mesmas: as diversas maneiras de manobrar, de combater e de vencer não trazem iguais vantagens a todos os aliados. Mesmo que estes estivessem de acordo sobre a estimativa dos riscos e das oportunidades — o que nunca acontece, dada a incerteza das estimativas —, teriam motivos racionais para controvérsia, uma vez que os métodos possíveis, diplomáticos ou estratégicos, trazem para os aliados, mesmo sinceros, uma repartição desigual dos sacrifícios imediatos e das vantagens eventuais.

Quanto aos "não-alinhados", eles incluem em primeiro lugar as unidades políticas externas ao sistema, que muitas vezes não têm motivo para tomar partido, e que podem mesmo ter interesse numa guerra geral, que enfraqueça os dois blocos beligerantes. Há duas hipóteses nas quais o Estado externo ao sistema é levado por cálculo a intervir no conflito: ou ele considera que a vitória de um dos campos lhe trará vantagens superiores ao custo da assistência necessária para alcançar a vitória; ou então teme a vitória de um dos campos, que lhe parece provável caso não intervenha. Esta última hipótese projeta luz sobre uma possível motivação norte-americana, em 1917 (o que não quer dizer que aquela intervenção não tenha tido outras causas). É possível que a intervenção dos persas, no fim da Guerra do Peloponeso, se explique do mesmo modo.

Quanto à escolha dos Estados dentro do sistema — tomar partido ou permanecer neutro —, vai depender antes de mais nada (supondo que todos tenham uma tendência básica à neutralidade) da segurança que uma posição pode dar a cada um. A situação geográfica e os recursos próprios do Estado pequeno são os dois fatores decisivos: não foi por acaso que no momento em que o Pacto do Altântico Norte foi concluído, em 1949, a Suíça e a Suécia, os dois países que não aderiram a ele, tinham os dois exércitos mais fortes da Europa ocidental. Por outro lado, a potência marítima não pode admitir a neutralidade de uma só ilha, como diz Thibaudet, comentando Tucídides.

A configuração pluripolar e a configuração bipolar só se opõem radicalmente quando consideradas como tipos puros. Num extremo, cada ator principal é o inimigo e o possível sócio de todos os demais atores. No outro extremo, só há dois atores principais, inimigos pela posição que ocupam, se não o forem pelas idéias que defendem. Num caso as alianças

são temporárias: no outro, duráveis; num caso os aliados não reconhecem qualquer líder: no outro, todas as unidades políticas, salvo os dois responsáveis principais pelo jogo, sujeitam-se à vontade de um chefe. Numa hipótese várias unidades permanecem fora das alianças: em outra, todas as unidades, bem ou mal, são obrigadas a aderir a um dos chefes, a um dos blocos.

Podem-se conceber, naturalmente, configurações intermediárias — mais freqüentemente reais do que tipos puros. Mesmo dentro de um sistema pluripolar homogêneo, um ator raramente encontra-se em posição de poder aliar-se ou opor-se a qualquer um dos outros atores; o que está em jogo (o destino de uma província, o traçado de uma fronteira) e as paixões populares proíbem certas decisões que o cálculo racional não desprezaria. Mesmo num sistema com muitos atores principais, um ou dois dentre eles têm importância maior do que os outros. Se houver uma guerra generalizada, cada bloco será mais influenciado por um dos atores do que pelos demais.

Em outras palavras: no caso de uma guerra generalizada, a configuração pluripolar tende espontaneamente a se aproximar do modelo bipolar. Por isto Thibaudet e Toynbee compararam a guerra de 1914-1918 à Guerra do Peloponeso, embora o sistema europeu, antes de 1914, fosse pluripolar. A comparação dizia respeito à generalização do conflito, que abrangeu gradualmente todas as unidades do sistema, opondo uma coligação organizada pela potência insular contra uma coligação organizada pela potência continental (Atenas e Grã-Bretanha, Esparta e Alemanha). Desde então, os comentaristas referem-se a Tucídides para acentuar a configuração bipolar, porque o mundo de 1945 em diante apresenta tal configuração. Mas, evidentemente, a natureza do sistema grego era diferente da do sistema atual, e a superioridade de Atenas e de Esparta sobre as outras cidades não era do mesmo gênero da que têm as duas superpotências de hoje.

Não se trata, também, de formular as leis segundo as quais os sistemas bipolares funcionariam, ou se desenvolveriam. A geometria das relações diplomáticas é comparável aos esquemas de batalha desenhados pelos especialistas teóricos alemães (duplo envolvimento lateral: batalha de Cannes; destruiçao de uma ala: batalha de Leuthen etc.). Como os esquemas de batalhas, as configurações diplomáticas são pouco numerosas, porque os modos de repartição das forças num sistema, ou os movimentos dos exércitos, só comportam uns poucos modelos típicos. Contudo, a teoria dos modelos não permite ao estrategista conhecer antecipadamente a manobra que ele precisará executar, nem

indicará ao historiador o destino de um sistema dado, seja pluripolar ou bipolar.

No máximo, podem-se observar alguns traços estruturais do sistema bipolar. Este sistema pode não ser mais instável ou belicoso do que o pluripolar, porém está mais sujeito à guerra geral. De fato, se todas as unidades políticas pertencem a um dos dois campos, todo conflito local interessará o conjunto do sistema. O equilíbrio entre os dois campos será afetado pelo comportamento de numerosas pequenas unidades. À falta de um "terceiro homem", os dois "grandes" se confrontam permanentemente, de modo direto ou indireto. Para que se entendam, é necessário traçar uma linha de demarcação, distribuir zonas de influência, proibir a dissidência: o cliente de um não pode ter o direito de passar para o outro, ficando todos proibidos de incitar qualquer membro à dissidência. Na Grécia, durante o período que precedeu a Guerra do Peloponeso, parece ter havido regras mais ou menos precisas deste tipo. Para as duas cidades que conduziam o jogo, era incômodo ter que respeitar essas regras — e mais incômodo ainda ter que impor respeito a seus aliados.

Com efeito, num sistema do gênero os satélites constituem um motivo de conflito entre os "grandes". De acordo com a rigidez ou a flexibilidade das coalizões, a responsabilidade pelos conflitos cabe primordialmente aos satélites ou aos atores principais. Na Grécia descrita por Tucídides, a supremacia marítima de Atenas e o poder terrestre de Esparta não eram esmagadores: as frotas de Corcira (atual Corfu) ou de Corinto podiam modificar a relação de forças existente. As potências principais não comandavam soberanamente seus aliados, que podiam, em função de interesses próprios, arrastar as potências líderes à aventura da luta de morte.

Por fim, este sistema — que torna a guerra geral mais provável — faz com que ela seja quase que inevitavelmente ideológica. Para evitar a luta, os "grandes" precisam proibir os Estados associados de mudar de aliança. Contudo, uma vez começada a guerra, não podem renunciar a provocar dissidências. Os dois países líderes raramente têm as mesmas instituições, e a sua força militar quase sempre se baseia num princípio distinto. Dentro das cidades formam-se facções, umas favoráveis à paz, outras à guerra; favoráveis a um e outro dos países líderes. As preferências por determinadas instituições, ou por um certo país, levam pelo menos em parte a essas tomadas de posição. Gradualmente, todos os países são dilacerados pelos defensores das duas coalizões, cada uma das quais explora as fissuras internas para enfraquecer os países inimigos.

Num sistema de configuração bipolar, a paz exige a estabilização das clientelas dos Estados, com a proibição de recrutar clientes dentro deles. Mas esta proibição cai por terra quando explode a luta de morte. Quando não há tal proibição, a paz se torna belicosa antes mesmo de encetada a guerra: é a "guerra fria".

4. *O sistema bipolar das cidades gregas*

A análise formal a que procedemos acima não nos dá meios de previsão, mas sim uma espécie de esquema. O historiador ou o sociólogo precisam percorrer as etapas seguintes para poder compreender o que ocorre num sistema bipolar determinado: 1) Quais são as coalizões que se defrontam? Qual o grau de rigidez de cada uma delas? Quais os instrumentos de poder usados pelos Estados principais? Qual o grau de superioridade de cada um dos Estados principais sobre seus sócios, aliados ou satélites? 2) Se o sistema suscitou uma luta de morte, quais foram as causas e as circunstâncias dessa explosão? 3) Como se desenrola o conflito dos Estados líderes e respectivos aliados, durante a guerra e antes dela começar? Em outras palavras, é preciso compreender a natureza e a estrutura de cada uma das coalizões, as circunstâncias e as causas profundas da sua oposição, o estilo e as modalidades da luta.

O primeiro livro sobre a guerra do Peloponeso nos oferece uma explicação admirável desses preceitos. Eis aqui, por exemplo, uma ilustração das exigências dessa análise: "Em face do grave perigo que os ameaçava, os lacedemônios, como eram os mais poderosos, assumiram o comando de todos os gregos que vinham combater. Quanto aos atenienses, decidiram abandonar sua cidade quando surgiram os persas, embarcando com todas as suas coisas em navios, e tornando-se assim marinheiros. Pelo esforço comum, os bárbaros foram repelidos; mas pouco depois os helenos — tanto os que se haviam rebelado contra o rei quanto os que haviam formado a primeira confederação contra ele — tomaram rumos diferentes, aliando-se ou aos atenienses ou aos lacedemônios, cujos Estados tinham demonstrado serem os mais fortes (um deles em terra, o outro no mar). A aliança defensiva durou pouco tempo; lacedemônios e atenienses entraram em conflito e passaram a fazer guerra entre si, com os seus respectivos aliados; e todos os demais Estados gregos, se tinham alguma disputa, recorriam a um dos dois blocos... Os lacedemônios mantinham sua hegemonia sem forçar aliados a pagar-lhes tributos, mas cuidavam que tivessem uma forma oligárquica de governo, dócil aos interesses de Esparta. Os ate-

nienses, por sua vez, mantinham seu poder apossando-se dos navios dos aliados (com a exceção de Chios e Lesbos) e impondo-lhes um tributo[23]."

Vemos aí duas cidades dominando todas as demais, cada uma com um elemento típico de força militar, e todas as demais se agrupando em torno delas. O domínio de Atenas é financeiro (seus aliados pagam tributos) e marítimo (os navios dos aliados são "integrados" na frota ateniense). A aliança liderada por Esparta fundava-se no caráter oligárquico do regime das cidades-membros, e também, como Tucídides repete, no desejo dessas cidades de conservar sua independência, ameaçada pela potência de Atenas.

A questão de Corcira nos dá um exemplo de como os Estados líderes não podem respeitar o tratado concluído para evitar a guerra, exemplo cujo significado aparece plenamente quando se empregam conceitos modernos para examiná-lo. Corcira e Corinto (a primeira fundada pela segunda) entram em conflito por causa de Epidauro, reivindicada como colônia por ambas. Corcira era uma cidade "não-alinhada", fato que todas as partes interessadas, em suas postulações contraditórias, admitem sem hesitação. Por que razão Corcira se mantinha à margem das coligações? De acordo com os coríntios, porque "a cidade é independente devido à sua situação (I,37,3)"; segundo os porta-vozes de Corcira, que pediam a assistência de Atenas, a razão seria ter ela achado mais prudente "não arriscar os perigos de uma aliança estrangeira, correndo o risco de ter que participar dos perigos que ameaçam nosso vizinho (I,32,4)", para descobrir, no momento do perigo, que tal isolamento é insano e representa debilidade. A extensão e a imbricação das alianças torna cada vez mais difícil, para as unidades políticas de alguma importância, deixar de se aliarem a um dos dois "grandes".

A adesão a um dos campos em conflito de uma unidade "não-alinhada" coaduna-se com o tratado que liga Esparta a Atenas, no interesse da paz? A passagem de um Estado da neutralidade para uma aliança é ou não contrária ao pacto? Segundo todos os oradores, o pacto proíbe as dissidências: quem participa de uma coalizão não deve deixá-la. É o que os advogados de Corinto, por exemplo, dizem aos atenienses: "Não deveríeis estabelecer uma regra segundo a qual fosse lícito acolher os dissidentes do outro campo (I,40,4)". Se um dos campos acolher os dissidentes do outro, este fará o mesmo. "Com efeito, se acolherdes os gregos faltosos, dando-lhes apoio, alguns dos nossos virão até nós; e a regra que tiverdes estabelecido vos afetará mais do que a nós (I,40,6)". A regra suprema é a que diz que "cada um deve punir seus próprios aliados (I,43,1)".

23. Livro I, 18-2-3.

O caso de Corcira, que solicitava a assistência de Atenas, era difícil de resolver. Tendo sido "não-alinhada", Corcira formalmente não estava abrangida pela proibição de acolher dissidentes. Os próprios coríntios o reconheciam: de acordo com o texto do tratado, "a uma cidade não signatária será permitido aliar-se a qualquer um dos dois campos (I,40,2)". Contudo — diziam os representantes de Corinto — o espírito do tratado proibia as alianças que contituíam em si uma agressão ao outro campo. "A cláusula não visa aqueles que ajam assim com intenção contrária ao outro campo, mas sim os que não comprometeram sua segurança por haverem abandonado a liderança de uma outra potência; estes não devem poder levar à guerra as cidades que os acolheram." Em linguagem moderna, o tratado contém dois equívocos: seu objetivo é evitar o rompimento do equilíbrio de forças, mas a união de alguns "não-alinhados", que não é proibida explicitamente, pode provocar tal rompimento; de outro lado, nem todos esses "não-alinhados" (a todos os quais se reservou o direito de optar por uma aliança) podiam basear sua posição nas disposições do tratado. Se Corcira se recusa a respeitar Corinto (que a tinha fundado) e quer combatê-la, ao se aliar a Atenas faz desta aliança, de fato e em espírito, uma agressão contra Corinto (isto é, contra Esparta, a cidade-líder do seu bloco). Os atenienses estão a tal ponto conscientes do seu ato que preferem concluir com Corcira uma simples aliança defensiva, comportando o apoio recíproco no caso de um ataque contra as duas cidades ou seus aliados. Uma aliança ofensiva teria implicado o risco da participação de Atenas em ataque contra Corinto e, portanto, a guerra com Esparta.

Que motivo determina o comportamento dos atenienses? De acordo com Tucídides, o cálculo de forças, no momento em que todos pressentem a guerra próxima: "Quanto à guerra, que nos daria a oportunidade de ser úteis, quem acredita que ela não vai ocorrer está enganado; não percebe que os lacedemônios, devido ao temor que têm do vosso país, desejam a guerra (I,33,3)". Assim se exprimem os embaixadores de Corcira na Assembléia de Atenas. E diz o próprio Tucídides: "A Guerra com o Peloponeso parecia de fato certa, e seu desejo era não abandonar Corcira aos coríntios, com a frota de que dispunha; queriam provocar seu desgaste, de modo que, quando a guerra começasse, tivessem em Corinto e nas outras potências marítimas adversários enfraquecidos (I,44,2)". Havia três marinhas importantes na Grécia: as de Atenas, Corcira e Corinto. Deixar que as duas últimas se unissem, por medo de romper a trégua, representaria para os atenienses o embaraço de revelar este temor e também o sacrifício de uma vantagem militar importante. Quando a supremacia dos Estados hegemônicos sobre seus associados não é esmagadora, os primeiros são arrastados por eles, em vez de os dirigirem. Não lhes é possível, de fato,

abandoná-los sem se enfraquecer perigosamente. E Atenas não tem tal superioridade que possa desprezar Corcira.

O conflito de Potidéia, que Tucídides apresenta como a segunda causa próxima da guerra, era formalmente do mesmo tipo. Potidéia era uma colônia de Corinto, aliada de Atenas. Os atenienses consideraram necessário e legítimo punir um aliado que deixava a coligação, e esta decisão se chocou com a atitude de Corinto, que defendia sua colônia. Violando o pacto, os lacedemônios tinham afastado de Atenas uma cidade que lhe pagava tributo, e "tinham combatido ao lado dos soldados de Potidéia (I,66)". O múltiplo inter-relacionamento entre cidades (relações entre metrópole e colônia, entre cidade hegemônica e seus aliados) tornava muitas vezes difícil determinar o que era justo ou injusto.

Contudo, de acordo com Tucídides estes equívocos do "direito internacional" da época não constituíam a causa real do conflito. É o que declara o historiador, numa fórmula que se tornou célebre (I,23,6): "De fato, a causa mais verdadeira *(alethestáten prófasin)*, e também a menos confessada, está em que os atenienses, pelo seu crescimento, causaram apreensão aos lacedemônios, constrangendo-os assim à guerra". Falando na Assembléia de Esparta, para os espartanos e seus aliados, os coríntios denunciaram os maus procedimentos dos atenienses, contrários à justiça e aos tratados. Mas a acusação essencial é a de que Atenas estava a ponto de assumir "o papel de tirano com relação a todos, sem distinção, que impõe a alguns e supõe com relação a outros (I,74,3)." Depois de uma votação, os lacedemônios decidiram que tinha havido rompimento efetivo da trégua e que seria necessário declarar a guerra; Tucídides repete, então, que os espartanos não tinham sido convencidos por seus aliados porque "achavam que o poder de Atenas cresceria excessivamente, pois a maior parte da Grécia já se encontrava em suas mãos (I,88,i)".

Considerações de equilíbrio e de eqüidade (a justiça, as convenções) combinam-se, a todo instante, no curso do relato e dos debates registrados no primeiro livro de Tucídides, consagrado ao estudo do que poderíamos chamar de conjuntura diplomática, e às origens da guerra. O historiador não hesita em atribuir à procura do equilíbrio um papel decisivo, reproduzindo confissões cuja franqueza não se pode conceber na nossa época, que a presença da ideologia e das massas condena à hipocrisia. Assim, os delegados de Atenas declaram na Assembléia de Esparta: "Nós também nada fizemos de extraordinário, que se afastasse do modo de agir humano, seja aceitando um império *(arkhén)* que nos foi oferecido, seja mantendo-o, em obediência às razões mais fortes: a honra, o temor e o interesse. Não fomos os primeiros a agir assim; é uma norma estabelecida que o mais fraco deve respeito ao mais forte. Ao mesmo tempo, pensamos ter merecido o papel

hegemônico — e assim fomos considerados, mesmo por vós, até o momento em que calculastes vossos interesses, decidindo invocar a justiça, que jamais impediu alguém de adquirir algo pela força, quando surge uma oportunidade (I,76,2)."

A obsessão do equilíbrio e o temor que a expansão do império ateniense inspirava nos espartanos, bem como o ressentimento dos aliados contra a hegemonia de Atenas, não tiveram como causa determinante os inconvenientes materiais do domínio de um só Estado. Não há dúvida de que os aliados se irritavam com os tributos que precisavam pagar, e com os navios que tinham que fornecer a Atenas; por outro lado, Esparta temia pela sua própria existência, caso o poder de Atenas se tornasse irresistível. Mas Hume compreendeu exatamente o pensamento de Tucídides ao evocar, como motivo das hostilidades, o amor-próprio, mais do que a segurança — *jealous emulation,* e não *cautious politics.* O Estado hegemônico pretende a honra do domínio sobre os outros Estados, tanto quanto as vantagens comerciais ou financeiras desse domínio (e talvez mais ainda do que elas). As cidades revoltam-se contra a sujeição — indigna de uma cidade livre como a sujeição a um tirano (isto é, a um senhor absoluto e arbitrário) é indigna de um homem livre. Atenas, democrática e insular, aparece aos coríntios e aos outros aliados de Esparta como o perigo máximo para a independência das cidades gregas. Cidadão de Atenas, Tucídides não condena a aspiração imperial da sua pátria, que é natural, mas também não nega que a aliança espartana defenda as liberdades tradicionais.

O discurso de Péricles, recomendando a guerra à Assembléia, nos dá outra prova de que o sentido da luta era a defesa da independência dos Estados. Seu lema principal é: "não ceder aos lacedemônios (I,140,2)." Ceder a um ultimato já representa aceitar a servidão: "Qualquer reivindicação de direito, de qualquer magnitude, ameaça com a mesma sujeição quando é apresentada, sem um julgamento prévio, sob a forma de exigência." Pouco importa o pretexto. Não se pense que "morrer por Mégara" seja morrer sem um motivo suficiente; o que está em causa é o essencial: a salvaguarda da autonomia que constitui a liberdade.

No seu discurso, Péricles considera a guerra inevitável — como acontece com os chefes da outra coalizão. O curso da história que Tucídides relata, tecida pelas decisões dos vários atores, comunica ao leitor o sentimento do destino. Arquidamos, o rei de Esparta, também não tem ilusões sobre a duração da guerra, se ela vier: os dois são sábios, clarividentes, resolutos (ou resignados) em face da guerra; os dois sabem que nenhum dos campos adversários poderá vencer com facilidade, pois cada um deles é superior ao outro em um elemento: Atenas no mar, Esparta em terra. A

superioridade marítima ateniense não bastará para reduzir Esparta, como a superioridade terrestre espartana não será suficiente para vencer Atenas. Por isto, Péricles e o embaixador de Corinto proclamam, cada um de seu lado: "venceremos porque somos os mais fortes". O próprio historiador apresenta os argumentos dos dois lados, de tal modo que se sente o avanço fatal de uma guerra hiperbólica, cujo resultado, incerto no seu início, pode ser atribuído à participação da sorte, que limita (mas não elimina) a inteligência humana; ou então às falhas cometidas pelos vencidos.

Certas analogias surgem no espírito do leitor. Sabemos que vários autores — em especial Thibaudet e Toynbee — fizeram comparações entre a Guerra do Peloponeso e algumas guerras contemporâneas. Comparações deste tipo só são legítimas quando se admitem limitações no seu escopo e significado. Thibaudet evocava a Guerra de Secessão e as guerras européias depois de Carlos V. A primeira analogia parece não ter fundamento: a Guerra da Secessão tinha por objeto a existência mesma do Estado, já que algumas unidades federadas reivindicavam o direito de deixar a federação. Que essa guerra se tenha tornado "total", sendo conduzida até uma vitória absoluta, mediante estratégia de desgaste, não justifica por si a aproximação histórica com outra guerra geral, interessando todo um sistema de Estados e chegando a abranger, gradualmente, unidades políticas marginais ou externas ao sistema. De todas as guerras européias, só a de 1914-1918 (ou talvez o conjunto das duas guerras de 1914-1918 e 1939-1945) apresenta, *formalmente*, características análogas às da Guerra do Peloponeso.

Comparação — vale a pena repetir — meramente *formal*. Na Grécia, temia-se mais a talassocracia ateniense porque parecia a mais capaz de explorar e de oprimir; talvez também porque seu agente era Atenas, que gozava de uma superioridade de forças ainda maior do que a de Esparta, com relação aos Estados associados. Thibaudet observa que na Grécia daquela época, a cidade favorável às liberdades individuais era vista, com razão, como uma ameaça à independência das cidades. Em 1914, o Estado continental era ao mesmo tempo o mais próximo da hegemonia e o mais autoritário (exceção feita na Rússia tzarista).

Tanto na Europa moderna como na Grécia antiga, o fato mais importante, na opinião dos historiadores inclinados às comparações — o fato que demanda uma explicação e traz maiores conseqüências —, é a ampliação hiperbólica da guerra geral. Se o sistema de equilíbrio bipolar (o dos gregos e o dos europeus) leva a conflitos desmesurados e esgotantes, a longo prazo ele está condenado. Como sabemos, a Grande Guerra foi precedida pela formação de duas coalizões, cada uma girando em torno de

um dos Estados principais, o que marcou a transição entre a fase das liberdades estatais e a unificação imperial.

A Guerra do Peloponeso (como a de 1914-1918) terminou com a vitória do campo que queria salvaguardar a independência das cidades. A hegemonia parcial de Esparta teve breve duração, como a de Tebas que a sucedeu. Tendo recusado a única hegemonia que poderia ser durável, as cidades gregas foram submetidas pela Macedônia e depois por Roma. Tendo recusado a hegemonia da Alemanha, os Estados europeus foram submetidos de um lado à dominação conjunta da Rússia soviética e da doutrina (ou prática) comunista, de outro à proteção norte-americana. Lembrando os embaixadores de Atenas, poder-se-ia comentar que este último tipo de influência é ainda mais amargo, porque se dissimula sob o princípio da igualdade: "Embora nossos aliados estejam habituados a viver conosco em pé de igualdade, se por acaso ficam em posição inferior em qualquer oportunidade, por mais trivial (em conseqüência de uma sentença, ou devido à aplicação da nossa soberania), contrariando seu desejo, em vez de estarem gratos pela manutenção do princípio, que é mais importante (a igualdade conosco), ofendem-se profundamente; mais ainda do que se tivéssemos desde o início desprezado o procedimento legal para defender abertamente nossos interesses. Neste caso, diriam que o mais fraco deve sempre ceder ao mais forte (I,77,3)."

A vitória do campo que defende a autonomia dos Estados não basta para salvar um sistema desagregado pela ação da violência, pela duração e o custo de uma guerra geral.

***

Não chegamos a tentar o preparo de uma lista de regras de conduta que poderiam ser deduzidas da configuração bipolar da relação de forças[24]. Os motivos pelos quais essas regras são pouco significativas ou arbitrárias são os mesmos quer se trate da configuração bipolar ou pluripolar. Manter essa configuração não é o objetivo supremo dos atores. Por conseguinte, não é legítimo — ou, se se prefere, não é instrutivo — considerar como normas de conduta racional os preceitos que é preciso respeitar para conservar o sistema. A única regra universal e formal é a do *equilíbrio*, na acepção vaga de Hume: cada ator (isto é, cada ator *principal*) se esforça

24. Morton A. Kaplan distingue o sistema bipolar rígido e o sistema bipolar flexível (*loose*); nos dois casos, porém, introduz em seu modelo elementos próprios do sistema atual (o ator internacional). A confrontação desses dois tipos seria longa e, para nossos fins, inútil.

para não ficar à mercê dos outros. Aumentando seus recursos, ou seu coeficiente de mobilização, manobra no campo diplomático, faz e desfaz alianças para evitar essa sujeição, contrária à idéia que tem de si mesmo e talvez fatal a sua segurança. Esta vontade de "não estar à mercê dos outros" se manifestará em comportamentos distintos, conforme haja um número plural de atores principais, com capacidade equivalente, ou apenas dois "grandes", de poder esmagadoramente superior ao dos outros Estados. A combinação dessa "vontade de não estar à mercê dos outros" com uma configuração típica permite formular os modelos de sistemas. Modelos caracterizados só pela vontade de equilíbrio e a configuração da relação de forças, e que sob muitos aspectos são insuficientemente determinados para que se possam derivar deles as mesmas que regem seu funcionamento e evolução.

Será possível, a partir das análises precedentes, enumerar as variáveis que o estudo sociológico ou histórico de um sistema internacional deve examinar? O conceito de *variável* me parece discutível, uma vez que os dados que interessam são essencialmente *qualitativos*. Contudo, se substituirmos este termo por outro, neutro, parece possível extrair dos capítulos precedentes uma lista dos elementos principais dos sistemas internacionais; ou, se se preferir, uma lista das indagações que o estudo dos sistemas internacionais deve responder.

Há dois elementos que comandam os sistemas: a *configuração da relação de forças* e a *homogeneidade ou heterogeneidade do sistema*. Cada um desses elementos se subdivide. Os atores situam-se num espaço geográfico-histórico cujos limites se acham traçados de um modo mais ou menos nítido. Nas fronteiras, há outros atores que estão semi-integrados ao sistema. As forças próprias de cada ator dependem dos seus recursos e coeficiente de mobilização: este último reflete, por sua vez, o regime econômico, militar e político. Os regimes internos que influenciam a relação de forças determinam diretamente a natureza e os objetivos dos conflitos. Ao mudar de regime, as unidades políticas mudam às vezes de objetivo. O diálogo entre essas unidades é função do diálogo entre as classes e entre os homens que detêm o poder. Num extremo temos a solidariedade dos reis contra os povos (ou a solidariedade dos partidos comunistas, na Europa oriental, defendendo-se da contra-revolução); no outro encontramos a solidariedade dos governantes de um Estado (ou dos líderes de um dos campos) com os rebeldes ou revolucionários dentro do Estado (ou do campo) inimigo. Entre esses dois pólos flutua a diplomacia da não-intervenção, em que cada Estado evita intervir em favor do poder estabelecido ou do poder revolucionário, em caso de guerra civil aberta ou latente, qualquer que seja sua simpatia ideológica ou interesse nacional.

Há várias modalidades de homogeneidade e de heterogeneidade: são gradações inumeráveis. Um sistema é sempre mais ou menos homogêneo (ou heterogêneo): homogêneo em certa região, heterogêneo em outra; homogêneo em tempos de paz, heterogêneo durante a guerra; heterogêneo com respeito parcial à regra diplomática da não-ingerência, heterogêneo com emprego diplomático de técnicas de ação revolucionária. Pode haver heterogeneidade das estruturas sociais ou dos regimes políticos; de idéias, em vez de realidades ou, inversamente, de realidades mais do que de idéias. De qualquer modo, não se compreende a natureza da rivalidade e do diálogo das unidades políticas a não ser fazendo referência ao poder estabelecido em cada uma delas, à concepção da legitimidade, às ambições externas, à estratégia e à tática das classes dirigentes.

A configuração das relações de forças leva, por meio do coeficiente de mobilização, ao regime interno; a homogeneidade ou heterogeneidade dos sistemas leva, por meio das técnicas de ação, à relação de forças. Os dois termos — relação de forças e homogeneidade do sistema — não representam duas variáveis rigorosamente circunscritas, mas dois aspectos complementares de qualquer situação histórica. A análise desses dois aspectos conduz ao modo de funcionamento do sistema no nível da sociologia e ao curso das relações internacionais no nível da história: o cálculo de forças e a dialética dos regimes e das idéias são igualmente indispensáveis para interpretar a conduta diplomático-estratégica, em qualquer época. Nem os meios nem os fins, nem o lícito nem o ilícito são determinados adequadamente só pelo cálculo das forças ou a dialética das idéias. Uma vez admitido que na metade do século V antes da nossa era o sistema das cidades gregas era bipolar, e que o sistema mundial na metade deste século XX também o é, a tarefa do sociólogo e do historiador pode começar: esta tarefa consiste em precisar a natureza, a estrutura e o funcionamento dos dois sistemas.

A distinção entre mudança *no* sistema e mudança *do* sistema é relativa. Os conjuntos diplomáticos podem ser chamados de *sistemas* porque um fato ocorrido em qualquer ponto do espaço considerado tem repercussões que se estendem a todo o conjunto. Mas esses sistemas não se conservam como são por algum mecanismo de auto-regulação, pelo simples motivo de que nenhum dos atores principais subordina suas ambições ao objetivo de manter o sistema. Atenas pretendia alcançar uma posição hegemônica (ou foi levada a desejar essa posição); seu objetivo nunca foi a cristalização da estrutura bipolar, ou o equilíbrio entre sua coligação e a aliança lacedemônica.

Um mesmo fenômeno pode ser considerado como mudança *no* sistema ou mudança *do* sistema, conforme o número das características em-

pregadas para definir um sistema determinado. A Revolução Francesa, por exemplo, seguramente inaugurou um novo sistema, porque introduziu uma heterogeneidade fundamental no conjunto de países da Europa. Mas, Napoleão III terá marcado uma mudança *de* sistema? A unificação alemã de 1871 abre sem dúvida uma nova fase da história européia; contudo, ela terá perturbado de modo radical o sistema europeu? Estas indagações me parecem sobretudo de ordem verbal. O mais simples será distinguir entre *gênero* e *espécies,* seguindo os processos da velha lógica. Quando a configuração da relação de forças se torna essencialmente diferente, ou a homogeneidade cede lugar à heterogeneidade, há uma transformação de gênero. Quando a heterogeneidade (ou a bipolaridade) se acentua ou se atenua, pode-se falar tanto de alteração *no* sistema como de alteração de espécie. Os modelos ou tipos de relações internacionais só servem (e só devem servir) para preparar o estudo concreto, no nível da história.

Tucídides elaborou o modelo estilizado de duas potências, uma das quais baseada na força naval e a outra na força terrestre; uma composta por "homens inovadores, de imaginação viva, dispostos à realização das suas idéias (I,70,2)", a outra por "homens que nada inventam, mas conservam o que adquirem *(ibidem)*" — uma aberta, outra fechada aos estrangeiros.

Quantas vezes já se citou, nos últimos anos, o famoso paralelo de Tocqueville sobre os dois povos destinados, por um decreto misterioso da Providência, a dominar cada um sobre metade do mundo: um com o arado, o outro com a espada. A confrontação de dois tipos de sociedade, de dois regimes, de duas ideologias, de duas concepções do mundo internacional é, também, clássica, e indispensável à compreensão histórica e sociológica. O sistema depende daquilo que os dois pólos são, concretamente, e não apenas do fato de que há dois pólos.

Um sistema que abrange todo o mundo deve ser essencialmente diferente do sistema das cidades gregas ou dos Estados europeus. A União Soviética e os Estados Unidos não correm o mesmo risco de serem arrastados à guerra pelas disputas de seus aliados ou satélites, como acontecia com Esparta e Atenas. Os meios de destruição que possuem os dois protagonistas de hoje alteram, talvez, a *essência* da competição diplomático-estratégica. Em todos os planos as diferenças de quantidade provocam revoluções qualitativas.

CAPÍTULO VI

Dialética da Paz e da Guerra

A guerra é de todas as épocas e de todas as civilizações. Os homens sempre se mataram, empregando os instrumentos fornecidos pelo costume e a técnica disponível: com machados e canhões, flechas ou projéteis, explosivos químicos ou reações atômicas; de perto ou de longe; individualmente ou em massa; ao acaso ou de modo sistemático.

Uma "tipologia formal" das guerras e das situações de paz seria ilusória; só uma "tipologia sociológica"[1], que levasse em consideração as modalidades concretas desses fenômenos, poderia ter algum valor. Não obstante, se as análises precedentes contribuem para esclarecer a lógica do comportamento diplomático e estratégico, a tipologia formal resultante poderá ter também uma certa utilidade.

1. *Tipos de paz e tipos de guerra*

Adotei a guerra como ponto de partida porque a conduta estratégico-diplomática refere-se à eventualidade do conflito armado; porque é, por assim dizer, o desfecho das "operações a crédito" no relacionamento internacional. Desta vez tomaremos como ponto de partida a paz porque este é o objetivo razoável de todas as sociedades.

Esta afirmativa não contradiz o princípio da unidade da política externa, do intercâmbio contínuo entre as nações. Quando se recusa a recorrer aos meios violentos, o diplomata não se esquece da possibilidade e das exigências da arbitragem pelas armas. A rivalidade entre as coletividades políticas não se inicia com o rompimento de tratados, nem se esgota com a conclusão de uma trégua. Contudo, qualquer que seja o objetivo da política externa — posse do solo, domínio sobre populações, triunfo de uma

1. Que se encontrará na segunda parte do cap. XII.

idéia —, este objetivo nunca é a *guerra em si*. Alguns homens amam a luta por si mesma; alguns povos praticam a guerra como um esporte. No nível das civilizações superiores, contudo, quando os Estados se organizam legalmente, a guerra não pode ser mais do que um meio (quando é deliberada conscientemente) ou uma calamidade (se foi provocada por causa desconhecida dos atores).

Até hoje a paz nos tem aparecido como *a suspensão, mais ou menos durável, das modalidades violentas da rivalidade entre os Estados*. Costuma-se dizer que "reina a paz" quando o intercâmbio entre as nações não se manifesta por meio de formas militares de luta. Contudo, como esse intercâmbio se efetua à sombra das batalhas passadas e sob o temor ou a expectativa de futuras batalhas, o *princípio* da paz (no sentido em que Montesquieu emprega o termo, na sua teoria do governo), não difere muito do *princípio* da guerra. A paz se fundamenta na potência, isto é, na relação entre os diferentes graus da capacidade que têm as unidades políticas de agir umas sobre as outras.

Como em tempos de paz a relação entre as potências é a expressão mais ou menos deformada da relação de forças reais ou potenciais (sem chegar a ser o seu reflexo exato), os diferentes tipos de paz podem ser relacionados com os vários tipos de relação de forças. Pode-se distinguir assim três tipos de paz: o *equilíbrio*, a *hegemonia* e o *império*: num espaço histórico dado, ou as forças das unidades políticas estão *em equilíbrio*, ou estão dominadas por uma dentre elas, ou então são superadas a tal ponto pelas forças de uma unidade que todas as demais perdem sua autonomia e tendem a desaparecer como centros de decisão política. Chega-se, assim, ao Estado imperial, que detém o monopólio da violência legítima.

Poder-se-ia objetar que, pela sua própria natureza, a paz "imperial" deixa de ser uma "conjuntura de política externa", sendo impossível de distinguir da paz civil (a ordem interna do Estado). É uma objeção que poderia ser aceita se nossa tipologia fosse puramente abstrata, sem relação com os dados históricos. Se há casos em que a paz imperial não se distingue da paz nacional, a assimilação da primeira à segunda, em todas as circunstâncias, revelaria desconhecimento da diversidade das situações respectivas.

A despeito dos resquícios de soberania conservados pela Baviera, a paz prevalecente no império alemão, depois de 1871, diferia cada vez menos, à medida que os anos transcorriam, da paz interna da República Francesa. Por outro lado, as cidades gregas, submetidas por Filipe e conduzidas por Alexandre à conquista da Ásia, não perderam totalmente a autonomia político-administrativa; não foram privadas de todos os atribu-

tos que consideramos como constitutivos da soberania, dispondo mesmo de um embrião de força armada, para o caso de uma revolta.

A guerra de Roma contra os judeus nos lembrará, se isto for necessário, a precariedade da "paz romana"; os povos conquistados por Roma não estavam totalmente desarmados: suas antigas instituições, agora sob a proteção de Roma, permaneciam sob a soberania imperial mas não eram eliminadas. Em outras palavras, a *paz imperial* transforma-se em *paz civil* à medida que se apagam as lembranças de vida independente das unidades políticas; à medida que os indivíduos, na zona pacificada, sentem-se menos unidos à comunidade tradicional e local e mais vinculados ao estado conquistador.

O império que Bismarck forjou com ferro e fogo transformou-se num Estado nacional; até o fim o Império romano foi uma zona pacificada. Os reis da França construíram a nação francesa; a França fez com que durante algum tempo reinasse a paz imperial no Norte da África.

Entre a *paz do equilíbrio* e a *paz do império* está a *paz da hegemonia*. A ausência da guerra não está relacionada com a igualdade aproximada de forças que reina nas unidades políticas, impedindo qualquer uma delas, e qualquer coalizão dessas unidades, de impor sua vontade; pelo contrário, está vinculada à superioridade incontestável de uma das unidades. Superioridade tal que os Estados insatisfeitos desesperam de modificar o *status quo*; contudo, o Estado hegemônico não procura absorver as unidades reduzidas à impotência: não abusa da sua hegemonia, e respeita as formas externas de independência dos Estados. O Estado hegemônico não aspira à situação de império.

Num sistema de unidades ciumentas da sua autonomia, a hegemonia é uma forma precária de equilíbrio. Depois de 1870 o Reich alemão gozava de uma espécie de hegemonia que Bismarck esperava fosse aceita pelos outros Estados da Europa devido a sua moderação, que tranqüilizaria os temores e apaziguaria os ressentimentos alheios. Os sucessores do "chanceler de ferro" foram menos felizes: não lhes foi possível impedir a formação de alianças que restabeleceram o equilíbrio anterior.

Possivelmente a Alemanha de Bismarck não mereça ser chamada de hegemônica, porque sua hegemonia se limitava ao continente europeu, que não representava na totalidade um sistema fechado. Se se levasse em conta a Grã-Bretanha e seus prolongamentos marítimos, o Reich não era absolutamente hegemônico: tinha apenas uma preponderância terrestre como, antes dele, a França (durante a primeira parte do reinado de Luís XIV) ou a Espanha (no século XVI). A Inglaterra sempre evitara que tal preponderância se transformasse em império, ou mesmo em hegemonia incontestada. A *preponderância* alemã se teria tornado uma *hegemonia* se o

Reich, depois de vencer a França e a Rússia, tivesse podido assinar um tratado de vitória, ou de composição de forças com a Grã-Bretanha. O Reich de Guilherme se teria contentado com uma paz hegemônica; mas o Reich de Hitler ditaria uma paz imperial, se isto fosse possível.

Na América do Norte, a paz hegemônica imposta pelos Estados Unidos não é um aspecto, parcial e fugidio, de um sistema de equilíbrio; é o resultado durável da desproporção, de base geográfica e acentuada pela história, entre as forças dos Estados Unidos e as do México e do Canadá. Durante o século passado, os Estados Unidos precisaram de enfrentar uma guerra não para expandir seu território, mas para manter a federação. Aquisição da Luisiana, da Flórida e da Califórnia exigiu apenas despesas moderadas ou operações militares pouco onerosas. Foi a reivindicação do direito à secessão, pelos Estados sulinos, que fez correr o sangue. Uma vez consolidada a federação, conquistadas e ocupadas as terras do Oeste e do Sul, os índios e alguns contestatários europeus expulsos ou dominados, os Estados Unidos se tinham tornado fortes demais para que pudesse haver um sistema de equilíbrio no continente norte-americano. Indiferentes à glória do domínio, não tinham necessidade premente de terras que os levasse a ameaçar a independência dos Estados vizinhos, ao norte e ao sul. À combinação da hegemonia com esta política de boa vizinhança se pode chamar de *paz americana*. A hegemonia dos Estados Unidos contribuiu também para a paz que reina na América do Sul, desde que a Organização dos Estados Americanos, criada por sua inspiração, proibiu a guerra aberta entre os Estados(embora as disputas internas, os conflitos de regimes e as repercussões da diplomacia mundial estejam a ponto de provocar, naquela região, uma espécie de guerra fria.).

Nem a Antiguidade, nem a Ásia nem a Europa modernas conheceram uma fase intermediária durável entre o equilíbrio e o império. Após prolongado período de distúrbios, a civilização greco-latina do Mediterrâneo evoluiu no sentido da paz imperial. Na Ásia, três grandes civilizações[2] conheceram alternâncias de paz de equilíbrio e de paz imperial. No Japão, a paz de equilíbrio pode ser considerada retrospectivamente como uma dispersão feudal da soberania; foi a paz imperial de Tokugawa, favorável à homogeneidade da cultura e das instituições, que levou o país a uma forma de ordem civil. A unidade imperial realizada na China há mais de dois mil anos, graças à vitória definitiva de um Estado sobre os rivais, só deixou lugar para a alternância de fases de decomposição e de restauração, de guerra civil e de paz (imperial e civil, ao mesmo tempo). Com rela-

2. Tomando o termo "civilização" no sentido de "cultura", de Spengler ou de "sociedade", de Toynbee.

ção ao mundo exterior, o império chinês hesitou entre a defensiva (protegendo-se com extensas muralhas) e veleidades de expansão. Conquistada pelos mongóis, e depois pelos manchus, a China antes do século XIX nunca participou de um sistema permanente de relacionamento internacional entre membros iguais. Quanto à Índia, até a preponderância britânica nunca conhecera integralmente o equivalente à paz dos xóguns japoneses ou à paz do Império do Meio (sem ter também chegado a desenvolver um sistema de equilíbrio comparável ao das cidades gregas ou dos Estados europeus).

Formalmente, um espaço histórico pode ser unificado sob uma força ou soberania única, ou então fragmentado em centros autônomos de decisão e de ação. No primeiro caso, fala-se de império universal; no segundo, de Estados conflitantes. O sistema de equilíbrio de configuração pluripolar tende a estabilizar as relações entre unidades que se reconhecem mutuamente e a limitar os conflitos que opõem as unidades entre si. Em todas as épocas esses conflitos tiveram tal extensão e intensidade que aos olhos do observador com a perspectiva dos séculos transcorridos os sócios rivais da mesma civilização aparecem como Estados conflitantes, responsáveis pela sua ruína comum.

A classificação ternária das modalidades de paz nos oferece simultaneamente uma classificação das guerras — a mais formal e genética. As guerras "perfeitas" (conforme a noção política de guerra) são *interestatais*: engajamento de unidades políticas que se reconhecem mutuamente como legítimas. As guerras *imperiais* ou *superestatais* são as que têm por objeto, origem ou conseqüência a eliminação de certos beligerantes ou a formação de uma unidade de nível superior. *Infra-estatais*, ou *infra-imperiais*, são as guerras que têm por objetivo a manutenção ou a decomposição de uma unidade política, nacional ou imperial.

As guerras interestatais se tornam guerras imperiais quando um dos atores envolvidos, voluntariamente ou não, é levado pela vitória a estabelecer sua hegemonia ou império sobre os rivais. As guerras interestatais tendem a se transformar em *guerra hiperbólica* quando um dos atores ameaça adquirir uma superioridade de forças esmagadora. Foi o caso da Guerra do Peloponeso, ou da Guerra de 1914-1918. A violência de um conflito pode não ser imputável nem à técnica usada nos combates nem às paixões dos beligerantes, mas à geometria da relação de forças. É a grandeza do que está em jogo — a independência das cidades gregas ou dos Estados europeus — que atiça o ardor guerreiro. As grandes guerras marcam muitas vezes a passagem de uma configuração a outra, de um sistema a outro, passagem que pode ter múltiplas causas.

De modo geral, não se poderia atribuir às guerras de uma categoria determinada esta ou aquela característica concreta. As guerras infra-estatais, ou infra-imperiais (guerra entre Roma e os judeus, Guerra da Secessão, guerra de liberação na Argélia), entre o poder organizado e populações que se recusam a obedecê-lo, estão muitas vezes entre os conflitos de maior crueldade. São, sob certos pontos de vista, guerras civis — sobretudo se o poder estabelecido leva a melhor. Da mesma forma, a guerra torna-se imperial quando um dos beligerantes defende um princípio transnacional e o conflito entre Estados contamina-se com paixões envolvendo idéias. O inimigo passa a ser, então, ao mesmo tempo adversário e estrangeiro (o herético ou o traidor).

Seria perigoso insistir nessas noções abstratas. Os homens nem sempre estão interessados na defesa da unidade política à qual pertencem, ou da idéia que ela encarna. Há unidades que sobrevivem apesar de tudo, como há idéias vazias de sentido. Mesmo se essas categorias determinassem o grau de violência dos conflitos, estes não estabeleceriam por si a duração da guerra ou o comportamento dos combatentes.

2. *Motivos das guerras e princípios de paz*

Estas duas tipologias formais exigem uma análise mais profunda. Se as três modalidades de paz — o *equilíbrio*, a *hegemonia* e o *império* — têm por *princípio* a potência[3], poder-se-á perguntar se não há algum outro princípio subjacente à paz. Se as guerras não são definidas concretamente pelo seu caráter inter, supra ou infra-estatal, será o caso de indagar que outros qualificativos devem ser utilizados para defini-las.

Comecemos por esta última questão. Há muitas classificações possíveis das guerras e numerosas têm sido as sugestões a este respeito. Talvez nenhuma se imponha de modo evidente; mas pode ser que muitas delas tenham alguma validade. Não é evidente que a diversidade das guerras se organize espontaneamente aos olhos do observador, num quadro harmonioso. Parece-me contudo que se pode acrescentar à tipologia precedente (justificada pela vinculação que estabelece entre as modalidades de paz a estrutura do sistema internacional) duas outras; uma fundada na *natureza das unidades políticas e das idéias históricas* encarnadas pelos beligerantes; a outra na *natureza das armas e do aparelho militar*. A primeira implica uma referência aos objetivos; a segunda, uma referência aos meios.

Fala-se correntemente em guerras *feudais*, *dinásticas*, *nacionais* e *coloniais*. Todas essas expressões sugerem que o modo de organização interna

3. O termo "princípio", convém lembrar, é empregado aqui no sentido que lhe dá Montesquieu

das coletividades impõe sua marca e seu estilo ao intercâmbio bélico das unidades políticas. Efetivamente, o modo de organização contribui para determinar (se é que não determina de maneira exclusiva) as circunstâncias e os objetivos dos conflitos, os julgamentos feitos pelos estadistas sobre o que é legítimo e ilegítimo, sua concepção da diplomacia e da guerra. Para retomar uma expressão usada anteriormente, o princípio de legitimidade permite responder simultaneamente a duas indagações: quem manda, dentro do Estado? A que unidade deve pertencer tal território ou tal população? As guerras se assemelham ao princípio de legitimidade que impera sobre o espaço e o tempo em que elas se desenrolam.

O princípio de legitimidade cria a oportunidade ou a causa para o conflito. As relações entre vassalo e suserano entrecruzam-se de tal modo que fazem surgir contradições; a vontade de potência leva alguns vassalos a não cumprir suas obrigações. Os limites da ação legítima são difíceis de traçar quando tantas unidades subordinadas detêm meios militares e reivindicam uma certa liberdade de decisão. Enquanto os países e seus habitantes estão sob o domínio das famílias reinantes, o que está em jogo, no caso de guerra, é uma província, disputada por dois soberanos com argumentos jurídicos ou a força armada (ou então, é o trono, pretendido por dois príncipes). Mas quando a consciência coletiva reconhece o direito que têm os homens de escolher seu Estado, as guerras passam a ser nacionais — ou porque dois Estados reivindicam a mesma província ou porque uma certa população, dispersa em mais de uma unidade política, deseja constituir um só Estado.

Se amanhã a opinião pública admitir que a era das nações já está encerrada, e que as exigências econômicas ou militares dos grandes conjuntos devem ter preferência sobre os interesses dos governados, as guerras passariam a ser imperiais como nunca o foram: os conquistadores (romanos, no mundo mediterrâneo; europeus, na Ásia e na África) não negavam a idéia nacional, simplesmente não a levavam em conta, ou então recusavam seus benefícios às populações ou categorias de habitantes considerados inferiores — indignos, provisória ou definitivamente, da cidadania. Dessa vez, os conquistadores negariam a idéia nacional em nome das necessidades materiais.

Nem os nazistas nem os comunistas invocaram essas necessidades. Os doutrinadores nazistas justificavam sinceramente o III Reich com a superioridade racial do povo alemão. De acordo com os marxistas-leninistas, a justificativa da sovietização do mundo seria a superioridade ou a vitória

4. Está claro que "princípio" é usado, aqui, no sentido comum, e não no que lhe dá Montesquieu.

inevitável do regime que eles próprios batizaram de "socialista". Em nossa época, e talvez também em outros períodos da história, os conquistadores sentem a necessidade de se justificar, moral ou historicamente.

Os princípios de legitimidade provocam três tipos de conflito: os que nascem da pluralidade de interpretações possíveis; os que têm a ver com a contradição entre o estatuto existente e o novo princípio; os que resultam da própria aplicação do princípio e das modificações resultantes na relação de forças.

As reivindicações do monarca inglês com respeito ao trono da França pertecem à primeira categoria — como as reivindicações incompatíveis da Alemanha e da França sobre a Alsácia (de linguagem e cultura germânicas, conquistada por Luís XIV, mas cuja população queria permanecer francesa em 1871). Em 1914, a divisão territorial da Europa representava um meio-termo entre a idéia nacional e a herança de direitos dinásticos. A partição da Polônia, os impérios multinacionais da Áustria-Hungria e da Turquia eram o produto de séculos passados e não se ajustavam às novas idéias da época. Mas qualquer modificação do estatuto territorial arriscava o rompimento do equilíbrio. Os conservadores da ordem européia pertenciam ao passado, e possivelmente trabalhavam em favor da paz. Os defensores da idéia nacional eram belicosos a curto prazo, embora fossem pacifistas a longo prazo.

Para compreender a freqüência dos conflitos entre os Estados não é necessário invocar os numerosos casos em que um Estado deseja "ajustar" seu território. A tendência à justificação e a vontade de legitimar provocam mais disputas do que arbitragens dos desacordos. Mesmo que a instabilidade permanente dos dados materiais (econômicos, políticos e demográficos) não obrigasse a um ajuste do equilíbrio, incessante e precário, o desenvolvimento das idéias obrigaria os estadistas à pesada tarefa de conciliar os imperativos mutáveis da justiça com a necessidade permanente de equilíbrio. À luz desta análise explica-se ainda melhor que os juristas clássicos tenham traçado uma distinção entre guerras legais e guerras justas, reservando aos moralistas a decisão sobre a justiça e convidando os príncipes a não pôr seus inimigos na ilegalidade.

Já enumeramos as idéias históricas que podiam, por si, servir como base para a organização política das coletividades. Certas idéais são nacionais, religiosas ou ideológicas. Em alguns períodos, os conflitos de idéias se misturam de forma inextricável com a rivalidade das potências. Às vezes a vontade da potência nacional ou estatal supera a fé religiosa ou ideológica; às vezes esta última leva a melhor. O homem de Estado considerado realista (que pode ser, por exemplo, um alto dignitário eclesiástico) utiliza-se das paixões da multidão tendo em vista exclusivamente o interesse da sua

unidade política, interesse que se confunde, para ele, com o enfraquecimento das unidades rivais. Mas o moralista ou historiador não devem culpar os que, de alto a baixo, põem o triunfo (ou pelo menos a salvação) da sua Igreja, ou das idéias que professam, acima do fortalecimento de um Estado, que talvez seja hostil a esses valores supremos.

O princípio de legitimidade está freqüentemente na origem dos conflitos (o que não significa que seja sua *verdadeira* causa), e é às vezes consagrada pela luta: o assassínio de um arquiduque austríaco por um nacionalista sérvio pôs fogo num barril de pólvora. O resultado do incêndio foram os Estados nacionais. Contudo, mesmo que a Europa de 1918 não tivesse sido dilacerada por tantas disputas nacionais quanto a Europa de pré-guerra, seu equilíbrio era ainda menos estável. Provocada por vontade do império, a guerra de 1939 levou a um mundo duplo, em que cada uma das partes refletia mais ou menos bem a idéia de uma das frações da aliança vitoriosa.

A idéia histórica se associa ao aparelho militar. Através dos séculos a organização política e a organização militar têm estado em relacionamento recíproco. Nas civilizações antigas, todos os cidadãos eram combatentes — mas não os metecos ou escravos. As cidades gregas dispunham de uma força militar baseada muitas vezes no número — em grandes números, e não em pequenos números, como muitos pensam. Os impérios mediam suas forças pelo número de nobres, que tinham o direito de levar armas, e não pelo número total de súditos. Como demonstrou H. Delbrück[5], a Grécia era um reservatório inesgotável de soldados — o mesmo não acontecia com o império persa.

O aparelho militar dependia também dos instrumentos disponíveis e do seu emprego mais ou menos eficiente. As armas de choque e de lançamento determinavam a distância entre os combatentes. A influência da pólvora sobre o volume dos recursos necessários aos exércitos, e portanto sobre o tamanho das unidades políticas, é uma observação banal dos relatos históricos. O sistema de recrutamento e desenvolvimento industrial, a universalização do serviço militar e o crescimento monstruoso do coeficiente de mobilização, estão na origem do caráter hiperbólico da guerra de 1914-1918: uma guerra democrática, pois os combatentes eram "civis uniformizados"; guerra parcialmente ideológica, porque os cidadãos acreditavam estar lutando "em defesa da sua alma"[6]; guerra de material, levando ao esgotamento das nações beligerantes, uma vez que os exércitos

5. Cf. Cap. VIII.

6. As duas expressões entre aspas são de Paul Valéry.

não conseguiam vitórias de aniquilação, e o material mobilizado de cada lado era enorme.

A dupla dependência do aparelho militar, relativamente à organização social e política, e à técnica de destruição, não nos permite, nesta análise abstrata, postular tipos puros, definidos por um termo unívoco. Cada aparelho militar é a manifestação armada de uma dada hierarquia social, ou ainda, para inverter a fórmula, é a ordenação militar de uma certa sociedade, levando em conta a eficácia das armas e de suas diversas combinações.

Se os homens que combatem sempre foram, de um lado, positivos, no sentido de Augusto Comte — isto é, procuram atingir seus objetivos e modificam a conduta em função da experiência e da razão —, até os tempos modernos nunca foram exclusivamente racionais, capazes de fazer abstração da moral e dos costumes para conceber a ação bélica em termos de eficácia pura. Aliás, essa racionalidade, orientada para a vitória sobre o inimigo, entendida como um objetivo único, teria sido parcial e, em certos casos, pouco razoável com relação à classe privilegiada: a estrutura da classe militar tem seus efeitos sobre a estrutura da sociedade. Pode-se chamar de racional uma classe dirigente que distribui armas às classes insatisfeitas, correndo o risco de enfraquecer seu próprio poder? Foram raras as classes dirigentes que tomaram a iniciativa de uma revolução política e social para construir o aparelho militar indispensável à independência e à força de pátria, como fizeram os reformadores Meiji, no Japão. É mais comum que os privilegiados sejam incapazes de alterar a ordem social que os beneficia, ainda que essa ordem se tenha tornado incompatível com as exigências do aparelho militar. É quando surge um Ataturk, que liquida o império otomano e funda um novo Estado.

Só modernamente a técnica militar, seguindo o exemplo da técnica industrial, liberou-se de todos os entraves, passando a progredir livremente, indiferentes às conseqüências desse progresso sobre o Homem. A partir do momento em que a produção, ou pelo menos a capacidade de produzir, torna-se (ou parece tornar-se) um objetivo em si, não se poderia conceber de outra forma a destruição e a capacidade de destruir. Indústria e guerra são parentes inseparáveis. O crescimento da primeira (que todos desejam) fornece recursos à segunda (que todos maldizem). A própria linguagem nos lembra esta aliança indissolúvel, simbolizada pela semelhança entre automóveis e carros de assalto; das longas filas de operários com as colunas de soldados; das divisões blindadas em marcha com as famílias que se retiram de uma cidade. A mesma palavra, *potência*, designa a capacidade de impor a vontade aos semelhantes e de manipular a natureza.

Naturalmente há também uma diferença, que contudo muitas vezes não é levada em conta. A utilização pelo homem da água e do ar, a transformação do carvão em calor, e do calor em energia, a domesticação eventual da fusão nuclear que ocorre espontaneamente no Sol — todas as modalidades previsíveis de exploração dos recursos naturais — pertecem ao domínio da técnica. Quer se trate de substituir o trabalho pela *energia* produzida pelo carvão, pelo petróleo ou o átomo, quer se trate de fabricar *objetos*, para os quais a natureza fornece materiais mas não o modelo (transformadores, automóveis, geladeiras); ou ainda de melhorar e multiplicar as plantas de que se nutre a humanidade, a conduta a seguir é essencialmente técnica; ela se reduz ao esquema da *combinação de certos meios para alcançar determinados fins*. A imprecisão do nosso conhecimento e as incertezas que há na aplicação a situações reais de leis formuladas mediante experimentos em laboratório obrigam à adoção de margens de segurança, mas não modificam a essência do comportamento técnico, a potência que o homem tem sobre a natureza.

A potência sobre os outros homens é marcada também pela nacionalidade, uma vez que os operários, submetidos aparentemente à potência dos seus semelhantes, obedecem de fato aos imperativos da técnica. O poder dos técnicos decorre menos da sua autoridade pessoal do que da consciência de que a natureza "humanizada" impõe a todos uma certa disciplina. Mas a ação diplomático-estratégica tende a convencer ou a constranger outra vontade, outro centro de decisão autônoma — em poucas palavras, uma consciência cuja resposta ao estímulo externo contém um elemento essencial de imprevisibilidade: a morte pode ser escolhida, como alternativa para a sujeição.

O progresso conjunto das técnicas de produção e de destruição introduz um *princípio* de paz, diferente da potência, que o costume já batizou. A *paz do terror é a que reina (ou reinaria) entre unidades políticas que têm (ou teriam) a capacidade de desferir golpes mortais umas sobre as outras.*. Neste sentido, a paz do terror poderia ser chamada também de *paz da impotência*. Quando havia a paz tradicional entre unidades políticas rivais, sua potência era definida pela capacidade de impor umas às outras sua vontade, pelo uso da força ou a ameaça de usá-la. Na paz ideal do terror, não há mais desigualdade entre os rivais; todos possuem bombas termonucleares que, lançadas sobre os adversários, fariam milhões de vítimas. Não se pode mais, portanto, falar de potência maior ou menor, de equilíbrio ou desequilíbrio; quem possui menos bombas ou veículos menos aperfeiçoados para transportá-las tem igualmente a capacidade de infligir ao inimigo perdas desproporcionais às vantagens de qualquer vitória.

A paz do terror difere fundamentalmente de todos os tipos de paz de potência (de equilíbrio, hegemonia ou império). Seu equilíbrio de forças é sempre aproximado, equívoco; ameaçado a cada instante pela mudança de lealdade de uma unidade secundária, ou pelo desenvolvimento desigual dos Estados principais. A estimativa das forças tem um elemento aleatório: só na luta armada revelam-se as qualidades dos exércitos e dos povos. O desenrolar das hostilidades em conformidade com combinações diplomáticas e estratégicas traz a esse quadro incertezas suplementares. Pode-se conceber que o terror tenda à certeza técnica: a destruição que o mais fraco pode causar ao inimigo talvez não seja mensurável antecipadamente, mas é sem dúvida suficiente para tornar a guerra insensata, do mesmo modo como a resistência de uma ponte, ainda que não exatamente qualificável, deve ser suficiente para sustentar o peso máximo previsto.

Esta "perfeição" da paz do terror não foi alcançada ainda, mesmo no relacionamento entre os Estados Unidos da América e a União Soviética, e talvez nunca venha a ser atingida[7]. Ela exige, de fato, a certeza absoluta de que nenhum dos beligerantes possa, mediante um ataque de surpresa, eliminar os meios de represália do inimigo, ou reduzi-los a tal ponto que uma réplica eventual não cause ao agressor perdas "inaceitáveis". Não está provado que isto possa ocorrer. Algum dia um dos campos pode aperfeiçoar seus meios de defesa passiva (abrigos para a população) e ativa (foguetes contra os aviões ou foguetes atacantes), ao lado dos meios de agressão (engenhos balísticos numerosos e preciosos) de tal modo que seus governantes se deixem tentar por uma aventura "à moda de Pearl Harbor", em escala termonuclear. Em outras palavras: um ataque maciço sobre todos os meios de represália do inimigo e algumas das suas cidades. A vítima de tal agressão deveria capitular, uma vez que uma resposta insuficiente, que não debilitasse de modo sensível o agressor, traria como conseqüência a destruição total. Qualquer que seja a improbabilidade desta hipótese, não há dúvida de que a paz do terror só seria perfeita quando se suprimisse, ou se reduzisse a um mínimo, a vantagem que tem hoje o Estado que atacar primeiro, com armas nucleares.

Além da vulnerabilidade dos meios de represália, há também incerteza sobre "nível tolerável de destruição", ou o "limiar de saturação". A iniciativa da guerra seria um ato absolutamente insensato se o agressor estivesse certo de que também seria destruído de forma total, ou se soubesse que o número de bombas termonucleares necessárias para eliminar os meios de represália do inimigo fosse tal que sua própria população, ou a humanidade inteira, ficaria gravemente prejudicada com a irradiação

7. Vide uma análise pormenorizada no Cap. XIV.

conseqüente. Coloca-se assim a questão de saber a partir de que nível de destruição a guerra deixa de ser um instrumento justificável da política. Ao fim da Guerra dos Trinta Anos a população alemã se tinha reduzido à metade. As primeiras batalhas travadas em solo soviético, em 1941, custaram àquele país várias dezenas de milhões de habitantes mortos, e mais de um terço da sua indústria, que caiu sob o domínio alemão. Mas a União Soviética sobreviveu ao ataque, e triunfou sobre o inimigo.

É verdade que a perda por ocupação não é o mesmo que a perda por destruição; e que a perda em alguns minutos não é equivalente à perda em alguns anos. Contentemo-nos, por enquanto, em constatar o fator original que tais perdas introduzem na estimativa do cálculo das armas termonucleares, as quais têm tal capacidade destrutiva que o custo da guerra deve parecer razoavelmente superior aos benefícios da vitória. Neste sentido, as armas de destruição maciça poderiam ter como efeito o questionamento da fórmula de Clausewitz, de que "a guerra é a continuação da política por outros meios".

Entre a *paz de potência* e a *paz da impotência* há um terceiro termo, pelo menos no plano conceitual: a *paz da satisfação*. Valéry escreveu que só poderia haver paz genuína num mundo em que todos os Estados estivessem satisfeitos com a sua situação. Mas esta situação reflete sempre as relações que existiam no fim da última prova de força. A situação que satisfaz a alguns suscita reivindicações de outros, e por isto não há senão tréguas mais ou menos precárias[8].

Quais são as condições abstratas de uma paz de satisfação? A teoria dos objetivos nos pode permitir uma resposta a esta indagação. As unidades políticas deveriam, antes de mais nada, deixar de ambicionar a extensão da sua soberania a territórios ou população estrangeiros — condição que não é absurda ou irrealizável. Se admitirmos que os homens têm consciência da sua nacionalidade, isto é, da comunidade política e cultural à qual desejam pertencer, por que razão os Estados deveriam integrar pela força grupos que se consideram estrangeiros, impedindo-os de se unir à nação da sua escolha?

Vamos supor que a idéia da nacionalidade seja aceita universalmente, e aplicada em toda parte com honestidade. Será isto bastante? Certamente não: é preciso que as unidades políticas não pretendam expandir-se para aumentar seus recursos, materiais ou humanos, ou para difundir suas instituições; ou ainda para gozar a mais vã e embriagadora das vitórias: o orgulho do domínio. Além da satisfação, nascida do respeito por um princí-

8. Paul Valéry, *Regards sur le Monde Actuel.*

pio de legitimidade, deve haver a suspensão da rivalidade em termos de terras e de homens, de forças, de idéias e de amor-próprio.

Não são hipóteses irrealizáveis. Mas, convém ter cuidado: nada se fará, enquanto restar algo a fazer. A almejada satisfação só será durável e segura se for geral. De fato, se um dos atores for ambicioso, ou parecê-lo, os outros não abandonarão o ciclo infernal da competição. Se o vizinho conspira contra nossa vida, deixar de tomar precauções de segurança seria um ato irrazoável e até mesmo culposo. Mas, que precaução poderá substituir a superioridade de forças, o uso dessa superioridade enquanto é tempo, a acumulação de recursos para garanti-la?

Em outras palavras, uma paz de satisfação supõe que haja confiança generalizada; exige, portanto, uma revolução nas relações internacionais, revolução que poria fim à era da suspeita, inaugurando a era da segurança. A menos que haja uma conversão dos espíritos, esta revolução afetará as instituições. Em outras palavras, a paz pela satisfação universal e a confiança mútua só me parecem possíveis se as unidades políticas encontrarem uma base para sua segurança que não seja a força. Esta base seria dada pelo império universal, ao suprimir a autonomia dos centros de decisão. O reino da lei, no sentido de Kant, o forneceria também, na medida em que os Estados se empenhassem em obedecer às decisões de uma árbitro, um tribunal ou assembléia, e não tivessem qualquer dúvida de que tal engajamento fosse respeitado por todos. Contudo, como dissipar essa dúvida, se a comunidade internacional não tem meios para coagir os infratores das normas que estabelecesse de comum acordo?

O Estado universal e o império da lei internacional não são conceitos equivalentes; o primeiro aparece como conseqüência da política de poder, o segundo como resultado da evolução do direito internacional. Mas os dois implicam a supressão daquilo que tem constituído a essência da política internacional: *a rivalidade de Estados que cultivam a honra e o dever de fazer justiça por si mesmos*.

Por outro lado, nunca houve um sistema internacional que abrangesse todo o mundo, e os sistemas parciais só conheceram até hoje modalidades da paz de potência. Ainda que em certas regiões, e durante certos períodos, se tenha podido pressentir as premissas de uma paz de satisfação, numa região mais ampla, em nível mais genérico, as relações de potência entre os Estados não permitem afirmar que o *princípio* da paz seja a satisfação. Desde 1945 temos visto, aqui e ali, a paz de terror (entre a União Soviética e os Estados Unidos) e a paz da satisfação (na Europa ocidental); mas o sistema internacional tende a se tornar mundial e, ao mesmo tempo, os tipos tradicionais assumem uma aparência nova, justapondo-se ou combinando-se de acordo com uma lei de singular complexidade.

3. *A paz belicosa*

A paz, cujas modalidades distinguimos nas páginas precedentes, já foi definida estritamente como a ausência da guerra e não como uma virtude positiva (para usar a expressão de Spinoza). Mesmo a paz da satisfação não nos faz sair do universo egoísta dos Estados.

Pode-se indagar se a noção de *guerra fria* prejudica a distinção entre a paz e a guerra. Não na minha opinião. Já se disse que a fórmula de Clausewitz (a guerra como continuação da política por outros meios) é substituída pela fórmula inversa: a política passa a ser a continuação da guerra por outros meios. Do ponto de vista formal, esses dois enunciados são equivalentes e exprimem ambos a continuidade da competição e o emprego de meios violentos e não-violentos para alcançar objetivos que não diferem essencialmente. No máximo se poderá acrescentar que a margem dos meios não-violentos, tidos como legítimos em tempos de paz, tende a se expandir, e que o preceito de Montesquieu, de que "os Estados devem fazer-se o maior bem possível em tempos de paz, e o menor mal possível durante a guerra", afasta-se da prática mais do que nunca (provavelmente, em nenhum caso ele está muito perto da prática).

A conjuntura da guerra fria apresenta alguns traços originais, relacionados com a *paz do terror,* e com a dupla *heterogeneidade, histórica e ideológica,* de um sistema que cobre toda a superfície do planeta. Esses traços originais podem ser resumidos com as três palavras: *dissuasão, persuasão, subversão,* que designam as três modalidades da estratégia diplomático-militar da guerra fria.

A paz do terror leva ao emprego de uma estratégia de dissuasão. Cada uma das grandes potências, de posse de meios de destruição mais ou menos equivalentes, ameaça recorrer, em caso de necessidade, ao argumento supremo das armas de destruição maciça. Não sabemos se a paz do terror implica a permanência da guerra fria, em caráter definitivo (a alternativa seria o desarmamento geral e controlado), mas sua fase atual tem características especiais.

Em primeiro lugar, ela constitui a primeira fase dessa modalidade de paz. A humanidade ainda não se habituou a este universo novo, que vai tateando experimentalmente, sem poder deixar de levar em conta a ameaça da guerra termonuclear, desejosa de que a ameaça não se transforme em realidade, insegura quanto à compatibilidade a longo prazo entre o emprego estratégico da ameaça e sua não-execução.

Na época em que os Estados Unidos tinham o monopólio atômico, a União Soviética possuía uma superioridade irresistível em armas clássicas. A desigualdade dos riscos que corriam, de um lado os membros europeus da aliança, de outro os membros americanos, criava um clima de suspeita

recíproca. A vontade de paz do Estado que tem menos a perder, em caso de guerra, nunca parece bastante firme aos aliados que nada esperam ganhar do conflito, mesmo se vitoriosos. Não foi a produção de bombas atômicas e termonucleares pela União Soviética que pôs fim a essas suspeitas, convencendo todos os ocidentais de que estavam navegando no mesmo barco: foi o desenvolvimento dos bombardeiros estratégicos e sobretudo dos engenhos balísticos.

Neste momento surge outra causa de apreensão: a paz do terror é garantida? Até que ponto o avanço dos Estados Unidos e da União Soviética na corrida armamentista, na fabricação de bombas e veículos para a sua entrega, no desenvolvimento da defesa ativa e passiva, pode comprometer a paz do terror? Ou ainda, se se prefere uma outra forma de exprimir a mesma indagação (talvez melhor): em que medida o equilíbrio do terror é instável, como o é o equilíbrio de forças? Se o equilíbrio do terror fosse *perfeito,* a noção de equilíbrio das forças teria perdido toda a significação. Contudo, os teóricos e os estadistas não estão de acordo sobre este ponto. O desenvolvimento tecnológico mantém, com ou sem razão, a inquietação surda de que esta forma de equilíbrio seja tão precária quanto o antigo equilíbrio de forças.

Ao mesmo tempo, a humanidade se pergunta sobre as perspectivas: é desejável o aumento do número de membros do "clube atômico"? Não faltam argumentos em favor de cada uma das alternativas. Os Estados que não possuem armas nucleares poderão ser protegidos com essas armas amanhã por algum aliado? Os Estados Unidos assumirão o risco desmedido da destruição das suas cidades para salvar Berlim, ou a Europa oriental? Os russos acreditariam numa decisão norte-americana neste sentido? De outro lado, e aterrorizador pensar que dentro de dez ou quinze anos o Egito, a China e talvez outros países possuirão armas com uma potência explosiva da ordem de milhares e milhões de toneladas de T.N.T.[9]. Em suma, os homens sempre desencadearam as guerras para as quais se prepararam. O lema *Si vis pacem para bellum* serviu para justificar os preparativos militares, mas nunca pôde prevenir a guerra. É possível usar diplomaticamente a ameaça de uma guerra que se deseja evitar *quase* a qualquer custo?

Com a paz do terror se combina a rivalidade ideológica, característica de todos os sistemas heterogêneos. No sistema que abarca a América do Norte, a Europa e a Ásia setentrional, os dois atores principais não estão em conflito devido a uma disputa sobre território ou população. Os Esta-

9. Uma só bomba termonuclear tem uma potência explosiva superior à de todas as bombas lançadas sobre a Alemanha de 1939 a 1945.

dos Unidos e a União Soviética ocupam um espaço subpovoado, possuem reservas de terras cultiváveis, não precisam se preocupar com o crescimento da sua população. Em qualquer sistema bipolar, os atores principais, incapazes de dominar conjuntamente, inclinam-se à competição; o progresso de um deles é um perigo, aos olhos do outro. Hoje, os "grandes" não podem dominar em conjunto devido à incompatibilidade das suas instituições e do princípio de legitimidade que cada um respeita[10]. O mundo inteiro serve de palco para a sua disputa, e todas as fronteiras e países contestados como motivo para uma confrontação que eles não podem resolver com a espada nem com negociação.

Nem todos os sistemas heterogêneos já existentes tiveram como conseqüência o equivalente das modalidades atuais da guerra fria. A origem das "novidades" do atual sistema resulta também de uma combinação da indústria e do recrutamento, da tecnologia e democracia. Durante a Primeira Guerra os beligerantes descobriram que "civis uniformizados" não aceitavam a idéia de morrer sem saber por que, ou por quem, tão facilmente quanto os soldados profissionais. A propaganda, que organizava o entusiasmo tanto na frente de combate como na retaguarda, comportava necessariamente um elemento de ideologia, uma justificação política e moral da causa pela qual se sacrificavam tantas vidas e tantas riquezas.

A lógica dessa justificação concorda com as necessidades militares. A causa dos Aliados era justa; a dos Impérios Centrais, não. Se a convicção de que a causa era justa contribuía para sustentar a coragem dos combatentes, e representava um elemento adicional de força, seria útil divulgar no campo adversário dúvidas sobre a natureza da causa defendida pelos seus soldados e civis. Deste modo, cada campo passava inexoravelmente da organização do seu entusiasmo para a organização do derrotismo entre os inimigos.

Bastam alguns meios técnicos (rádio, televisão) e a instalação no poder de partidos revolucionários para que uma guerra de propaganda se torne permanente. Os porta-vozes aliados tinham por objetivo separar o povo alemão do seu regime político (o que, até um certo ponto, conseguiram): "o povo alemão não está lutando por si, mas pelos déspotas que o enganaram e o estão levando ao abismo; nós não combatemos o povo alemão, mas o despotismo imperial". Qualquer que seja o julgamento que se faça do Tratado de Versailles, ele devia parecer, aos vencidos, uma distorção

10. Não tem qualquer sentido a indagação que se faz com freqüência: os Estados Unidos e a União Soviética buscam a segurança (ou potência) ou a difusão das suas idéias? Quer seus governantes pretendam um ou outro objetivo, não podem deixar de perseguir os dois.

sinistra das esperanças que lhes tinham sido dadas pela propaganda de guerra dos Estados democráticos.

O mesmo aconteceu em 1939-1945: cada Estado beligerante esforçava-se por persuadir as massas inimigas de que elas estavam lutando por causa de uma minoria de exploradores, capitalistas, plutocratas, nazistas, judeus ou comunistas — não pelo bem da pátria e por um regime justo. Esses ataques de propaganda terminaram por se neutralizar mutuamente — ou então foram neutralizados pelos erros cometidos pelos estadistas. Os povos seguiram seus líderes até o fim. O exército alemão de ocupação reanimou o patriotismo tradicional; a brutalidade dos invasores forjou a unidade do regime e das populações da URSS; a exigência anglo-norte-americana da capitulação incondicional retirava aos adversários do nacional-socialismo, na Alemanha, o que teria sido seu melhor argumento: a possibilidade de escapar de uma derrota absoluta.

Com a Europa dividida em uma zona sovietizada e uma zona de democracia plurarista, e com o hábito, deixado pela guerra, de emissões radiofônicas em línguas estrangeiras, a organização do derrotismo em outros países (e do entusiasmo patriótico no próprio país) transformou-se num aspecto permanente e normal do relacionamento entre as nações. É verdade que as invectivas contra os regimes estrangeiros não atingem a violência característica do período de hostilidades. As irradiações ocidentais destinadas aos países da Europa oriental tendem a se revestir de caráter informativo, deixando de ser abertamente combativas. Mas, a informação é também uma arma, na medida em que se dirige aos governados por cima dos governantes, sem o seu controle, rompendo o monopólio que o Estado pretende exercer. O resultado mínimo que a arma psicológica contempla, na guerra fria, é a proibição aos regimes totalitários de dialogar em silêncio com o seu povo: há sempre a presença de uma *terceira parte*: o estrangeiro, o inimigo, as democracias, a opinião pública mundial. Ela não suprime, contudo, esta forma moderna de regalia do soberano, o direito à mentira oficial, a exclusividade da informação e da interpretação dos acontecimentos.

É difícil medir exatamente a eficácia da estratégia da persuasão, mas a experiência indica que não chega a pôr em perigo os regimes soviéticos e os regimes pluralistas, ou seja, para empregar uma terminologia que considero preferível, os regimes de partidos monopolísticos e os regimes constitucionais-pluralistas — desde que os primeiros se fundamentem num partido nacional, que tenha realizado uma revolução autêntica, e que os segundos tenham uma vontade, e possam dar às massas o sentimento de que estão sendo governadas efetivamente. Não foi a estratégia ocidental de persuasão que provocou a revolta polonesa ou a revolta húngara, em

1956, como também não foi a estratégia soviética de persuasão que provocou a queda da IV República francesa.

As coisas mudam quando a persuasão se transforma em subversão isto é, quando a ação dirigida à derrubada de um poder estabelecido, para substituí-lo, junta-se à propaganda. Refiro-me à técnica da subversão, e não à *guerra subversiva*, pois esta última expressão me parece equívoca: confunde uma *espécie de conflito*, definida juridicamente, e um *modo de combate*. Há um vínculo evidente entre os conflitos nos quais inicialmente um só dos beligerantes tem reconhecimento internacional e, de outro lado, os procedimentos da subversão. Um partido revolucionário, que não possui tropas organizadas (ou as tem em pequeno número), é obrigado a recorrer a estes procedimentos. Mas as duas noções devem ser distinguidas conceitualmente e muitas vezes correspondem a práticas distintas.

Legalmente, as guerras que alguns autores chamam de *subversivas* ou *revolucionárias* pertencem ao gênero de conflitos que denominamos infra-estatais ou infra-imperiais. Podem ser classificadas entre as guerras civis, porque, inicialmente, só um dos campos que se defrontam é reconhecido pela comunidade internacional. Mas nem todas as guerras civis são subversivas. A Guerra da Secessão, nos Estados Unidos, por exemplo, foi juridicamente uma guerra civil, entre dois poderes que desde o início estavam claramente organizados. O ataque a um poder estabelecido, como o caso do general Franco, na Espanha, nem sempre recorre a meios que para alguns caracterizam essencialmente a guerra subversiva: a conversão e o levantamento das massas. A subversão é a arma utilizada por um partido, nacional ou revolucionário, para retirar do poder um aparelho militar e administrativo.

Embora os partidos revolucionários pertençam todos à mesma categoria jurídica, e recorram à arma da subversão, convém distinguir vários casos, de acordo com o relacionamento entre o *poder estabelecido* e o *partido revolucionário*. Na China, o motivo da guerra civil era o regime de um Estado cuja existência não se discutia. Tanto Chiang Kai-shek como Mao Tsé-Tung queriam governar a China. Que grupo deveria assumir o governo do Império do Meio, em nome de que idéias, para adaptá-lo às exigências da idade industrial? Este era o problema que a guerra civil tinha que resolver. Na Indonésia, na Indochina, na Tunísia, no Marrocos, na Argélia, o motivo era outro: a independência de uma população submetida a um domínio estrangeiro, ou de um Estado "nacional" que tinha alienado sua soberania em favor de um Estado protetor.

A guerra da Argélia nasceu de uma revolta: os nacionalistas da F.L.N. são rebeldes, e o governo francês os considera assunto de natureza interna.

Contudo, do ponto de vista histórico e sociológico, a partir de 1945 todas as guerras denominadas "subversivas" pelos autores franceses — da Indonésia e da Indochina à Argélia —, pertencem a uma categoria que não pode ser definida pelo conceito de "guerra civil": são *guerras de desagregação imperial,* que os teóricos do Estado imperial consideram "subversivas", e que os nacionalistas locais chamam de "guerras de libertação". Não poderemos compreender a natureza desses conflitos se nos apegarmos exclusivamente à análise da técnica de subversão, esquecendo dois fatos essenciais: a simpatia de uma grande parte da opinião neutra pela causa anticolonialista; e a comunidade de raça, de língua, de religião entre os revolucionários e a massa (comunidade que não existe entre a massa e o poder estabelecido).

De um modo abstrato, *a subversão tem como objetivo subtrair uma população da autoridade administrativa e moral do poder estabelecido, integrando-a em outras instituições, políticas e militares, muitas vezes por meio da luta.* Evidentemente, o êxito desta proposta vai depender antes de mais nada do relacionamento espontâneo entre a minoria ativa que conduz a luta e a massa da população.

Com relação ao Ocidente, o que importa mais é a relação entre a minoria ativa e o comunismo (partido local ou o bloco soviético). Quando aquela minoria é composta de comunistas, ou é dirigida por eles, como aconteceu na Indochina, a libertação nacional traz consigo um regime aderente ao campo soviético. Mas, quando a minoria compreende uma fração comunista, a estratégia ocidental hesita entre o temor do avanço comunista e o desejo de favorecer a "libertação nacional" (na suposição de que os nacionalistas moderados favorecerão os comunistas). Quando a minoria é anticomunista, os estrategistas ocidentais (salvo os que pertencem à potência ex-imperial) inclinam-se em favor da causa nacionalista, por simpatia ideológica ou por cálculo. Mas os porta-vozes da potência metropolitana podem sempre argüir que a revolução nacional trará vantagem aos comunistas, a despeito das intenções e das convicções dos nacionalistas.

Quaisquer que sejam os méritos ou deméritos das duas estratégias ocidentais que é possível adotar com respeito aos territórios coloniais — a que cede e a que resiste às reivindicações nacionalistas — os acontecimentos locais são determinados sobretudo pela relação entre os revolucionários e os blocos que se defrontam no cenário mundial. O resultado dessas guerras tem sua significação histórica no quadro da diplomacia mundial mas as causas das vitórias e das derrotas são predominantemente de natureza local.

4. *Dialética do antagonismo*

Dissuasão, persuasão, subversão são três conceitos que designam modos de ação, isto é, condutas orientadas para o comportamento de outros homens, neutros ou passivos. A análise desses três modos de ação, mesmo no nível mais abstrato, é incompleta enquanto não leva em consideração a essência dialética da política: *a lei do antagonismo*. Cada um desses procedimentos é utilizado *pelo menos* por dois atores: é o diálogo entre eles que fixa o sentido da ação.

A estratégia da dissuação parecia unilateral enquanto a União Soviética não tinha os meios necessários para uma réplica contra os Estados Unidos, do mesmo tipo de ataque que estes seriam capazes de lhe dirigir. Esta assimetria era mais aparente do que real, pois a Europa não tinha condições de se defender. Mas a aparência de assimetria desapareceu, surgindo dúvidas, ao mesmo tempo, sobre o valor da dissuasão, desde que esta se tornou recíproca. Em que medida a ameaça de matar é plausível, se sua execução acarreta a morte de quem ameaça? Pode-se utilizar diplomaticamente a ameaça do suicídio comum?

Na terceira parte deste livro estudaremos em pormenor os problemas da diplomacia da idade atômica. Limitemo-nos, aqui, provisoriamente, a enumerar as três possibilidades implicadas, em abstrato, na capacidade de destruição recíproca. Se a guerra significasse o suicídio comum, ou as grandes potências não chegariam à luta, ou se bateriam sem recorrer a armas com excessivo poder de destruição (para manter a racionalidade do seu emprego), ou ainda combateriam indiretamente, por meio de satélites ou aliados. Temos três hipóteses a considerar: a paz e a guerra não-atômica — com ou sem participação dos membros do "clube atômico". Até o presente não houve uma guerra limitada, não-atômica, entre os "grandes" (como se estes não confiassem em si próprios, temendo que a embriaguez da luta e a vontade de alcançar a vitória a qualquer preço calasse a voz da razão e neutralizasse seu instinto de conservação).

A reciprocidade da dissuasão tende, a meu juízo, a neutralizar uma estratégia que precisa ser unilateral para ser plenamente convincente. Quanto mais desumana a ameaça, menos provável que seja levada a sério. Quando é unilateral, a estratégia da dissuasão oferece para o Estado ameaçado um perigo de morte; quando é bilateral, representa um perigo semelhante para quase todos os atores em cena. A reciprocidade diminui a freqüência do emprego e aumenta a improbabilidade da execução da ameaça termonuclear.

No caso da persuasão, a assimetria está relacionada com a diferença entre os regimes que se defrontam. Um regime constitucional pluralista

tolera, de fato, a existência de partidos simpáticos a outros países e a outros regimes. Embora tenha o direito de não tolerar a conspiração — etapa inicial da rebelião —, na prática não consegue distinguir bem entre a persuasão e subversão, propaganda e conspiração. Por isso as democracias ocidentais não impedem a ação dos "nacionalistas estrangeiros", que se organizam e pregam suas idéias, enquanto que nos regimes que estes defendem ninguém tem o direito de explicar a causa do Ocidente.

Não se deve, contudo, exagerar as conseqüências desta "desigualdade de oportunidade". O Ocidente está presente na União Soviética, a despeito dos meios eletrônicos com que aquele país procura impedir a recepção dos programas radiofônicos ocidentais. Quando os dirigentes soviéticos repetem a fórmula lançada por Stalin, por ocasião do primeiro plano qüinqüenal: alcançar e ultrapassar os Estados Unidos, estão reconhecendo implicitamente o progresso norte-americano em termos de produção, de produtividade, de nível de vida. Os economistas, filósofos e propagandistas soviéticos conhecem os autores ocidentais, e não cessam de dialogar com o Ocidente. Às vezes os excessos da propaganda oficial terminam provocando efeitos contraproducentes: do outro lado da "Cortina de Ferro" há quem tenha uma visão excessivamente otimista do nível de vida ocidental, devido à maneira caricatural como o capitalismo é apresentado pelos porta-vozes oficiais. Um regime que se baseia no monopólio governamental da interpretação política pode ser, a longo prazo, mais vulnerável do que um regime que aceita o diálogo, interno e externo (desde que este funcione normalmente)[11].

A reciprocidade é mais importante ainda no caso da subversão, porque a réplica se assemelha ao desafio, a repressão se parece com a subversão, havendo assim uma simetria marcante de ação e reação, dos revolucionários e dos conservadores. Os primeiros querem dissolver a comunidade existente, desenraizar os indivíduos e integrá-los em outra comunidade, cujo núcleo presente é a sua organização clandestina. Quando o movimento clandestino toma o poder, e se apossa da administração e da justiça, completa-se a substituição da comunidade tradicional pela comunidade rebelde. Nestas condições, o objetivo da repressão só pode ser um: destruir a organização clandestina, núcleo da comunidade futura, mantendo a vinculação material e moral da população à comunidade preexistente. Não se trata de um objetivo inacessível (alegam os teóricos da repressão), qualquer que seja o sentimento da população, pois só uma minoria tem a coragem, a energia e a capacidade para os sacrifícios exigidos

11. Cf. Cap. XVII, Seção 3.

pela ação clandestina: sem esse núcleo de ativismo, as massas inclinam-se à passividade.

A estratégia da persuasão, isto é, o conjunto dos procedimentos visando modificar os sentimentos, opiniões ou convicções, é um elemento da estratégia de subversão e repressão. O nacionalista da F.L.N. quer convencer o muçulmano argelino que ele não é, nunca foi e nunca será francês; que não pode ter outra pátria a não ser a Argélia. De seu lado, os oficiais franceses da ação psicológica querem convencê-lo de que, se ele nunca foi inteiramente francês, passará a sê-lo agora; que a pátria argelina anunciada pela F.L.N. é um engano e seria uma desgraça para ele. O diálogo dos defensores da independência e da Argélia francesa, com os muçulmanos, transforma-se na dialética da subversão e da repressão no momento em que os revolucionários empregam a violência para destruir a comunidade existente e para demonstrar com fatos a cisão entre muçulmanos e franceses. Nesse momento, o terror — elemento decisivo da estratégia de dissuasão — passa a ser uma das armas mais importantes da subversão.

A palavra "terror" tem sido empregada, modernamente, em pelo menos quatro contextos: pelos alemães, para designar o bombardeio das suas cidades; pelos conservadores, que defendem os poderes estabelecidos (as autoridades alemãs de ocupação na França e as autoridades francesas na Argélia), para estigmatizar a ação da resistência ou dos nacionalistas; por todos os atores, para caracterizar um dos aspectos dos regimes totalitários; no uso comum, finalmente, para indicar a relação de dupla impotência das superpotências, armadas com bombas termonucleares. Esses diferentes empregos da mesma palavra revelam certos traços profundos da nossa época e o parentesco das três estratégias contemporâneas.

O bombardeio das cidades alemãs tinha objetivos materiais: obrigar o inimigo a consagrar recursos importantes à defesa ativa ou passiva, à limpeza das ruínas, à manutenção de serviços públicos. Direta e indiretamente, provocavam a queda da produção. Um outro objetivo era a moral da população. Ao chamá-los de "bombardeios terroristas", as autoridades germânicas queriam negar-lhes uma função militar, atribuindo-lhes a finalidade única de enfraquecer a vontade coletiva de resistir. Verdadeira ou falsa, esta interpretação era uma réplica à intenção aliada, que talvez tivesse como principal objetivo a moral da população, mas que não podia confessá-lo. Se o fizesse, reduziria a eficácia dos *raids*: os alemães precisavam acreditar que a destruição das cidades obedecia a uma necessidade da guerra. Mas o governo alemão tinha todo o interesse em denunciar esses "bombardeios terroristas", para que o inimigo parecesse odioso e para que a população civil, diretamente visada, tivesse a vontade e o orgulho de resistir como soldados na linha de combate.

Chama-se de "terrorista" a ação violenta cujos efeitos psicológicos são desproporcionais aos resultados puramente físicos. Neste sentido, os atentados indiscriminados dos revolucionários são terroristas, da mesma forma que os bombardeios aéreos anglo-norte-americanos na Alemanha. A ausência de discriminação contribui para espalhar o medo, pois quando ninguém em especial é visado, qualquer um pode ser atingido. De fato, a eficiência desses bombardeios foi outra, quando tiveram por objetivo destruir as vias de comunicação ou as usinas de petróleo sintético. Mesmo do ponto de vista psicológico, a não-discriminação foi provavelmente um erro. A destruição das usinas teria quebrado a confiança da população; mas a acumulação de ruínas, sem qualquer significação militar aparente, tendia a exasperar, em vez de desencorajar. Pode ser que o terrorismo urbano tenha o mesmo efeito, contrário à expectativa dos revolucionários, se ele atua no seio de uma população homogênea. Numa população mista, como a da Argélia, a exasperação de uma das comunidades coexistentes provoca a cisão que os rebeldes desejam e que os conservadores querem evitar. A cisão entre os muçulmanos e os franceses confirma a tese da F.L.N. e desmente a do poder estabelecido.

Em caso de "terrorismo indiscriminado", a reação dos franceses é considerar todos os muçulmanos como suspeitos e, talvez, a de vingar-se escolhendo vítimas ao acaso. Se o terrorismo não discrimina, a resposta da repressão também não é seletiva. De seu lado, os muçulmanos, enquanto suspeitos, sentem-se excluídos da comunidade. Desaparece a confiança entre eles e os franceses. Ora, não há comunidade sem confiança: se os homens não sabem o que podem esperar uns dos outros, deixam de viver numa sociedade: todos estão sós e têm medo.

Os erros inevitáveis da repressão agravam esta desagregação. Quando muitos inocentes são punidos, a abstenção deixa de parecer uma proteção. Os ativistas deixam de ter dificuldade em recrutar combatentes a partir do momento em que os riscos da ação revolucionária, ilegal, não parecem muito diversos dos riscos da passividade, inocente em termos legais.

É fácil compreender como se processa a passagem do terror criado pela dialética da subversão e da repressão para o terror erigido em sistema de governo. Vale lembrar o discurso de Kruschev e sua descrição do universo staliniano. Por que razão nenhum membro do Politburo se levantou contra o déspota, pondo fim à série de crimes cometidos "em nome do culto da personalidade"? A razão essencial, dada por Kruschev, é que o povo não teria compreendido. Mas ele deixa perceber claramente uma outra razão: os mais altos dignatários do Estado tinham perdido a confiança recíproca. Nunca a teoria de Montesquieu sobre o medo, princípio

do despotismo, teve confirmação e ilustração mais marcante. Quando um só governa, sem lei e sem regra, o medo une todos os homens, numa impotência comum.

O atual presidente do Conselho dos ministros soviéticos criticou também Stalin por se ter recusado a admitir qualquer distinção entre as formas e graus de culpabilidade e por ter restabelecido a prática da punição coletiva. Os oponentes de Stalin podiam não ter razão, disse Kruschev, mas não eram todos traidores ou agentes da Gestapo. À força de considerar todos os deviacionistas como inimigos, passou-se a confundir os militantes honestos com os deviacionistas. O resultado foi este fenômeno típico dos períodos revolucionários: a generalização da suspeita. Não é por acaso que o conceito-chave, em todas as épocas de terror, é o de *suspeito*. São inumeráveis os que, culpados ou inocentes, sentem pesar sobre si uma ameaça difusa. Não poderia deixar de ser assim, de haver milhares e milhões de suspeitos, pois o poder estabelecido é novo e sabe que está cercado de inimigos...

Dentre os suspeitos, há grupos que se identificam espontaneamente à atenção das autoridades, justificando a suspeita por si próprios, independentemente de qualquer ação. Durante o período da loucura staliniana, os grupos de origem étnica estrangeira se tornaram suspeitos; Kruschev evocou em seu discurso a deportação de populações inteiras: os ucranianos só escaparam a esta sorte por serem muito numerosos. Deixa de haver graus no crime porque não se distingue o deviacionista do traidor; mas subsistem desigualdades coletivas, e certos grupos são mais suspeitos do que outros.

A partir de um certo ponto, a subversão e a repressão correm o risco de entrar no ciclo infernal do terror propriamente político. Em qualquer guerra os derrotistas são acusados de preparar a derrota que anunciam e para a qual de fato contribuem. Assim, o poder estabelecido é debilitado pelos cidadãos que lhe questionam a ação e a legitimidade. O francês que põe em dúvida a idéia da "Argélia francesa" dá seu apoio *objetivamente* aos nacionalistas argelinos. Se não se levar em conta suas intenções, poder-se-á compará-lo ao traidor, uma vez que de fato ele está ajudando o inimigo. Da mesma forma, o muçulmano que se recusa a obedecer à F.L.N. confirma a posição francesa, tornando-se um traidor da sua pátria argelina — como o francês liberal é para os "ultras" um traidor da França.

Dos conservadores e revolucionários, são estes últimos que levam mais longe o terror político e a chamada guerra subversiva. Quando se trata de manter o núcleo de ação clandestina, ou de convencer os indiferentes, não basta a persuasão. É preciso que a covardia seja punida com a morte, pois ela invalida combatentes que precisam opor-se com fuzis a aviões e a carros de assalto. Dada a insegurança dos fundamentos da organização polí-

tica que opera no exílio ou na clandestinidade, é necessário que as veleidades de negociar com o inimigo, as recusas à obediência cega sejam punidas impiedosamente. Os "colaboracionistas" devem ser eliminados, pois eles tendem a refutar, com seu exemplo, as reivindicações pelas quais tantos estão lutando e morrendo. Quando essa dialética da subversão e da repressão se prolonga, o Estado conservador restringe gradualmente a liberdade dos cidadãos, e os revolucionários multiplicam os atos de violência, tanto para dar vigor a sua própria comunidade como para dissolver a comunidade mista que combatem.

A técnica da "reeducação" ou da "lavagem cerebral" nasce dessa estratégia conjunta da persuasão e subversão. O esforço — característico da subversão — para destruir a comunidade existente, integrando os indivíduos que a compõem em outra comunidade, passa a ser feito não mais clandestinamente, porém à luz do dia, nos campos de concentração dos prisioneiros. Os resultados são irregulares: na Guerra da Coréia alguns soldados norte-americanos foram convertidos, e alguns milhares de soldados chineses (que tinham servido anteriormente no exército nacionalista) recusaram a repatriação. *A técnica da "lavagem cerebral" não é todo-poderosa.* Na Indochina, soldados e oficiais franceses prisioneiros foram expostos também à prova da reeducação, cujo objetivo não era torná-los membros da comunidade vietnamita, mas sim forçá-los a reinterpretar o mundo e a guerra, de acordo com a ideologia dos seus inimigos. Ao admitir o imperialismo francês, reconhecendo a glória da luta do Vietminh em favor da liberdade, esses franceses romperiam o vínculo de lealdade para com a pátria, dando razão a seus carcereiros. Os efeitos de tal "reeducação" raramente subsistem mais do que algumas semanas depois da libertação, corroídos pela influência do meio nacional.

A inspiração dessas práticas é tão antiga quanto as tentativas de conversão — seja dos inquisidores, em busca da salvação de almas, seja dos conquistadores ou revolucionários. As "confissões" dos processos de Moscou eram um simulacro, grotesco e monstruoso, da conversão. Provavelmente a maior parte dos intelectuais chineses "convertidos" não acreditam na versão do seu próprio passado que redigiram, empregando conceitos do partido triunfante. Mas nem sempre se pode distinguir perfeitamente a fé e o ceticismo na alma dos militantes e dos prisioneiros, dos encarregados da "reeducação" e dos convertidos. De um certo modo, os companheiros de Lenine, a um passo da morte, continuavam a pensar que "o partido era o proletariado", e que seu chefe, Stalin, não se apartara da causa proletária. O pensamento ideológico se processa por meio de identificações em cadeia; é sempre um raciocínio, embora muitas vezes irrazoável. E nada

mais fácil do que aceitar raciocínios em si verossímeis, mas absurdos com referência à realidade.

Tanto a subversão como a repressão levam à técnica da "reeducação" porque ambas pretendem dissolver uma comunidade, forjando uma outra para ocupar seu lugar. No caso da guerra civil, as comunidades a destruir e a construir são ideológicas; no caso de uma guerra de libertação, são nacionais. As possibilidades de uma e de outra são determinadas previamente não pela qualidade dos meios mas pela natureza dos homens. Um marroquino nacionalista jamais aderiria à causa da grandeza da França, qualquer que fosse a duração da sua permanência num "campo de reeducação" e por maior que fosse a sutileza dos psicotécnicos empregados para convertê-lo. Os argelinos autenticamente nacionalistas também não são "recuperáveis". As idéias são mais maleáveis do que a alma, e a nacionalidade está inscrita na alma, não nas idéias.

A guerra fria está situada no ponto de convergência de duas séries históricas: uma, que mostra o progresso das bombas termonucleares e dos engenhos balísticos, a renovação incessante de armas cada vez mais destrutivas e de veículos cada vez mais rápidos para transportá-las; a outra, que acentua o elemento psicológico dos conflitos às expensas da violência física.

O encontro dessas duas séries é perfeitamente compreensível: quanto mais os instrumentos da força ultrapassam a escala humana, menos podem ser empregados. O caráter desproporcional da tecnologia bélica leva a guerra à sua essência — uma prova de vontades —, seja pela substituição da ação pela ameaça, seja pela impotência recíproca das grandes potências, que impede os conflitos diretos e, ao mesmo tempo, expande o espaço onde se manifesta a violência clandestina ou dispersa, que não acarreta um risco excessivo para a humanidade.

Se a paz do terror, triunfo do gênio inventivo aplicado à ciência da destruição, coincide com a era da destruição, isto se deve em parte a certas circunstância históricas. A Segunda Grande Guerra precipitou o declínio da Europa, minando o prestígio e a força daqueles Estados que, ainda no princípio do século, se julgavam os senhores do universo.

Foram os próprios ocidentais que voltaram a empregar práticas que a criação dos exércitos regulares e o direito da guerra tinham buscado suprimir, ou pelo menos limitar: a mobilização de civis, por exemplo. De 1914 a 1918 o serviço militar obrigatório tinha universalizado o dever das armas — exceção feita para aqueles cujo trabalho era considerado essencial. De 1939 a 1945, a universalidade dessa participação das populações na guerra assumiu outra forma: passiva, sob os bombardeios aéreos das cidades; ativa, como resistência.

Os civis se mobilizaram para lutar contra as tropas de ocupação. Eficaz ou não, do ponto de vista estritamente militar, a resistência civil testemunhava o objetivo essencial da guerra. Parafraseando Valéry, que já citamos, os combatentes sem uniforme defendiam sua alma, já que a vitória de um dos campos significava, ou parecia significar, uma conversão forçada dos habitantes do outro campo.

A paz do terror suspende sobre as populações uma ameaça global e monstruosa. A subversão impõe a cada indivíduo a obrigação de escolher seu destino, seu partido, sua nação. A ameaça termonuclear reduz os homens a uma forma de passividade coletiva. A arma psicológica, brandida pelos revolucionários e pelos conservadores, visa a todos os homens, porque se dirige a cada um deles.

II PARTE

SOCIOLOGIA

DETERMINANTES E REGULARIDADES

INTRODUÇÃO

A distinção entre *teoria* e *sociologia*, nas disciplinas sociais, é tão fácil de traçar em abstrato quanto é difícil de respeitar na prática. Mesmo na ciência econômica, cuja teoria foi elaborada de modo rigoroso e sistemático, as fronteiras são muitas vezes flutuantes. Quais são os dados que pertencem à teoria pura? Quais os que devem ser considerados como exógenos, externos ao sistema econômico em si? De acordo com a época e com o economista, varia a resposta a essas indagações. Mas é sempre preciso que a teoria seja formulada, em seus conceitos e na sua lógica, de modo apropriado para que se possa perceber os problemas sociológicos.

A primeira parte deste livro nos permitiu identificar os conceitos com os quais podemos interpretar a lógica própria das condutas de política externa. Nos três primeiros capítulos, analisamos a solidariedade da diplomacia e da estratégia, os fatores de que depende a potência das unidades políticas e, finalmente, os objetivos que os estadistas pretendem alcançar. Nos três últimos capítulos analisamos não as condutas de política externa consideradas isoladamente, com seus meios e fins, mas os sistemas internacionais. A análise desses sistemas comportou duas etapas: em primeiro lugar, a determinação das características próprias de todos os sistemas (homogêneos ou heterogêneos, relação de forças e regulamentação jurídica); em seguida, a descrição de dois tipos ideais — o multipolar e o bipolar. A análise dos sistemas leva à dialética da paz e da guerra, isto é, à enumeração das modalidades de paz e de guerra (inclusive os tipos intermediários, chamados correntemente de "guerra fria" ou paz belicosa, e de "guerra revolucionária").

Assim concebida, a teoria presta três serviços ao estudo das relações internacionais, conforme estas se desenrolam concretamente: 1) indica ao sociólogo e ao historiador os elementos principais que deve comportar a descrição da conjuntura (natureza e limites do sistema diplomático, objeti-

vos e meios dos atores etc.); 2) se o sociólogo ou o historiador querem compreender a política externa de uma unidade política, ou do estadista que assume sua direção (ultrapassando portanto o nível descritivo), podem utilizar a teoria como critério de racionalidade, confrontando a conduta que seria teoricamente lógica com a que ocorreu na realidade; 3) o sociólogo ou o historiador podem e devem interrogar-se sobre as causas, internas e externas, que determinam a formação, a transformação e o desaparecimento dos sistemas internacionais (da mesma forma como o sociólogo da economia procura as causas, econômicas ou extra-econômicas, que explicam o nascimento e a morte de um regime — como o feudal, o capitalista e o socialista).

No parágrafo precedente reunimos intencionalmente o historiador e o sociólogo. A tarefa do primeiro se interpõe entre a do teorista e a do historiador. Este último relata e interpreta os acontecimentos de política externa, acompanhando o desenvolvimento de uma unidade política, de um sistema diplomático, de uma civilização considerada como conjunto singular e único. O sociólogo busca proposições de uma certa generalidade, relativas *seja à ação exercida por uma certa causa* sobre a potência ou os objetivos das unidades políticas, a natureza dos sistemas, as modalidades de paz e de guerra, *seja à sucessão regular ou aos esquemas de desenvolvimento* que estariam inscritos na realidade sem que os atores deles tivessem consciência, necessariamente.

A teoria nos sugere, portanto, a enumeração dos fenômenos-efeito, determinados, enquanto o sociólogo está convidado a pesquisar os fenômenos-causa, determinantes.

Estes fenômenos determinados são, seguindo a ordem dos capítulos da parte precedente: 1) os *fatores da potência* (qual o peso específico, em cada época, desses fatores?); 2) *a escolha, por determinados Estados, em determinadas épocas, de certos objetivos, em vez de outros;* 3) *as circunstâncias necessárias ou favoráveis à constituição de um sistema* (homogêneo ou heterogêneo, pluripolar ou bipolar); 4) *o caráter próprio da paz e da guerra;* 5) *a freqüência das guerras;* 6) *a ordem segundo a qual se sucedem as guerras e a paz* (se é que existe tal ordem), *o esquema* (se há tal esquema) *de flutuação da sorte, pacífica ou belicosa, das unidades soberanas, das civilizações e da humanidade.*

São fenômenos determinados que pertencem, como se pode ver, a duas categorias: ou são dados, a partir dos quais pode-se compreender a lógica dos comportamentos de política externa, ou são formas de "devenir" globais, criadas pelos homens e perceptíveis ao espectador que se situa a uma certa distância.

De um lado, o estudo (mesmo causal) dos fenômenos determinados da primeira categoria incumbe ao historiador; só ele leva a análise até o

caso singular, compreendido e explicado em todos os pormenores. Mas o sociólogo tem condições de chegar até os fatos ou as relações, em qualquer grau de generalidade, desde que consiga dividir a matéria em função dos determinantes e não dos fenômenos-efeito. Para que este ensaio sociológico tenha alguma utilidade, é preciso que a enumeração de tais determinantes seja sistemática.

As unidades políticas cujas relações pacíficas e belicosas estamos analisando, são coletividades humanas, organizadas sobre uma base territorial. Homens, vivendo em sociedade num espaço delimitado, formam essas unidades políticas, cuja soberania se confunde com a propriedade coletiva de uma parte do mundo. Esta definição sugere uma primeira distinção entre dois gêneros de causas: as causas materiais ou físicas de um lado, as causas morais ou sociais de outro — para retomar a terminologia de Montesquieu.

As causas da primeira categoria (que denominamos físicas ou materiais) têm três subdivisões, indicadas pelas três indagações seguintes: que espaço é ocupado pelos homens? Como é ele ocupado? Que recursos há nele? *Espaço, população, recursos* ou, se se prefere, *geografia, demografia* e *economia*. Estes seriam os títulos dos três primeiros capítulos.

É possível subdividir assim, em três capítulos, o estudo dos determinantes sociais. Não que eles pertençam a três espécies tão distintas quanto as três espécies de determinantes físicos. Mas, no caso das causas sociais, procuramos relações regulares e sobretudo sucessões típicas (se existem). Temos o direito, portanto, de dividir nossa investigação de acordo com os conjuntos históricos cujo desenvolvimento pareceria, *ex post*, submetido a uma lei global. Desses conjuntos históricos, vejo três principais (para os seis mil anos de história): a *nação*, a *civilização* e a *humanidade*.

No primeiro desses três capítulos estudamos a influência que o regime próprio de cada uma das unidades políticas exerce sobre a conduta da diplomacia e da estratégia, ao mesmo tempo em que nos perguntamos se a nação é um determinante de importância — seja pela constância, seja pela sua evolução necessária. No segundo, procuramos saber se a história de cada civilização nos oferece uma sucessão regular e previsível de fases típicas, caracterizada cada uma delas por um modo determinado de conduta da política externa, por uma dada freqüência ou por um estilo de guerra. No terceiro, por fim, fazemos a mesma indagação a respeito de toda a humanidade. Até que ponto as nações, as civilizações e a humanidade tiveram um destino inexorável de paz ou de guerra, e em que medida continuarão a tê-lo?

A mesma distinção pode ser apresentada do seguinte modo: partindo da política externa de uma unidade em particular, e com o objetivo de de-

terminar as causas de ordem social que a determinam, encontramos em primeiro lugar a coletividade organizada segundo um modo especial, e devemos atribuir à nação e ao regime um peso específico. Mas a nação e o regime se situam num meio social mais vasto, a que chamamos "civilização". A Alemanha do III Reich, por exemplo, era parte integrante da Europa do século XX — um período da civilização ocidental. Essa civilização, contudo, está relacionada com outras civilizações. Em que medida essas outras civilizações diferem da do Ocidente, com respeito à prática da paz e da guerra? Que importância se deve atribuir à natureza da sociedade e à natureza do homem? Assim se sucedem logicamente as indagações formuladas nos três últimos capítulos.

Não me parece que escape a este plano qualquer dos problemas que o sociólogo deve enfrentar. Os três primeiros capítulos integram uma consideração de ordem espacial; os três últimos colocam-se numa perspectiva temporal. O espaço, o número e os recursos disponíveis definem as causas ou os meios materiais de uma política. As nações — com seus regimes, suas civilizações, a natureza humana e social — constituem os determinantes mais ou menos duráveis da política externa.

Nos três primeiros capítulos, o método usado é o analítico, que procura isolar a ação das três causas nas quais as escolas sociológicas procuraram a explicação última para a política externa. Nos três últimos, usa-se com maior freqüência o método sintético, que busca identificar conjuntos com a cumplicidadade dos atores, mas sem um conhecimento claro por parte deles.

Quer se trate de causas materiais ou sociais, da consideração espacial ou temporal, nossa investigação está orientada para o presente. É para evidenciar os traços originais da nossa época que, em cada capítulo, interrogamos o passado.

CAPÍTULO VII

O Espaço

Historicamente, e até nossos dias, a ordem internacional tem sido sempre territorial, consagrando um acordo entre soberanias, e compartimentalizando o espaço. O direito internacional, por sua vez, implica um paradoxo permanente, que em certas circunstâncias pode parecer escandaloso: reconhece as unidades políticas como sujeitos de direito e, ao mesmo tempo, ignora os indivíduos.

Lembremo-nos, neste ponto, do paradoxo enunciado ironicamente por Pascal: "A verdade aquém dos Pireneus é um erro do outro lado". Na medida em que pretende contribuir para a estabilidade, o direito internacional convida os habitantes de um dos lados dos Pireneus a admitir como verdadeiro o que os habitantes do outro lado têm o dever de rejeitar como um erro. A lógica dessas obrigações contraditórias está simbolizada na regra que pôs fim aos conflitos entre católicos e protestantes, na Alemanha: *cujus regio, hujus religio* — todos os cidadãos devem participar da religião do seu soberano. Os Estados reconhecem reciprocamente seus direitos, enquanto negam os direitos das pessoas.

Ainda hoje as Nações Unidas praticamente ignoram os protestos dos indivíduos contra a opressão dos poderes nacionais. Por mais improvisada que seja sua organização, os Estados agem como senhores, dentro das suas fronteiras, desde o dia em que sua independência é proclamada[1]: possuem um pedaço da crosta terrestre, com as pessoas e as coisas que lá estão. O mar não foi partilhado e continua a ser propriedade de todos (ou de ninguém); mas o ar já está sujeito à autoridade dos Estados, até uma altura ainda não precisada.

---

1. Uma semana depois da proclamação da independência do antigo Congo belga o governo do novo Estado denunciou como "agressão" a intervenção de tropas belgas que procuravam proteger pessoas.

A violação da linha que separa o território das unidades políticas é um *casus belli* por excelência e prova de agressão. Na guerra, o espaço está aberto aos deslocamentos de soldados. A estratégia é movimento e está sujeita à influência dos meios de transporte e de comunicação. A utilização do terreno é uma parte essencial da tática: a ocupação do solo tem sido, através dos séculos, o objetivo dos exércitos que se defrontam. A anexação de terras — próximas ou distantes — tem sido considerada tradicionalmente como uma ambição legítima dos príncipes, e a consagração da vitória militar.

Desta forma, os dois momentos típicos das relações internacionais, a paz e a guerra, insinuam um modo geográfico de consideração: a análise, no referente ao espaço, dos tratados que põem fim aos conflitos, e dos combates que provocaram a destruição da ordem estabelecida anteriormente. O estudo geográfico da política externa é parte integrante do que se denomina ordinariamente de *geografia humana*, ou *geografia política*: estudo das relações entre o meio e as coletividades humanas, a adaptação das coletividades ao meio, sua transformação pelo homem. Contudo, pelas razões que vamos indicar, o estudo geográfico das relações internacionais teve um desenvolvimento próprio, constituindo-se em disciplina semi-autônoma.

Nossa intenção não é passar em revista, no presente capítulo, os fatos acumulados pelos especialistas em geopolítica ou as teorias que propuseram, mas sim precisar a natureza e os limites da geopolítica, mediante uma reflexão crítica ou epistemológica.

1. *O meio geográfico*

O espaço pode ser considerado como *meio, teatro e objetivo (motivo)* da política externa[2].

O terceiro desses conceitos é imediatamente inteligível. Como um Estado é considerado "proprietário" de um certo espaço, cada fragmento desse espaço pode ser objeto de conflito entre indivíduos e grupos. Um Estado islâmico que reconquista sua independência — a Tunísia ou o Marrocos — não permite de boa vontade que os franceses, ali instalados sob o protetorado metropolitano, mantenham a propriedade das terras que exploram. Os muçulmanos fugiram da Palestina (com a esperança de poder retornar) no início da guerra que os israelenses chamaram "de libertação": uma população substituiu outra, num mesmo espaço. Esses acontecimentos ilustram o fato de que, neste século, a terra não deixou de constituir motivo de disputa entre as coletividades.

2. No original: *milieu, théâtre* et *enjeu*. (N. do T.).

A distinção entre *meio e teatro (ou cenário)*, que não é habitual merece uma explicação. A geografia humana descreve as sociedades em função do solo, e de um determinado clima, esforçando-se por compreender e explicar a ação exercida pelas características do meio sobre a maneira de viver e a organização social, e também as alterações deste pelas sociedades nele estabelecidas. O meio definido e estudado pela geografia é ao mesmo tempo natural e histórico; definido concretamente, comporta todos os traços que os especialistas na fauna, na flora, nos solos e nos climas têm condições de identificar e que os estudiosos consideram reveladores.

Considerado como teatro, o espaço não é mais um dado concreto mas, por assim dizer, abstrato: é simplificado, estilizado, esquematizado pelo observador. O campo de batalha que o estrategista deve abranger com o olhar não é o meio, climático ou geológico, cujas singularidades o geógrafo não chega a esgotar, mas apenas a moldura de uma atividade específica. O terreno no qual se joga uma partida de futebol pode e deve ser caracterizado exclusivamente pelas características (dimensões, dureza do solo, umidade) que influenciam a conduta dos jogadores. Do mesmo modo, o mundo, enquanto teatro das relações internacionais, pode ser definido exclusivamente pelas características que interessam aos atores da política internacional. Na medida em que o espaço mundial pode ser concebido como a moldura esquemática da política internacional, a geopolítica mostra uma perspectiva original e fascinante da história diplomática. Mas, como esse enquadramento espacial não chega a determinar de modo integral o desenvolvimento do jogo, a perspectiva geopolítica, que é sempre parcial, pode degradar-se, assumindo o papel de ideologia de justificação.

Vamos considerar primeiramente o espaço como meio concreto. Qual é a natureza dos ensinamentos que o estudo da geografia nos fornece sobre as maneiras de ser das coletividades humanas, de modo geral, e sobre as relações internacionais em particular? Uma primeira afirmativa (banal, aliás) se apresenta espontaneamente a nosso espírito: a qualidade do estudo geográfico reside, antes de tudo na eliminação das ilusões ou lendas a respeito do *determinismo* do clima ou do relevo. Quanto mais exata e profunda a investigação geográfica, menos ela revela relações regulares de causalidade.

Vale recordar as fórmulas ousadas de Montesquieu:

"Essas férteis regiões são planícies em que nada pode ser disputado ao mais forte; é preciso submeter-se e, quando isto acontece, o espírito da liberdade não retorna. As riquezas do campo constituem penhor de fidelidade; nos países montanhosos, porém, pode-se conservar o que se tem, e é pouco o que se tem. A liberdade — isto é, o governo de que se goza — é o único valor que merece ser defendido. Por isto ela reina mais nos países

montanhosos e difíceis do que naqueles que a natureza parece ter favorecido mais[3]."

"Já dissemos que o calor forte tira a força e a coragem dos homens; que há nos climas frios uma certa força corporal e espiritual que torna os homens capazes de ações longas, penosas, importantes, ousadas... Não deve admirar, portanto, que a covardia dos povos de climas cálidos os tenha quase sempre feito escravos, e que a coragem dos povos de clima frio os tenha mantido livres; é um efeito que deriva de causa natural[4]."

"A esterilidade da terra da Ática fez com que seu governo fosse democrático: a fertilidade do solo da Lacedemônia explica que seu governo fosse aristocrático[5]."

Hoje, ninguém acredita que a coragem ou a covardia seja função do clima, ou que o destino político de Esparta e de Atenas estivesse inscrito previamente no solo de cada uma das cidades; não se aceita que os conceitos de terra boa ou má, de fecundidade ou de esterilidade do solo bastem, para definir um terreno, que todas as montanhas ou planícies pertençam à mesma categoria. Correndo o risco de sermos acusados de pedantismo inútil, precisemos os motivos, de fundo e de método, que tornam inaceitáveis as afirmativas de Montesquieu.

As relações sugeridas entre clima e maneira de ser supõem implicitamente a hereditariedade dos caracteres adquiridos, em que os biólogos não acreditam. Podemos aceitar, sim, que o clima seja favorável ou desfavorável à atividade humana, em geral, ou a uma atividade determinada; mas a influência climática sobre o modo de expressão da disposição hereditária nunca é tão grande que marque para sempre grupos inteiros, povos ou raças, com virtudes ou vícios. O clima certamente não faz com que os homens sejam corajosos ou covardes.

O termo empregado por Montesquieu como *causa* nunca é definido com o rigor suficiente para que se lhe possa atribuir um efeito constante. Quanto mais avançam nossos conhecimentos, mais se decompõem as noções grosseiras. Há muitas espécies de calor e de frio, de secura ou de umidade, de planícies e de montanhas para que um só tipo de organização social (ou mesmo um único tipo de ocupação) acompanhe necessariamente um tipo geral de clima ou de relevo.

Mesmo evitando o defeito de uma definição demasiadamente vaga do termo "causa", não é possível chegar ao determinismo geográfico. Se se tomar uma situação geográfica bem definida, não se poderá chegar à con-

3. *Esprit des Lois*, XVIII, 2.
4. *Ibidem*, XVII, 2.
5. *Ibidem*, XVIII, 1.

clusão de que os homens que vivem sob sua influência não poderiam viver de outro modo. Se a situação é singular, única, como se poderia demonstrar que a reação dos habitantes não poderia ser outra? A regularidade é a única prova da necessidade da concomitância. Além disto, a impossibilidade da prova confirma a constatação direta da margem de iniciativa que a natureza deixa ao homem. Mesmo quando a influência da natureza é mais forte, como no caso dos esquimós, por exemplo, admiramos a inteligência com que essas sociedades arcaicas se adaptaram a circunstâncias ingratas, mas não podemos concluir que esse modo específico de adaptação seja o único possível.

A *não-determinação* pelo meio nada tem de comum, aliás, com o *indeterminismo*. O determinismo geográfico (como qualquer outra teoria que afirme a determinação das sociedades, ou de um dos seus aspectos, por *uma* causa de uma espécie particular) pressupõe uma filosofia específica, não o princípio geral do determinismo. Este último princípio não implica que, sob um certo clima ou em certas outras condições, todas as sociedades apresentem as mesmas características: basta que a maneira de viver e os modos de organização sejam função da história, além da geografia: que sejam afetados por causas múltiplas e não apenas pelo meio natural para que a própria geografia refute o que se chamava outrora, simplificadamente, de "determinismo geográfico".

Nesta linha de raciocínio, chegaríamos à fórmula seguinte: é sempre possível *compreender* a relação entre um homem, ou uma coletividade, e o meio geográfico, mas quase nunca é possível *explicá-la*, desde que a explicação dê tal relação como *necessária*. A compreensão é por assim dizer garantida a *priori:* qualquer que seja o grau de "inteligência" da reação do grupo humano ao meio, ela é inteligível, porque permitiu sua sobrevivência. E, se tivesse levado ao desaparecimento do grupo, continuaria a ser inteligível: o intérprete procuraria identificar as crenças, obrigações e proibições responsáveis pelo fato de que os homens não tomaram as medidas indispensáveis à sua salvação.

Quer isto dizer que o meio geográfico, físico ou histórico, nunca é causa de fenômenos sociais? Esta seria uma falsa dedução. Durante a pré-história, os fenômenos naturais foram causa (às vezes quase que causa direta) de acontecimentos humanos. As migrações dos nossos ancestrais foram influenciadas, talvez mesmo determinadas, por modificações climáticas. É possível que a geografia tenha lançado o primeiro desafio, a que os homens responderam criando uma civilização, conforme pensa A. Toynbee, que cita G. Childe[6]:

6. Cf. Toynbee, A. *Estudo da História*, Vol. I, p. 83 da tradução francesa.

"Enquanto o Norte da Europa estava coberto por geleiras até Harz, como os Alpes e os Pirineus, a alta pressão do Ártico desviou para o sul as chuvas tempestuosas do Atlântico. Os ciclones que hoje atravessam a Europa central passavam então sobre a bacia mediterrânea e o Norte do Saara, continuando até a Pérsia e a Índia, pelo Líbano, a Mesopotâmia e a Arábia. O Saara, que hoje é um deserto candente, recebia naquela época chuvas regulares, e mais para leste, as chuvas eram mais generosas do que hoje, distribuindo-se ademais por todo o ano. Havia então no Norte da África, na Arábia, na Pérsia e no vale do Indo terras paradisíacas, tão florescentes como o litoral setentrional do Mediterrâneo dos nossos dias. O mamute, o rinoceronte coberto de lã e a rena povoavam a França e o Sul da Inglaterra, enquanto a África do Norte tinha a fauna que se encontra hoje nas margens do Zambeze, na Rodésia.

Essas planícies agradáveis, e as da Ásia meridional, tinham uma população humana tão densa quanto as estepes geladas da Europa; pode-se imaginar que, nesse meio favorável e estimulante, o homem devesse fazer maiores progressos do que no Norte glacial[7].

Com o fim da era glacial, porém, a região afro-asiática sofreu uma evolução profunda no sentido da secura; simultaneamente, surgiram duas ou três civilizações num espaço que até então só era habitado por sociedades primitivas, da era paleolítica (como todo o resto do mundo habitado). Os arqueólogos nos encorajam a pensar que o ressecamento da região afro-asiática foi um desafio, que teve como resposta a gênese das civilizações.

Chegamos agora à grande revolução; em breve vamos encontrar os homens mestres das suas necessidades, graças à domesticação de animais e à cultura de cereais. Parece inevitável atribuir esta revolução à crise provocada pelo derretimento das geleiras setentrionais e a conseqüente diminuição da alta pressão ártica sobre a Europa, bem como o desvio das tempestades do Atlântico, da região do Sul do Mediterrâneo para seu itinerário atual, através da Europa central.

Essas alterações devem ter estimulado ao máximo o engenho dos habitantes da região, que até então se caracterizara pelas campinas.

"Dada a secura cada vez mais intensa, efeito do deslocamento (em direção do norte) da zona ciclônica, à medida que as geleiras européias diminuiam abriam-se três possibilidades às populações que viviam da caça: podiam deslocar-se para o norte ou para o sul, conforme o clima a que estivessem habituadas; podiam ficar onde estavam vivendo em condi-

7. G. Childe, *The Most Ancient East*, 1934, Cap. II (A tradução francesa tem o título: *L'Orient Préhistorique*).

ções miseráveis, dos poucos animais que restassem, depois do cataclismo: podiam, enfim, libertar-se dos caprichos do meio pela domesticação dos animais e a agricultura, sem abandonar sua terra natal[8]."

Há cinco ou seis mil anos — isto é, durante o período "histórico" das civilizações — os fenômenos climáticos foram também causa imediata de acontecimentos, da grandeza ou declínio de alguns povos, de migrações provocadas pela seca, levando a vastas conquistas? Alguns autores dizem que sim. É o caso, por exemplo, de Ellworth Huntington[9], que acredita nas oscilações climáticas e nos períodos de ressecamento da Ásia central. O historiador espanhol Olagüe está convencido também de que a diminuição da pluviosidade foi uma das causas diretas e principais da decadência espanhola[10]. Outros autores, contudo, negam isto, com a mesma segurança:

"A desertificação da Espanha, estritamente ligada à presença do homem — escreve Roger Heim[11] — não se origina na transumância das ovelhas, que Fernando e Isabel, a Católica, intensificaram consideravelmente, com o propósito de aumentar sua fortuna pessoal em virtude dos lucros auferidos no mercado europeu da lã, ao mesmo tempo que a destruição direta das florestas intensificava-se com o abate repetido de grandes árvores, para a construção da Armada invencível. Nestes últimos cinco mil anos não houve nenhuma alteração apreciável do clima, nenhuma grande flutuação natural na superfície da Terra, e especialmente na bacia do Mediterrâneo; houve sim falhas nos métodos de cultivo da terra, o desmatamento, e a instabilidade política, provocando o abandono das técnicas em que se deve inspirar a agricultura de um país seco, o que é hoje agravado pelo fator demográfico, que representa um peso incômodo."

Não há certeza sobre a importância efetiva das alterações climáticas. Para alguns a oscilação climática tem grande importância; está fora do alcance da vontade dos homens e provoca acontecimentos de conseqüência. Para outros, resulta de erros ou da negligência humana: o esgotamento dos solos, o desmatamento criam o meio geográfico no qual a civilização, incapaz de remediar suas falhas, terminará por perecer.

Qualquer que seja a interpretação aceita — e não somos competentes para resolver a controvérsia —, estes exemplos nos ajudam a distinguir e a precisar as modalidades da causalidade do meio. Fala-se de "causalidade

8. G. Childe, *The Most Ancient East*, Cap. III.

9. *The pulse of Asia*, 1907.

10. Ignacio Olagüe, *Histoire d'Espagne* Paris, 1957.

11. Diretor do Museu Nacional de História Natural, em "Le Figaro Littéraire" de 21-XI-1959.

histórica"[12] de um fenômeno natural quando este, sem ser imputável à ação do homem, modifica brutalmente a vida de uma coletividade. Por exemplo, a destruição de Lisboa por um terremoto, ou a de Pompéia por uma erupção do Vesúvio. Ou ainda, a ruína progressiva da Espanha, devido à seca não atribuível à ação do homem. Este último exemplo tem uma significação muito maior, porque nos lembra a influência do meio sobre as sociedades, invisível e permanente.

O homem é uma espécie que transformou incessantemente as condições da sua existência, pelo menos durante os tempos históricos. Para que o meio mude, basta que se criem outros instrumentos destinados à sua utilização. Os dados físicos alteram-se em função dos conhecimentos científicos e da instrumentação técnica disponível. Neste sentido, o meio geográfico concreto, preparado pela natureza e ajustado pelo trabalho, participa da inconstância histórica. Em todas as épocas esse meio, produzido pela combinação da natureza com a humanidade (num ponto determinado da sua evolução), influi sobre o destino das coletividades. É, ao mesmo tempo, um estímulo e um *limite*, favorável ou hostil, respondendo com indulgência ou impiedade aos esforços das sociedades.

Imaginemos que as civilizações dos rios[13] — do Nilo, do Tigre e do Eufrates, do Amarelo — tenham surgido em parte em função do desafio das enchentes, da necessidade de tirar partido dessas inundações, de regularizar o curso das águas, assegurando a irrigação das terras cultiváveis. As civilizações ribeirinhas apresentam certos traços específicos, em função destas exigências da sobrevivência coletiva — os mesmos que definem o "modo de produção asiático" um dos regimes de trabalho estudados por Marx na introdução à *Contribuição à Crítica da Economia Política*. Essas civilizações são mais vulneráveis do que as que prosperam em climas temperados, e que deixam aos indivíduos e aos pequenos grupos a possibilidade de enfrentar com êxito circunstâncias difíceis.

A história da França seria menos contínua se os problemas políticos (que não foram poucos, nos últimos mil anos) tivessem arruinado o instrumental necessário à cultura da terra, além de desorganizar a administração pública. Quando a sobrevivência da civilização depende de renovar cada ano a vitória sobre a natureza rebelde, os homens curvam-se a uma disciplina mais estrita; e às vezes a aceitação de um Estado forte não basta para preservá-los da catástrofe.

12. Com o duplo sentido, *formal* (se se trata de uma conseqüência direta e precisa) e *material* (se se trata de um acontecimento relacionado ao desenvolvimento das sociedades humanas).

13. Cf. Karl A. Wittfogel, *Oriental Despotism*, New Haven, 1957, um livro muito importante.

O meio, tal como é constituído historicamente pela combinação de recursos físicos e técnicos, fixa limites para o tamanho das coletividades, que estas não podem ultrapassar, além de induzi-las a uma organização determinada, penalizando seus erros e negligências. Hoje ainda, a despeito da crescente autonomia que nossa espécie vai adquirindo com relação ao meio físico, a distribuição das massas humanas parece influenciada pelas condições climáticas, embora não chegue a ser determinada estritamente por elas. As diversas regiões do globo não têm favorecido igualmente o desenvolvimento das civilizações. O número de pessoas que podem viver numa superfície dada depende primordialmente de dados físicos — o solo, o relevo, o clima —, qualquer que seja o estado das técnicas de produção. A ação do meio geográfico atua continuamente, sem que se possa marcar seus limites; ela nunca é o único determinante e não pode ser isolada. Será possível construir sociedades do tipo industrial no coração da África? Possivelmente nos inclinemos a subestimar a importância que ainda hoje a natureza exerce sobre as sociedades.

A análise precedente, que é válida para o conjunto da geografia política, se aplica com mais razão às explicações da política externa pela influência do meio. A *posição (die Lage)* é, de fato, um dado essencialmente histórico, porque depende de circunstâncias que obedecem à lei da transformação (tecnologia da movimentação, do transporte, do combate; a circulação efetiva das pessoas e dos bens; a relação de forças entre as unidades políticas de uma mesma região etc.). Marselha não teve mais a mesma posição desde o dia em que as conquistas do Islã fecharam o Mediterrâneo ao tráfego comercial. A situação física de um país, conforme aparece no mapa, é imutável; mas ela é, no máximo, uma causa dentre outras; sugere certas ações, traça o quadro das possibilidades, e pode encontrar-se presente, sutilmente, em todas as épocas, em todos os aspectos do destino nacional. Manifesta-se, contudo, numa posição que muda com a ascensão e a queda dos Estados, em instituições que marcam, em cada época, as idéias, as aspirações, as armas e os instrumentos de trabalho utilizados pelos homens.

Somos tentados às vezes (mesmo um Cournot não resistiu a esta tentação) a ler o destino dos povos europeus nos mapas, *ex post facto*. A longo prazo, a história apagaria (podemos pensar) a marca dos acidentes geográficos, favorecendo a realização das injunções da geografia. A Espanha, a França, a Grã-Bretanha teriam assumido de forma definitiva as dimensões que lhes cabem naturalmente. Contudo, a Espanha, por exemplo, nem sempre esteve separada do núcleo da civilização européia pelos Pireneus: houve época em que seu exército teve papel de primeira importância no continente. As uniões dinásticas aproximaram terras que a geogra-

fia separava; mas a geografia não deu às províncias espanholas a homogeneidade que tem a França. A unidade francesa estaria "predeterminada", como alguns imaginam? Esta afirmativa deveria, pelo menos, ser matizada com qualificações. As fronteiras da França já foram contestadas e podem sê-lo ainda hoje. A geografia pode ter facilitado a difusão de uma língua única, a criação de uma comunidade nacional reunindo flamengos, bretões, provençais etc. Contudo, seria fácil encontrar "causas profundas" explicativas, se esta unificação não se tivesse realizado!

Não se poderia negar que a configuração da Suíça e da França, como a situação insular da Grã-Bretanha, influíram constantemente na diplomacia desses países. A Suíça deve à sua situação geográfica uma potência defensiva fora de proporção com o número dos seus habitantes e os recursos da sua economia. Foram necessárias, entretanto, determinadas circunstâncias históricas para que se organizasse a confederação helvética — mais tarde federação — e para que esta adotasse a política de neutralidade indispensável à manutenção da sua unidade (enquanto as grandes nações vizinhas se combatiam). A história dos cantões suíços, com sua capacidade de enfrentar os agressores e manter a independência, de constituir um Estado neutro e fazer respeitar essa neutralidade, deve provavelmente mais à geografia do que a de qualquer outro país do Velho Continente.

Da mesma forma, pode-se especular sobre o paralelismo entre a dupla vocação — continental e marítima — da França e a hesitação da sua diplomacia. Com a fronteira setentrional aberta às invasões, e muito próxima da capital, a França não podia deixar de preocupar-se com sua segurança, sempre precária. Situada na extremidade ocidental da Ásia, não podia ignorar o apelo do oceano e das expedições longínquas. Suas forças se dividiram entre uma diplomacia de hegemonia (ou de segurança) continental e uma diplomacia imperialista, voltada para além-mar, sem conseguir êxito completo num sentido ou no outro.

No que diz respeito à Inglaterra, a análise marca os limites da interpretação geográfica, que em si é convincente e parece irresistível. Não há dúvida de que a sorte da Inglaterra seria inconcebível sem sua situação insular. A segurança contra as invasões, que nem Veneza nem a Holanda tiveram no mesmo grau, a importância dos seus recursos alimentares, os trigais do Sul, e mais tarde as minas de carvão, deram à diplomacia inglesa uma liberdade de ação que os Estados europeus continentais não conheceram. De um lado, a Inglaterra devia sua potência defensiva à natureza: podia manter-se fora dos conflitos da Europa, pondo-se momentaneamente ao lado do partido mais fraco; decidir as controvérsias, no momento oportuno, com um corpo expedicionário, reservando o grosso das

suas forças às tarefas de manter a supremacia naval e a expansão imperialista.

Esta imagem de Epinal, apresentada pelos compêndios escolares, não é falsa, embora seja simplificada e esquematizada. A Inglaterra aproveitou sua situação insular para conduzir uma política que um Estado em outra situação geográfica não poderia executar. Esta política, contudo, não foi *determinada* pela sua situação, que deixava uma certa margem de escolha, oferecendo alternativas de ação diferentes. A escolha feita não foi acidental, nem inexplicável, mas também não foi *imposta* pelo meio natural.

De modo abstrato, a coletividade que ocupasse uma ilha poderia ser tentada tanto pelo isolacionismo (o rompimento das relações com o resto do mundo), como pela diplomacia ativa. Esta, de seu lado, poderia orientar-se em três direções: as conquistas no continente, as expedições além-oceano, a neutralidade deliberada. Essas quatro políticas foram adotadas, cada uma delas num momento dado, pelos dois Estados insulares, a Grã-Bretanha e o Japão.

Quando este último se unificou, no século XVII, não partiu imediatamente para a aventura. Ao contrário, durante a era Tokugawa a ambição dos xóguns era aperfeiçoar o isolamento do seu país. O ideal daquela sociedade estável, daquela civilização refinada era evitar o mais possível o intercâmbio com o Ocidente, o contato com os bárbaros.

Depois da reforma Meiji, o Japão mudou de atitude, mas continuou hesitando entre os dois caminhos que se abriam ao desenvolvimento do seu Estado insular: a conquista do continente e a conquista das ilhas. Não tendo podido decidir, encontrou-se finalmente em guerra com a China, que o exército japonês esforçava-se em vão por ocupar, e, de outro lado, com a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, potências marítimas protetoras das ilhas (Filipinas, Indonésia). Historicamente, a Inglaterra sempre conduziu com mais racionalidade seus empreendimentos de política externa. Para ela, a fase das tentativas continentais terminou com a Guerra dos Cem Anos. Uma vez efetivada a união dos dois reinos — a Inglaterra e a Escócia —, passou a agir, quase sempre, como se compreendesse a lógica do equilíbrio europeu, voltando suas ambições para os oceanos, o desenvolvimento naval, o comércio internacional e a expansão imperialista.

A partir de 1945, o Japão e a Grã-Bretanha, aproximados dos respectivos continentes pelo progresso técnico, ultrapassados em poder pelas potências terrestres, integraram-se no sistema de aliança dos Estados Unidos da América. Passaram a fundamentar sua segurança na proteção norte-americana, na manutenção da potência-naval predominante. A Grã-Bretanha fez esta escolha sem relutância, ou quase sem hesitações, devido ao parentesco das civilizações inglesa e norte-americana. Os japoneses,

contudo, não agiram com unanimidade, pois o afastamento da China parecia artificial. Reduzido a uma situação de segunda categoria, poderia o Japão manter-se neutro, sem se tornar um satélite dos Estados continentais (a não ser que voltasse ao isolacionismo do tempo dos xóguns)? Mesmo na Inglaterra, a questão coloca-se de forma indireta: a oposição às bases norte-americanas e ao armamento termonuclear.

A situação insular presta-se a uma análise esquemática das possibilidades diplomáticas mas não fundamenta, por si só, relações de causalidade. Um Estado insular não se tornará necessariamente uma potência naval. Só no século XVI os ingleses transformaram-se numa nação de marinheiros, e os japoneses nunca chegaram a sê-lo: permaneceram sempre fiéis à vocação terrestre, pouco inclinados à emigração ou a confiar na incerteza das ondas. Como se vê, a situação insular é um desafio, não uma imposição.

2. *Os esquemas de Mackinder*

Nas páginas precedentes, passamos insensivelmente do *meio* ao *teatro*. O espaço é considerado como teatro, e não mais como meio, quando o observador só leva em conta algumas das suas características — i.e., as que podem influenciar uma conduta específica. O geopolítico, por exemplo, vê no meio geográfico "o terreno em que se desenrola o jogo diplomático e militar". O meio se simplifica, tornando-se uma moldura abstrata; os povos se transformam em atores, aparecendo no cenário mundial e retirando-se dele.

Que aspectos o geopolítico guarda da realidade concreta na sua esquematização do cenário e dos atores diplomático-estratégicos? A condução da política externa aparece a seus olhos como *instrumental*: o uso de meios, para atingir objetivos. Os recursos — homens, instrumentos, armas — são mobilizados pelos Estados com fins de segurança ou de expansão. As linhas de expansão e as ameaças à segurança estão desenhadas antecipadamente no mapa do mundo, e é possível ao geógrafo identificá-las, desde que procure os dados naturais de que dependem a prosperidade e a potência das nações.

A geopolítica combina uma *esquematização geográfica das relações diplomático-estratégicas com uma análise geográfico-econômica dos recursos, e uma interpretação das atitudes diplomáticas em função do modo de vida e do meio (sedentário e nômade; terrestre e marítimo)*. Essas fórmulas excessivamente genéricas poderão ser melhor compreendidas com um exemplo. No século XX, Sir Halford Mackinder foi quem provavelmente mais contribuiu para a popularidade da geopolítica, lançando algumas das idéias que a escola alemã depois retomou, a serviço do imperialismo. Breves e densos, os livros de

Mackinder facilitam-lhes a análise epistemológica, que é o objeto do nosso estudo.

Em 1904 foi publicado o ensaio *O Pivô Geográfico da História*[14], no qual o tema principal do pensamento de Mackinder foi exposto pela primeira vez. Um artigo de 1905, na *National Review* ("Manpower as a Measure of National and Imperial Strength"), acentuava a importância decisiva da produtividade (o rendimento do trabalho humano). O livro básico, que contém o essencial do pensamento de Mackinder, é de 1919: *Democratic Ideals and Reality*. Um quarto de século mais tarde, em 1943, "*Foreign Affairs*" publicou um artigo que tem o caráter de testamento: "The Round World and the Winning of Peace". A mesma esquematização geográfica era usada para abordar os problemas do fim da Segunda Grande Guerra, depois de haver sido utilizada, em vão, para analisar os problemas deixados pela Primeira Grande Guerra.

Provavelmente a melhor maneira de resumir essas idéias consiste em tomar como ponto de partida o que chamei de *esquematização geográfica* definindo dois conceitos fundamentais: *World Island* ("Ilha Mundial") e *Heartland* ("Terra Central"). Os oceanos cobrem 9/12 da superfície terrestre; um continente (ou conjunto de três continentes: Ásia, Europa e África) cobre 2/12. A fração restante (1/12) está representada por pequenas ilhas, as duas Américas e a Austrália. Nesse esquema mundial, as Américas ocupam, com relação à "ilha mundial", uma posição comparável à da Grã-Bretanha, com respeito à Europa.

O segundo conceito, o da "terra central" (*Heartland* ou região-pivô) não é definido sempre da mesma maneira[15], mas a incerteza quanto à delimitação exata desta imensa região não afeta o modo como é concebida. A "terra central" cobre o interior e a parte setentrional da massa euro-asiática, estendendo-se do litoral ártico aos desertos da Ásia Central. Seu limite ocidental passa entre o mar Báltico e o mar Negro, ou entre o Báltico e o Adriático.

A "terra central" é caracterizada por três traços físicos, de conseqüências políticas, que se combinam, sem contudo coincidir exatamente. Trata-se da maior planície do mundo: a planície asiática, que se prolonga pelas estepes da Rússia européia, atingindo a Alemanha, os Países Baixos e o Norte da França (inclusive Paris) — o coração do Ocidente. Nela se encontram alguns dos maiores rios do mundo, que correm para o Ártico ou para

14. "The Geographical Pivot of History", publicou no *Geographical Journal*, de 1907. A comunicação à Sociedade Real de Geografia, de Londres, que serviu de base para o artigo, data de 1904.

15. Utilizo aqui os termos do artigo-testamento da "Foreign Affairs".

mares interiores (o Cáspio, o Aral). É uma planície recoberta de pastagens *(grassland)*, que favorece a mobilidade de populações e guerreiros, deslocando-se em cavalos ou camelos. Pelo menos na sua parte oriental a "terra central" está fechada às intervenções de potências marítimas. A oeste, está aberta às incursões de cavaleiros.

Esta interpretação simplificada do mapa mundial sustenta as três famosas proposições de Mackinder: *Quem domina a Europa oriental domina a "terra central"; quem domina a "terra central" domina a "ilha mundial"; quem domina a "ilha mundial" domina o mundo.* Essas afirmativas foram vulgarizadas e tiveram grande aceitação. Hitler as conheceu, por intermédio dos geopolíticos alemães, e talvez se tenha inspirado nelas. Assim, uma teoria que pretendia ser científica transformou-se em ideologia, para justificar conquistas territoriais.

A teoria foi elaborada, sobre a base da esquematização geográfica, mediante a consideração simultânea de um *elemento constante* (a oposição terra-mar, poder continental-poder marítimo) e três *elementos variáveis* (a tecnologia do deslocamento em terra e no mar; a população e os recursos que podem ser utilizados na rivalidade entre as nações; a extensão do campo diplomático). Escrevendo no início do século, quando a Inglaterra parecia invulnerável, Mackinder olha para o passado e o futuro; procura descobrir no passado as condições necessárias à vitória do Estado insular; no futuro, na medida em que as circunstâncias que explicam em boa parte a grandeza britânica estão destinadas a desaparecer.

Não faltam motivos para que se considere a oposição entre o continente e o mar, entre potência continental e potência marítima como um dado fundamental da história. Esses dois elementos — a terra e a água — parecem simbolizar duas maneiras de ser do homem, que o levam a duas atitudes típicas. A terra pertence sempre a alguém, a um proprietário, individual ou coletivo; o mar pertence a todos, porque não é propriedade de ninguém. O império das potências continentais se inspira no espírito de posse; o das potências marítimas, no espírito do comércio; este último nem sempre é benevolente (lembremo-nos do domínio de Atenas, conforme é descrito por Tucídides), mas raramente é fechado.

Se a terra e a água representam os dois elementos que conflitam no cenário mundial, isto se deve ao fato de que a política internacional é intercâmbio e comunicação, como nos afirma Clausewitz. As guerras criam também relações entre indivíduos e coletividades, embora de índole diferente das do comércio. Os nômades da terra e do mar — os cavaleiros e os marinheiros — formam dois tipos diferentes de império, são profissionais de duas modalidades diversas de combate. O movimento não tem o mesmo papel na terra e no mar. O desejo de reduzir ao mínimo os perigos

da batalha, o esforço do estrategista que reúne suas forças num campo de batalha, para opor ao inimigo uma frente contínua, não tem equivalência na imensidão do oceano. Antes dos avanços tecnológicos que renovaram os meios de comunicação, lançar-se à navegação marítima era aceitar a incerteza da sorte; confiar na improvisação, no controle de circunstâncias imprevistas, graças à iniciativa individual. Às vésperas da batalha de Salamina, os atenienses embarcaram em seus navios toda a população da cidade; em 1940, os franceses se recusaram a aceitar que a França se defendesse em outras parte que não no solo pátrio — essas decisões simbolizam a escolha do mar por um Estado e a escolha da terra por outro.

Mackinder está consciente deste dualismo, mas é a consideração do destino do seu país que nutre e orienta sua investigação. Do ponto de vista da diplomacia e da estratégia, a posição insular só existe a partir da unificação política da ilha. Na ordem internacional, uma potência se torna insular no momento em que não tem mais vizinho terrestre. As ilhas britânicas estão unificadas; o continente está dividido: este é o contraste que explica, antes de mais nada, a grandeza imperial do Reino Unido. Mas esse contraste pode não ser eterno; não que a unidade do Reino Unido esteja ameaçada, mas a unidade continental não é uma hipótese inconcebível.

Do estudo do passado, Mackinder retira duas idéias, que ainda são válidas na conjuntura do século XX. A primeira — a mais evidente e talvez a menos conhecida — é a de que, na luta entre potência marítima e potência continental, a lei impiedosa do número exerce a mesma influência. Uma potência marítima não poderá sobreviver, a despeito das qualidades da sua frota e dos seus marinheiros, se tiver que enfrentar um rival com recursos materiais e humanos muito superiores. A segunda lição, mais clara ainda, é a seguinte: uma potência marítima pode ser vencida a partir da terra ou do mar. Quando a potência continental apodera-se de todas as bases, não há mais lugar para a potência marítima. O mar se transforma, então, num "mar fechado", sujeito a um império terrestre que não tem mais necessidade de manter uma frota (como o Mediterrâneo na época do império romano). Mackinder conclui que o império britânico corre o perigo de ser destruído mediante a acumulação, por um Estado continental, de recursos esmagadores, ou pela ocupação, a partir da terra, da malha de bases britânicas, situadas em ilhas ou penínsulas em torno da massa euro-asiática.

Durante séculos a Grã-Bretanha beneficiou-se de circunstâncias favoráveis; a Europa estava dividida, e a segurança das ilhas britânicas, garantida — elas dispunham de recursos, em homens e matérias-primas, da mesma magnitude dos de Estados rivais. Quanto aos outros continentes, estavam desprovidos de força militar. Com clarividência, o geógrafo

inglês percebeu, no início deste século, que as duas variáveis principais deviam alterar-se num sentido desfavorável à potência marítima.

Entre os séculos XVI e XIX, a mobilidade marítima era superior à terrestre. Mackinder ficou impressionado com dois acontecimentos quase simultâneos: a guerra dos Bôeres e a guerra da Manchúria. A capacidade da Rússia de conduzir uma guerra, com efetivos importantes, a dez mil quilômetros das suas bases, na ponta dos trilhos de uma única via férrea, lhe parece mais significativa do que a capacidade que tinha a Inglaterra de suprir, por via marítima, o seu corpo expedicionário na África do Sul.

O motor de combustão interna viria a aumentar ainda mais as potencialidades do transporte terrestre. A fórmula de Spengler: o cavalo-vapor vai permitir que se reinicie a era das grandes invasões, encerrada com o fim das incursões de cavaleiros asiáticos, poderia ter sido utilizada por Mackinder, que, em dois capítulos[16] consagrados à perspectiva do marinheiro e do soldado, passa em revista os impérios dos séculos passados: impérios de cavaleiros, como os citas, partas, hunos, árabes, mongóis, turcos, cossacos, procedentes dos planaltos, das estepes e dos desertos; e impérios de marinheiros, desde o de Creta e de Atenas até o de Veneza e da Inglaterra.

No momento em que a mobilidade terrestre aumenta prodigiosamente, a "terra central" está em vias de possuir os recursos, materiais e humanos, necessários ao império mundial. A Europa oriental é a zona de articulação entre a "terra central" e as regiões marginais, abertas para o oceano, onde os povos eslavos e germânicos se encontram. Em 1905, e também em 1919, Mackinder temia que os alemães, vencedores dos eslavos, tivessem condições de unificar a "terra central" sob uma só soberania, e superar assim as forças do Reino Unido. Via no horizonte a economia de grandes espaços que serviria de base para a potência terrestre, confiante na vitória sobre a potência marítima, pelo peso dos números. As três proposições que reproduzimos acima podem ser explicadas fazendo referência a esta conjuntura histórica, que lhes dá o valor de uma verdade parcial: quem dominar a Europa oriental dominará a "terra central" — o que quer dizer, a "ilha mundial", e todo o mundo.

Mackinder tinha deduzido dessa análise, sobretudo em 1919, certas conseqüências que ofereceu à meditação dos que iam redigir o tratado de paz. Relido em 1960, o geógrafo inglês parece ter tido a pior das sortes possíveis para um conselheiro do Príncipe: foi ouvido pelos estadistas, mas ignorado pelos acontecimentos. Como a grandeza da Inglaterra, e a inde-

16. Em *Democratic Ideals and Reality*.

pendência dos povos, de modo geral, se achavam ameaçadas pelo perigo da unificação da "terra central", seria necessário antes de mais nada impedir essa unificação. Isto significava, em 1919, o domínio dos povos germânicos sobre os eslavos (em 1945, o domínio dos eslavos sobre os germânicos). Para isto, Mackinder, combinando a tradição inglesa com sua equação pessoal (e profissional), sugere seja criado um cinturão de Estados independentes entre as duas grandes potências, de modo que nenhuma delas pudesse submeter a outra sem romper o equilíbrio geral. Assim foi feito: a existência de pequenos Estados independentes fez com que as duas potências principais a princípio se unissem para partilhar a zona de separação entre elas; serviram, depois, como campo de batalha no qual o exército russo enfrentou o exército alemão; passaram, por fim, à soberania de uma potência terrestre que, pela primeira vez na história, ocupou a "terra central", com uma guarnição numerosa e uma tecnologia avançada.

Poderíamos dizer que a história dos últimos quarenta anos desqualifica a análise do nosso geógrafo? Jacques Bainville, um historiador tradicional, previu com mais acerto as conseqüências do estatuto territorial de Versailles. Para ele, os Estados independentes situados entre a Rússia e a Alemanha não poderiam ser duradouros, porque eram incapazes de se unir. A Polônia, a Romênia, a Hungria e a Tchecoslováquia — todos eles Estados "nacionais", mas dotados de importantes minorias de lealdade duvidosa — jamais poderiam opor uma frente comum ao revisionismo germânico ou eslavo, inimigos entre si mas dispostos a andar juntos uma parte do caminho.

A resposta do geógrafo a esta alegação poderia ser dupla: Diria, em primeiro lugar, que nenhum estatuto territorial se manterá por si mesmo se os Estados vencedores, que o impuseram aos Estados momentaneamente vencidos, se desinteressarem, ou se enfraquecerem devido à sua desunião. É verdade que o Tratado de Versailles era precário, e que as duas grandes potências do continente eram contrárias a ele. Mas os ocidentais tinham os meios de agir no momento em que a Alemanha tentasse subverter a ordem estabelecida: a Alemanha estava desarmada, e a margem esquerda do Reno, ocupada inicialmente por tropas francesas, devia permanecer desmilitarizada. Os redatores do tratado são menos responsáveis pelas catástrofes subseqüentes do que os estadistas que deveriam aplicá-lo. A Alemanha tinha sido vencida por uma coalizão que compreendia os Estados marítimos: a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. O isolacionismo norte-americano e as hesitações inglesas deixaram à Europa uma tarefa que era maior do que suas forças: se o Tratado de Versailles caiu por terra não foi porque fosse necessariamente pior do que qualquer

outro, do ponto de vista moral ou político, mas porque os Estados que deveriam policiar sua aplicação não o fizeram.

A outra resposta do geógrafo tomaria a forma de uma indagação: qual teria sido a alternativa? Destruir a unidade alemã, como propunham alguns nacionalistas franceses? Ninguém acreditava na possibilidade de se voltar à multiplicidade dos Estados alemães. Salvar a monarquia dualista? Ela já não existia, quando se reuniu a Conferência de Paz: os diplomatas de Versailles tomaram conhecimento de uma desintegração já terminada. Pode ser que dois anos antes uma paz geral, ou em separado, tivesse podido prorrogar a vida da unidade anacrônica da Europa central sob a dinastia dos Habsburgos. Em 1918, já era tarde demais para isto.

Na verdade, a perspectiva geopolítica (a de Mackinder como qualquer outra) é uma forma de postular um problema, mas não apresenta qualquer solução. Impedir a Alemanha ou a Rússia de unificar a "terra central", a partir da Europa oriental — esta era a exigência fundamental para o equilíbrio do mundo, a condição para a liberdade dos povos. Como evitar essa unificação, que o imperialismo alemão ameaçava criar, com sua vitória ou derrota? A formação de uma faixa de pequenos Estados, separando as duas grandes potências, não era um método absurdo, embora tenha fracassado. O insucesso não condena definitivamente a idéia, mesmo numa visão retrospectiva, porque desde 1920 os anglo-saxões tinham esquecido a lição menos duvidosa das hostilidades: nenhuma ordem européia poderia dispensar sua participação ativa, como aliados das democracias européias continentais.

Esta é a lição que Mackinder, escrevendo em 1943, via na catástrofe. A guerra não havia ainda terminado, e o geógrafo inglês não podia qualificar claramente como inimigo futuro o aliado daqueles dias. Contudo, percebia com clareza o perigo da unificação da "terra central" pelos eslavos, vencedores dos alemães. Hoje, a "terra central" tem uma guarnição numerosa: a Rússia possui vinte vezes a superfície da França e quatro vezes sua população. Mas a fronteira aberta da Rússia é apenas quatro vezes a da França. Desta vez o Ocidente poderá ser invadido não mais pelos mongóis, ou os cavaleiros da Ásia central, mas por carros de assalto e canhões transportados. Aos conquistadores motorizados não falta nenhum dos instrumentos da tecnologia ocidental. Quer o perigo venha da parte dos alemães ou dos russos, vem da "terra central", e só pode ser enfrentado com êxito por uma aliança entre os povos que habitam as zonas marginais da massa euro-asiática e os povos "insulares" — o britânico e o norte-americano. O geógrafo vê desenhar-se sob seus olhos a Aliança Atlântica, com uma cabeça de ponte na França, um aeródromo ancorado ao largo da

Europa (as ilhas britânicas, comparáveis a Malta, no Mediterrâneo), reservas e um arsenal do outro lado do Atlântico.

Mas hoje a perspectiva talvez seja diferente. As potências marítimas não têm mais o objetivo de impedir os alemães ou os eslavos de sujeitar toda a "terra central" ao seu domínio: o exército russo, aquartelado em Berlim, pretende permanecer ali. Já temos um império continental, cobrindo toda a "terra central". Não sabemos, porém, se a terceira assertiva de Mackinder ("quem domina a "terra central" domina o universo") autoriza a prever o resultado do conflito atual. Não se poderia responder a esta indagação sem precisar a modalidade das avaliações geopolíticas.

3. *Do esquematismo geográfico às ideologias*

O próprio Mackinder fala de causalidade geográfica *(geographical causation in universal history)*. Contudo, não há de fato qualquer traço de causalidade geográfica, no sentido rigoroso da expressão, na sua visão de conjunto da história universal.

É certo que ele parte de *fatos geográficos*: a distribuição desigual das terras e das águas na superfície do mundo, a distribuição das riquezas minerais e dos recursos agrícolas pelas diferentes partes do globo, a densidade desigual da população nos diversos continentes, de acordo com o clima, o relevo e a fertilidade do solo. A popuplação está concentrada, e a civilização se desenvolveu melhor nos climas temperados. Somente trinta milhões[17] de pessoas vivem nos doze milhões de quilômetros quadrados de planaltos que limitam ao sul as planícies da "ilha mundial"; um bilhão de pessoas vivem na região das monções, e somente algumas dezenas de milhões nas florestas tropicais da África e da América do Sul. Hoje, divide-se costumeiramente a humanidade em populações desenvolvidas e subdesenvolvidas; ou então, distingue-se o bloco soviético do bloco ocidental e do Terceiro Mundo. Mackinder procura relacionar os vários tipos de povoamento com os dados geográficos, mas seria o último a sugerir a *determinação* das populações pelo meio, porque para ele os problemas políticos se transformam precisamente em função de modificações ocorridas na distribuição demográfica na superfície do globo terrestre.

A visão geográfica da história mundial é bastante instrutiva, embora seja parcial e esquemática, porque põe em relevo fatos de muita significação. No curso da história houve dois tipos de conquistadores, dois tipos de nômades: os cavaleiros e os marinheiros. Em muitos casos as peripécias da diplomacia são comandadas pela luta entre a terra e o mar, cabendo a vi-

17. Todos esses dados, apresentados por Mackinder, teriam que ser atualizados.

tória ora à potência continental ora à marítima, conforme a que disponha de mais recursos, segundo a tecnologia favoreça uma ou outra.

Os fatos sociais de maior importância estão *ligados* ao quadro geográfico. O nomadismo dos cavaleiros e dos marinheiros é um modo de adaptação ao meio, uma maneira de ser que é preciso situar num tipo determinado de espaço para poder compreender. Os mongóis e os árabes formaram-se nas estepes e nos desertos; contudo, não é verdade que tenham sido *o produto* dessas vastas paisagens, cobertas por um céu imenso (a não ser num sentido simbólico). Gengis Khan e Maomé são personagens históricas e a geografia nos aponta na melhor das hipóteses uma das suas origens. Não seria legítimo, embora seja tentador, fazer previsões ou formular ideologias mediante a *leitura geográfica da história universal.*

Mas os geopolíticos, especialmente os geopolíticos alemães, nem sempre resistiram a essa tentação. Desde os anos trinta, e hoje mais ainda, uma questão apresentava-se naturalmente ao fim da dupla consideração do papel do conquistador terrestre e marítimo: num conflito entre um império continental e um império marítimo, quem teria as melhores possibilidades de levar a melhor? Em nenhuma parte Mackinder responde explicitamente a esta pergunta. A única regra de validade universal que se pode extrair dos seus escritos é a de Joseph Prudhomme: a longo prazo, o mais forte (o mais numeroso, o mais rico, o mais produtivo) termina vencendo.

Como pensador teórico, Mackinder aparece, sob certos aspectos, como um anti-Mahan. Enquanto este estudioso da arma naval, escrevendo no fim do século XIX, se impressiona com o papel decisivo que cabe ao império sobre os oceanos, o geógrafo, voltando os olhos para o futuro, teme que o favor dos deuses recaia sobre a terra. As estradas de ferro e os motores a explosão permitem triunfar sobre o espaço terrestre tão eficazmente como os navios a vapor triunfam sobre o espaço marítimo. O que angustiava o patriota inglês anima as esperanças dos nacionalistas alemães. Termina a era da potência marítima, começa a da potência continental. A economia dos grandes espaços substitui o mercado mundial.

Mas, por mais abrangente que seja essa perspectiva global, teria sido em vão que se procurasse, naquele momento, deduzir dela a probabilidade da Segunda Guerra Mundial, como seria em vão que procurássemos provar, hoje, a vitória do império continental. Provavelmente as causas que determinam a sorte dos Estados ou das coalizões são muito numerosas para que se possa prever, cientificamente e a curto prazo, as conseqüências de uma crise militar ou política. Em todo caso, uma previsão deste tipo deveria ter como base a consideração de *todos* os dados, e não uma análise deliberadamente parcial.

Mackinder não defendeu uma *ideologia geográfica* — se se entender por esta expressão a justificativa de ambições ou propósitos políticos, com a assistência de um argumento geográfico. Suas idéias, porém, deram origem a muitas ideologias geográficas. Estas se prendem sempre a uma idéia fundamental: o espaço seria, pela sua extensão ou qualidade, o motivo da luta entre as sociedades. Tais ideologias podem ser classificadas em duas categorias, conforme a necessidade invocada tenha caráter econômico ou estratégico. A *ideologia do espaço vital* pertence à primeira categoria; a das fronteiras naturais à segunda. A primeira teve aceitação sobretudo na Alemanha; a segunda, na França. Mackinder não subscreveu a ideologia alemã do espaço vital, mas contribuiu para seu surgimento com uma concepção curiosa, tão contrária ao liberalismo de Manchester como ao "protecionismo de rapina" (*protection of a predatory type*).

O geógrafo inglês tinha compreendido melhor do que muitos dos seus contemporâneos a natureza da sociedade industrial, aquilo que se pode chamar de um *going concern* (um empreendimento que funciona). Uma nação moderna pode ser comparada a um empreendimento industrial: ela é rica devido à sua capacidade produtiva, na medida do rendimento do seu trabalho. Este rendimento faz com que aumente o número de pessoas que podem viver num espaço dado. A Alemanha deve à indústria moderna ter podido dobrar em cinqüenta anos sua população.

Mackinder não deduzia desses fatos que a luta pela terra estava em vias de perder intensidade ou significação, uma vez que o crescimento em intensidade permitiria contornar a necessidade de expandir o espaço habitável. Muito pelo contrário, constata que a concentração demográfica alimenta novos ódios entre os povos, levantando o temor da fome. Quanto maior a população dentro das fronteiras do Reich alemão, maior o seu medo de que venha a faltar espaço, e de que mais tarde faltem os alimentos e as matérias-primas.

O desenvolvimento harmonioso da sociedade industrial, no período anterior à Primeira Guerra Mundial, parecia comprometido tanto pelo liberalismo de Manchester como pelo protecionismo do tipo alemão. Para ele, as duas atitudes tendiam a impedir o crescimento equilibrado, indispensável a todas as nações ou, pelo menos, a todas as regiões do mundo. Por *crescimento equilibrado* Mackinder entendia a presença, em cada uma das grandes economias, de todas as indústrias importantes — de conformidade com a filosofia da economia nacional de F. List. Ora, o livrecambismo reservava às nações mais avançadas a posse de certas indústrias-chave. A cláusula da nação mais favorecida, que a Alemanha tinha imposto à França, pelo Tratado de Frankfurt, e mais tarde à Rússia, num simples acordo comercial, tinha conseqüências comparáveis.

Os alemães — escrevia Mackinder — precisam dos eslavos para produzir uma parte dos alimentos que consomem e para adquirir os produtos manufaturados que fabricam. Por isto são conduzidos, pelo receio, a aventuras de conquista, obrigados a manter um domínio que é indispensável à sua existência. No entanto, para este fim devem antes de mais nada eliminar as cabeças de ponte insulares ou marítimas no continente. Enquanto a Inglaterra aceita, com fatalismo, um liberalismo anacrônico, a Alemanha é levada pela angústia a recair no canibalismo, enquanto a Rússia bolchevista mergulha na anarquia que (profetiza) terá como efeito o surgimento de um despotismo impiedoso. O único caminho para a paz exige, antes de mais nada, o desenvolvimento equilibrado das economias nacionais; e além disto, o equilíbrio entre as nações e as regiões do mundo.

Não era difícil tomar essas idéias para com elas construir uma ideologia geográfica. Bastava insistir no perigo que ameaça uma coletividade cuja existência depende de terras, riquezas minerais ou fábricas situadas além das suas fronteiras. De um modo mais simples, e mais grosseiro, bastava emprestar às coletividades um desejo natural de expansão para que o espaço se transformasse no *motivo,* e não apenas no *teatro* da política internacional. Tanto a doutrina alemã do espaço vital como a doutrina japonesa da co-prosperidade inspiram-se numa filosofia naturalista, que compara as unidades políticas a seres vivos, cuja vontade de existir confunde-se com a vontade de conquista.

Nas exposições com fim de propaganda, os alemães e os japoneses evitavam remontar aos princípios da sua metafísica; limitavam-se a denunciar a falta de espaço de que sofriam (*Volk ohne Raum*), a necessidade em que se encontravam de ocupar uma área mais ampla, terras capazes de produzir alimentos para nutrir sua população, mais jazidas de matérias-primas para suas fábricas. O imperialismo tornava-se uma política inevitável e legítima, porque o que estava em jogo era a vida ou a morte. Esta argumentação baseia-se, evidentemente, na hipótese de que o mundo não é bastante grande para que todos os povos possam prosperar: a insuficiência de espaço afeta toda a humanidade, disto resultando, inexoravelmente, uma luta impiedosa entre os Estados.

Esta ideologia é contemporânea não das grandes invasões, mas da consciência do que Paul Valéry chamou de "mundo concluído"[18]. Os grandes conquistadores, dos mongóis aos espanhóis, não se preocupavam em justificar suas conquistas e, na medida em que o faziam, invocavam a superioridade das suas forças, da sua civilização ou dos seus deuses. Do

18. De fato, com a idéia do *monde fini* Valéry se referia menos à ocupação de toda a terra do que à intercomunicação de toda a humanidade, em todas as regiões do mundo.

século XVI ao século XX, os europeus ampliaram prodigiosamente o espaço vital de que dispunham. Só no século XX, quando o mundo estava já todo ocupado (ou assim parecia), os alemães — os últimos conquistadores a entrar em cena — racionalizaram seus dissabores e ambições com uma ideologia biológico-geográfica.

Hoje, a opinião corrente (sujeita a rápidas reviravoltas) só vê mentiras e sofismas na propaganda dos imperialistas de ontem. Não se pode admitir que os vencidos da penúltima guerra precisassem de espaço suplementar, uma vez que há cem milhões de japoneses vivendo em quatro ilhas — população cujo padrão de vida é superior ao dos japoneses da geração precedente, senhores da "esfera de co-prosperidade asiática". Os 55 milhões de alemães da República Federal tiveram durante dez anos a taxa de crescimento mais elevada do Ocidente — crescimento devido, em boa parte, ao afluxo de milhões de refugiados (isto é, graças justamente à densidade demográfica elevada, denunciada pelos propagandistas de ontem).

A conclusão de que a ideologia imperialista extraída da geopolítica marca uma fase de transição é irresistível. Mackinder e seus discípulos alemães constataram com lucidez que o sistema industrial permitia aumentar maciçamente a população que pode viver numa determinada área; mas não levaram a análise até o fim, deixando de considerar todas as possibilidades do crescimento em intensidade. Presos a concepções antigas, acreditavam que as nações dependentes de suprimentos do exterior estavam em permanente perigo. Ou talvez se tenham deixado levar pela antiga concepção segundo a qual a população rural deveria representar uma porcentagem importante da população total, sugerindo que em certos casos só a expansão territorial tornava possível manter essa porcentagem.

Não compreenderam, enfim, que na nossa época a posse do espaço tem sentido muito diferente — conforme esse espaço esteja ou não ocupado. Ao perder a Coréia, Formosa e a Manchúria, os japoneses perderam a posição que tinham de classe dirigente com relação à população das suas colônias e dos seus protetorados. Ao mesmo tempo, livraram-se da obrigação de dispersar seus investimentos. *No caso do Japão,* a perda do império colonial favoreceu o desenvolvimento da economia nacional, em vez de comprometê-lo, acelerou-o em lugar de diminuir seu ritmo.

Esta interpretação das ideologias geográficas e do imperialismo alemão e japonês (criações da geração passada, que ela mesma destruiu) não convence inteiramente o historiador. Seremos por acaso tão mais inteligentes do que os que nos precederam? Tendo sido as conquistas do Japão e da Alemanha não só criminosas mas também absurdas, a prosperidade de que hoje gozam esses países será uma punição?

As coisas não são tão simples. A força militar não é proporcional ao

volume da produção e ao nível de produtividade. Desarmados, os japoneses vivem hoje, nas suas ilhas, melhor do que os habitantes do Japão imperial de ontem. Este, contudo, era uma grande potência, enquanto o Japão atual não chega a ser uma potência de segunda ordem: militarmente, é incapaz de se defender, e representa um ônus para seus aliados.

A República Federal Alemã é também mais rica do que o III Reich; tem uma produção *per capita* superior, à da Alemanha de Hitler; esta, contudo, era uma grande potência. O cidadão alemão de hoje deve sua segurança à força dos Estados Unidos; é um simples espectador nos grandes conflitos da história. Em outras palavras, as tentativas imperialistas não foram irracionais, se admitirmos que seu objetivo era a potência coletiva, a capacidade de influir no desenvolvimento da história.

Mesmo no plano econômico, os problemas da época não eram vistos, há vinte e cinco anos, tão claramente como hoje. O perigo da dependência para com o exterior não parecia, então, exclusivamente militar; passava por econômico. Mackinder escrevia, em 1919, que os alemães estavam obrigados pela necessidade a reduzir os eslavos à posição de fornecedores de alimentos e compradores de produtos manufaturados. Esta afirmativa pressupõe, erroneamente, que a industrialização de um país exige a não-industrialização de um outro. Na minha opinião essa afirmativa é falsa, como generalização; ela não se aplicava, em todo caso, às relações entre alemães e eslavos, no princípio do século XX.

Os acontecimentos dos anos trinta e a grande depressão deram uma verossimilhança transitória a essas concepções errôneas, deduzidas ao mesmo tempo de uma análise incompleta do sistema industrial e da persistência de idéias tradicionais. O acesso às matérias-primas parecia comprometido pela falta de divisas. As barreiras elevadas contra as exportações japonesas provocavam inquietações legítimas nos governantes e na opinião pública do Japão. A desintegração da economia mundial, o retorno aos acordos bilaterais, a multiplicação das medidas protecionistas — todas essas conseqüências da "grande depressão" — tornavam efetivamente difícil, na aparência e na realidade, a situação dos países que dependiam das circunstâncias do intercâmbio internacional. O fato de que hoje quase todos os países estejam em tal situação, havendo-se acostumado a ela, não nos impede de compreender que, nos anos trinta, esta dependência fosse intranqüilizadora, provocando pânico.

O destino das ideologias geográficas parece ligado assim a três tipos de circunstâncias. Os povos sedentários, para os quais os combates e as incursões de cavalaria não constituem mais a maneira normal de viver, e que deixaram de jurar pelo deus da guerra, foram levados, por uma inversão dialética, a deduzir o espírito da natureza, o direito do fato e a legitimidade

histórica da necessidade física. A compreensão incompleta do sistema industrial fez com que os perigos do crescimento em intensidade aparecessem mais do que as oportunidades que oferecia, como o aumento da densidade demográfica. Por fim, uma crise especialmente violenta confirmou de súbito esses temores, reanimando o espectro da fome. De repente, a Alemanha e o Japão viram-se outra vez como nos tempos distantes em que sua população precisava emigrar para pôr-se a salvo.

Historicamente, a ideologia das fronteiras naturais apresenta pontos comuns com a ideologia do espaço vital. Esta supõe que as conquistas precisem ser justificadas, justificativa que não é dada com facilidade pelas doutrinas idealistas. Da mesma forma, a ideologia das fronteiras naturais serve para justificar uma fronteira, quando não se dispõe de argumento melhor.

Na época da monarquia dinástica os monarcas decidiam entre si a posse das cidades e províncias. A vontade das populações não intervinha, e não teria bastado, portanto, para confirmar a legitimidade ou ilegitimidade de uma transferência de soberania. As conquistas de Luís XIV fizeram escândalo porque eram feitas pela força, em certos casos sem declaração de guerra — não porque ignorassem os sentimentos dos povos interessados. No século XX, a idéia das fronteiras naturais se difundiu, parecendo convir em especial aos revolucionários porque suprira a carência de novas idéias. As repúblicas não poderiam dispor das províncias como o faziam os reis (que tratavam seus súditos e terras como propriedade particular). No seu período inicial de glória e de fervor, a república não anexava territórios; ao contrário, libertava os povos da tirania. Era necessário, naturalmente, que os povos estivessem prontos a saudar como libertadores os soldados que expulsavam os reis, e que vissem na República Francesa, ou em alguma república satélite, a consagração da sua própria liberdade. Vencida, a França invocava, contra o império alemão, o direito que têm os povos de dispor deles mesmos; vitoriosa, sentia a tentação de apelar para o conceito de fronteira natural, que a autorizava a ignorar o desejo dos povos.

A fronteira natural (na medida em que esta expressão tem algum sentido) é a que pode ser traçada *a priori* no mapa físico, marcada por um curso d'água ou uma cadeia de montanhas; é, portanto, fácil de defender: as fronteiras naturais poderiam ser chamadas de fronteiras estratégicas ou militares. Neste sentido, o argumento militar equivale ao argumento econômico (ou biológico) do espaço vital: substitui um argumento de ordem moral. A necessidade de segurança justifica a anexação de uma província, do mesmo modo como a necessidade vital justifica a conquista territorial.

O estudo geográfico das fronteiras não traz novos argumentos às

fronteiras naturais. De fato, em todas as épocas as fronteiras políticas tanto seguiram linhas de separação física (rios e cadeias de montanhas) como traçados artificiais. Não faz mais de um século que os Alpes marcam a fronteira entre a Itália e a França; eles constituem a fronteira política mas não lingüística entre a Espanha e a França: nos dois lados dos Pireneus vivem catalães e sobretudo bascos. O Reno, que não marca uma fronteira lingüística, também não é uma fronteira política.

Pode-se alegar que uma fronteira política é mais concreta e tem melhores possibilidades de ser mantida, quando está consagrada pela geografia. É uma ilusão. A estabilidade das fronteiras só em grau muito pequeno depende de dados físicos ou estratégicos: ela é função do relacionamento entre as coletividades que separa. Quando está em conformidade com o princípio de legitimidade da época, não dá oportunidade para conflitos; neste sentido, a melhor fronteira é a que os países lindeiros consideram eqüitativa, seja boa ou má do ponto de vista militar. Além disto, as fronteiras mudam de significado conforme a tecnologia bélica e a configuração das alianças. Na Europa de 1960, o Reno deixou de ser uma região nevrálgica. Ele sempre serviu, aliás, para favorecer os contatos entre os povos e o intercâmbio de mercadorias e de idéias. Terminada a rivalidade franco-alemã, mudou sua função política e militar, porque passou a correr entre sócios e não mais entre inimigos.

A fronteira entre zonas de civilização será mais visível e mais constante do que a fronteira entre unidades políticas? As invasões que se originavam tradicionalmente no fundo da Ásia vinham sempre morrer numa linha que vai do Báltico ao Adriático, de Stettin a Trieste. Não é difícil descobrir as causas desta constância: o ímpeto dos invasores esgota-se com a distância percorrida. Contudo, seria imprudente contar só com a geografia para garantir a segurança da Europa ocidental. Se o Ocidente só estivesse protegido pela linha Stettin-Trieste, deveríamos preocupar-nos com o seu futuro.

Nenhuma fortificação "natural" é suficiente para repelir os invasores de uma região ou de um país. A luta entre nômades e sedentários nunca teve seu resultado predeterminado exclusivamente pelos dados geográficos. *A fortiori*, a vitória do despotismo comunista ou das democracias ocidentais, a coexistência dessas duas civilizações, e a futura fronteira desses dois mundos, terão o espaço como *teatro*, mas não como determinante exclusivo, ou mesmo principal.

4. *O espaço na Idade da Ciência*

Cabe perguntar se a perspectiva geográfica da história estará em vias de

perder seu significado, libertando-se a humanidade da imposição do meio à medida que vai dominando as forças da natureza. Se o espaço deixar de ser o principal motivo da luta entre os povos, poderão eles tornar-se mais pacíficos, aprendendo a prosperar sem a necessidade de conquistas?

É difícil negar que o progresso tecnológico traz uma certa libertação da humanidade e uma redução do grau com que o meio faz suas imposições às sociedades. A população capaz de viver num espaço determinado não é mais um dado rigorosamente fixo. Multiplicam-se as opções abertas aos grupos humanos, como se multiplicam as ocupações acessíveis aos indivíduos. Os meios de combater o frio e o calor permitem a ocupação de regiões até aqui desprezadas. Pressente-se a possibilidade de que os cientistas modifiquem os climas, sem investimentos excessivos. Mais do que nunca a Terra é o fruto do trabalho do homem, embora já existisse quando ele apareceu na sua superfície e deva continuar existindo depois que ele desaparecer.

No entanto, seria perigoso interpretar esta libertação, progressiva e parcial, como a liberdade total. Para dar um só exemplo (o mais importante), o número de pessoas que podem viver numa superfície dada não é ilimitado, embora tenha deixado de ser limitado rigorosamente *a priori*. Aliás, os julgamentos dos historiadores e dos geógrafos sobre a importância do espaço vão de um extremo a outro.

Um historiador norte-americano, por exemplo — W. P. Webb[19] —, considera a área de que os europeus dispuseram a partir do século XVI como o fato mais importante que determinou e explica ainda hoje certas particularidades das sociedades européias (o liberalismo, a mobilidade, etc.). Em 1500, 100 milhões de europeus viviam num território de seis milhões de quilômetros quadrados; com a conquista da América, passaram a dispor de 32 milhões de quilômetros quadrados adicionais: cinco vezes aproximadamente a superfície da Europa. Subitamente, cada europeu passou a ter 148 acres, em vez de 24 — sem contar as riquezas naturais existentes nas novas terras (ouro, prata, pastagens,etc.). A Idade Moderna, que vai do século XVI ao XX, é anormalmente favorável às populações européias, que passaram a ter benefícios que nunca nenhuma outra população tivera no passado (e nenhuma outra provavelmente terá no futuro).

Durante estes séculos felizes, a população da Europa não cessou de aumentar. Em 1900, a densidade por milha quadrada tinha retornado ao valor de 1500 (27), atingindo 35 em 1940. A partir deste momento, o espaço estava mais ocupado, a casa mais cheia do que na aurora dos tempos

19. *The Great Frontier*. Boston, 1952.

modernos. O historiador norte-americano chega assim à conclusão de que as singularidades das sociedades européias, em especial as instituições liberais, desaparecerão com as circunstâncias excepcionais que as fizeram nascer. Daqui em diante as sociedades européias vão alinhar-se com as demais, retornando ao seu destino comum.

É fácil objetar alegando que Webb exagera a significação dos dados de que se utiliza. Uma densidade de 27 em 1900 não tem o mesmo valor que a mesma densidade em 1500. A densidade deve ser medida em função dos meios técnicos, isto é, do rendimento por unidade de área e por trabalhador. Adotado este método de cálculo, que é o único válido, a densidade atual seria, em termos da realidade social, inferior à de 1500, mesmo que nominalmente fosse o seu duplo ou triplo. Nesta linha de raciocínio, um demógrafo — A. Sauvy — afirma que não há hoje excesso de população, em termos absolutos, em nenhuma parte do mundo, exceção feita, talvez, da Holanda. Em toda parte as dificuldades provêm do desenvolvimento insuficiente, não da população excessiva.

Sem discutir, no momento, esta concepção — que voltaremos a examinar no capítulo seguinte —, não há dúvida de que a distribuição atual da população e da riqueza, na superfície terrestre, sugere que a luta pelo espaço ainda não terminou, a despeito da autonomia parcial alcançada pelas coletividades humanas com relação ao meio. Vermot-Gauchy publicou um estudo interessante sobre essa distribuição, em julho de 1959, do qual tomamos emprestados os dados seguintes, referentes a 1955.

A superfície terrestre é de 135 milhões de quilômetros quadrados. Considerando sua população de 2.784 milhões[20], a *área unitária média* (isto é, a área disponível, em média, para cada pessoas) é de 4,8 hectares. Chamemos de *produtividade individual* dum país o quociente da renda nacional pelo número de habitantes, e *produtividade espacial* o quociente da renda nacional pela superfície, medida em quilômetros quadrados.

Os Estados Unidos têm um amplo território de 9,4 milhões de quilômetros quadrados, uma renda nacional de 324 bilhões de dólares e uma população 157 milhões[21]. Sua área unitária média seria de 5,6 hectares, a produtividade individual de 1.940 dólares, a produtividade espacial de 34.100 dólares. Na União Soviética, a área unitária é de 11,2 hectares, a produtividade individual de 600 dólares, a produtividade espacial de 5.400 dólares. Na Europa, a área unitária é de 1,1 hectares, a produtividade individual de 650 dólares, a produtividade espacial de 58.000 dólares.

20. Em 1970, a população total do mundo já era da ordem de 3.700 milhões (N. do T.).
21. Pelo censo de 1970, a população norte-americana era de mais de 203 milhões (N. do T.).

	Área S (milhões km²)	Receita P (bilhões US$)	População n (milhões)	Área unitária média S/ha	Produtividade individual p $	Produtividade espacial pt $
I — Estados Unidos	9,40	324	167	5,6	1 940	34 100
Canadá	9,96	21	16	62,5	1 320	2 100
América Latina	20,50	15,5	183	11,3	280	2 500
Conjunto	39,86	360,5	366	10,9	1 080	10 000
II — U.R.S.S.	22,40	120	200	11,2	600	5 400
Satélites orientais	2,55	60	100	2,5	600	26 000
China	9,70	65	650	1,5	100	6 200
Conjunto	34,65	245	950	3,7	260	7 000
III — Europa	3,91	232	360	1,1	650	58 000
África	30,13	28	233	43,5	125	930
Ásia	16,61	86	870	1,9	100	5 200
Austrália-Oceania	8,56	12,5	18	57,3	830	1 500
Conjunto	59,21	358,5	1 468	4,0	250	6 000
IV — Mundo	133,72	1 000	2 784	4,8	360	7 500

(dados referentes a 1955)

No quadro da p. 281 apresentamos alguns dados. São estimativas aproximadas, devido à incerteza dos cálculos da renda nacional. Estimativas que são também distorcidas, até um certo ponto, pelo fato de que não distinguem a qualidade das terras e dos climas. O espaço setentrional pertencente ao Canadá e à União Soviética não equivale, por unidade de superfície, aos solos férteis e climas temperados da Europa ocidental. Mas essas distorções, que são difíceis de corrigir (a distinção entre "terra cultivável" e "terra não-cultivável" é relativa), não perturbam a significação dos dados essenciais.

Entre os países desenvolvidos, há duas categorias: aqueles cuja produtividade individual é superior à média (360), mais do que a produtividade espacial (Estados Unidos, e mesmo a União Soviética), e aqueles cuja produtividade espacial ultrapassa a média mais do que a produtividade individual (Europa ocidental). Mesmo em dados absolutos, a produtividade espacial da Europa ocidental (58.000) é maior do que a dos Estados Unidos (34.000).

Do ponto de vista militar, a baixa área unitária representa uma dupla fonte de debilidade: impede a dispersão, que nesta época de armas termonucleares é vantajosa, e aumenta a dependência do exterior para o suprimento da população e da indústria. Os países de alta produtividade espacial (a Inglaterra, com 250.000 dólares, é o melhor exemplo) estão condenados a comprar e vender no exterior em grandes quantidades. No século passado o comércio internacional se fazia sob a *Union Jack* inglesa, flutuando na popa de navios da *Royal Navy*. A população européia não podia dispensar os alimentos e matérias-primas trazidos de além-mar, mas seus exércitos e frotas garantiam a fidelidade dos fornecedores. Em nossos dias, esta garantia militar deixou de existir. Em nome do espaço vital e da esfera de co-prosperidade asiática, a Alemanha e o Japão escaparam a essa dependência, ou melhor, a essa solidariedade econômica. Tendo abandonado suas antigas ambições e ilusões, os europeus pregam agora a vaidade das conquistas e a fecundidade do intercâmbio: há lugar para todos neste mundo. É uma nova teoria, que responde a uma nova situação: comparada com as ideologias imperialistas de outrora, tem o mérito de ensinar aos Estados o comércio de mercadorias, em lugar do intercâmbio bélico.

Entre os países "subdesenvolvidos", duas categorias podem ser identificadas imediatamente: os países com produtividade espacial relativamente elevada (China: 6.200 dólares), e os que têm produtividade espacial relativamente baixa (América Latina: 2.500 dólares). A China tinha já uma população densa antes de iniciar seu processo de industrialização. A América Latina tem uma produtividade individual que é três vezes a da China e dispõe de oito vezes mais espaço por habitante. Os dados funda-

mentais são muito diferentes, com relação à America Latina e à China, o que não quer dizer que uma progredirá necessariamente mais depressa do que a outra.

Esses dados não indicam que os povos carentes de espaço retomarão no futuro sua marcha, interrompida pela derrota irreversível do imperialismo alemão e japonês. Ao contrário, tudo indica que, a curto prazo (em alguns decênios), a área será menos importante do que a capacidade técnica das populações. Os países do mercado comum europeu já dispõem de uma produtividade espacial da ordem de 200.000 dólares; sua taxa de crescimento a partir de 1950, isto é, no fim do período de reconstrução, foi a mais elevada do "mundo livre".

Em tempos de paz, a aquisição fora do país de uma parte do seu suprimento de alimentos e matérias-primas importa uma certa servidão (é indispensável manter preços competitivos), mas também em algumas vantagens (o vendedor de produtos primários depende do comprador pelo menos tanto quanto este depende dele). Da mesma forma, entre os países em desenvolvimento não são os que têm maior área unitária que se desenvolverão mais depressa nas próximas décadas, mas sim aqueles que tiverem uma política de industrialização mais eficaz. Em outras palavras, *durante a atual fase histórica, a ideologia do espaço vital não será mais invocada pelos Estados imperialistas, e a carência de espaço não voltará a ser a causa direta de tentativas eventuais de conquista.*

Não obstante, não se deve concluir que as diferenças de produtividade espacial permanecerão sempre sem influência. Desde já os russos e os norte-americanos, na sua rivalidade de potência, têm, em comparação com os europeus, a superioridade de uma baixa densidade de população, em termos relativos, o que lhes permite uma agricultura extensiva e uma reserva ampla para o crescimento demográfico e econômico; garante, além disso, que dentro de um ou de uns poucos séculos o crescimento (mesmo lento) da produtividade individual, combinado com o crescimento substancial da população, terá como efeito um aumento considerável dos seus recursos globais.

Na Europa, a França permanece abaixo do *optimum* demográfico[22] de potência e de bem-estar, mas a Alemanha ocidental e a Grã-Bretanha não podem aumentar sua população sem que se eleve também a porcentagem importada do suprimento de que necessitam. Não se trata de um obstáculo impossível de contornar (como a República Federal Alemã o vem demonstrando há dez anos); não deixa de ser, contudo, uma circunstância desfavorável.

22. Cf. Cap. VIII.

De modo ainda mais claro, os chineses poderiam algum dia comparar a área unitária de que dispõem com a dos vizinhos. Em todo caso, quer os povos procurem modificar pela força a distribuição do espaço, quer se acomodem com a distribuição atual, corrigindo por meio do comércio as discrepâncias de densidade, a área unitária continuará a ser um dos fatores determinantes do ritmo do desenvolvimento demográfico. Os 60.000 franceses que moravam no Canadá, na época do Tratado de Paris tiveram mais de 5 milhões de descendentes, que habitam hoje aquele país.

A suspensão temporária da luta pelo espaço, graças aos recursos propiciados pelo crescimento em intensidade, coincide com uma transformação do que poderíamos chamar de "sentido espacial" (a expressão vem de Carl Schmitt[23]: *Raumsinn*). O sentido espacial foi determinado, em cada época, pela representação que os homens fazem do seu habitat, pelo estilo de movimentação e de combate em terra e no mar, pelos objetivos das lutas que mobilizam as sociedades.

A humanidade "mundial" de nossos dias concebe seu habitat de modo muito diferente do das civilizações ribeirinhas do tipo egípcio, das civilização de mares fechados, como a grega e a romana, e mesmo da civilização continental-oceânica (isto é, a civilização ocidental), antes da nossa época. As linhas de comunicação (quer dizer, as linhas estratégicas) de hoje não são as mesmas de ontem. O avião transporta passageiros de Paris a Tóquio passando pelo Pólo Norte; os Estados Unidos da América e a União Soviética não estão mais separados pela Europa ocidental e o Atlântico — dada a rapidez dos bombardeiros estratégicos e dos engenhos balísticos, estão muito próximos, através da fronteira comum no Extremo Norte.

A oposição entre a terra e o mar — simbolizada pelo contraste entre o domínio dos mares, à distância, e o domínio da terra, metro por metro, ou entre o espírito possessivo e caseiro do homem de terra e o espírito aventureiro e comercial (pirata ou mercador, não importa) do marinheiro — tende a se atenuar e a adquirir um outro aspecto. Os navios e suas tripulações não ficam mais isolados do resto do mundo durante semanas, como outrora. Os corsários podem ser localizados pelos aviões, a comunicação por rádio permite reagrupar os navios e sujeitá-los a uma disciplina estrita, mesmo quando a dispersão é deliberada, para evitar a destruição.

Em termos míticos, tem-se a tentação de dizer que a terra e os mares estão sujeitos agora à lei do ar e do fogo. O mesmo espírito se impõe aos homens do mar e aos homens da terra: o espírito da ciência e da técnica. Os líderes políticos manipulam em toda parte os homens, manobrando as

23. Carl Schmitt, *Land und Meer, eine Weltgeschichtliche Betrochtung*, Leipzig, 1944.

unidades sob seu comando — porta-aviões ou divisões — de acordo com um plano de conjunto.

Se o espírito da iniciativa individual, do ataque de surpresa, do aventureirismo heróico e do terrorismo passional, nobre e sórdido, ainda tem ocasião de se manifestar, isto não ocorre nos mares e nos desertos, mas nas montanhas e entre os guerrilheiros urbanos. Devido ao avião, o mar não é mais o campo propício à aventura, sujeitas ao fogo inimigo, as bases perderam sua importância ou, quando menos, não têm mais localização fixa. A proteção de que dispõem os Estados Unidos, por exemplo, contra um ataque de surpresa não reside na defesa passiva (abrigos para a população) ou ativa (canhões, aviões e foguetes); nas fortificações, aeródromos ou portos: consiste na força da represália.

A segurança contra tal repesália é função menos da profundidade da linha de defesa, ou da distância a que se encontra o inimigo, do que da dispersão espacial. Os submarinos de propulsão nuclear, armados com foguetes Poláris, estão em toda parte, navegando submersos ou à superfície, invulneráveis e pacificadores.

A história fez uma escolha entre a teoria do *res nullius* e a do *res omnium*: o mar pertence a todos; o ar também, a partir de uma certa altitude, *por causa dos satélites*. Os foguetes abatem os aviões-espia, como o U-2 norte-americano, mas os satélites pode fotografar a Terra, e transmitir essas fotografias.

Dedicado à conquista dos oceanos e da atmosfera, o homem europeu, difundido agora por toda a humanidade, volta seu olhar e suas ambições para o espaço sideral. Nossas sociedades fechadas continuarão suas disputas provincianas além do globo terrestre e da atmosfera, da mesma forma como os ingleses e os franceses se bateram nas neves do Canadá? É possível que os senhores da sociedade industrial façam reinar por fim a ordem e a paz, deixando aos insubmissos, como único refúgio, as cavernas e a solidão da sua consciência.

CAPÍTULO VIII

O Número

No capítulo precedente mencionamos várias vezes o problema do número. Não se pode considerar o espaço sem invocar o número de pessoas que o povoam. Foi o vínculo entre a distribuição dos recursos naturais e a distribuição demográfica na superfície terrestre que sugeriu a Mackinder a esquematização geográfica que estudamos. É por meio do número que o espaço influencia, em boa parte, o curso da história e o destino das nações.

O número de habitantes que podem viver numa área determinada varia evidentemente em função dos meios técnicos disponíveis. Se estes forem considerados como uma constante — e durante longos períodos da história[1] esta suposição não se apartava muito da realidade e sobretudo da consciência que os homens tinham dela —, os acontecimentos e as instituições, as vitórias e os desastres militares, o regime da propriedade e a ordem pública, a atitude dos governantes com respeito ao comércio e às riquezas são considerados, justamente, como as causas diretas da variação do número de habitantes dos países e das regiões.

Contudo, esta perspectiva, que em si é legítima, inclinava às vezes os autores mais sábios a certas afirmativas esdrúxulas. No século XVIII, por exemplo, Montesquieu pensava que a Europa estava em vias de diminuir sua população[2], e acusava Paris e a centralização da França de provocarem a diminuição do número dos franceses:

"É a tendência perpétua para reunir vários pequenos Estados que provocou esta diminuição. Outrora, cada pequena cidade francesa era uma capital; hoje, só há uma grande capital. Antigamente, cada parte do

1. Vale lembrar que entendemos por "história" o curto período das sociedades superiores, ou civilizações: cerca de 6.000 anos.
2. *Esprit des Lois*, XXIII, 19 e 24.

Estado era um centro de potência; hoje, tudo está ligado ao centro, que é por assim dizer o próprio Estado."

O número é um determinante odioso para os homens; por isto mesmo, é misterioso, anônimo e inescrutável. Já se personificou a terra e o mar, o fogo e o ar, o petróleo e o carvão, o socialismo e o capitalismo, os *trusts* e as massas, que foram transfigurados em divindades benevolentes ou maléficas. Mas só um gênio militar poderia reconhecer que a sorte favorece os exércitos numerosos sem ser acusado de cinismo.

Para aqueles que gostam de desmitificar, o número é a melhor explicação dos acontecimentos; uma explicação que muitas vezes desencoraja e exaspera os que se recusam a limitar suas ambições em função dos recursos disponíveis.

1. *As incertezas do número*

A primeira indagação sugerida pelo número é também a mais difícil de responder. De fato, para saber em que medida o número tem determinado a força dos exércitos, a potência das nações, o resultado das guerras e a grandeza dos Estados, seria necessário estabelecer com precisão as populações, e os efetivos dos exércitos que se defrontam em batalha. Mas os dados fornecidos pelos cronistas são muitas vezes falsos e até absurdos: é como se a exatidão, neste campo, causasse horror, e por isto fosse evitada.

Segundo Heródoto, foram 2 milhões os persas que atacaram as cidades gregas (sem contar os criados). Basta calcular a distância entre a frente e a retaguarda das colunas de um exército dessa dimensão para sentir logo o absurdo da estimativa[3]. Contudo, os historiadores por muito tempo se deixaram impressionar por testemunhos como esse — sob outros pontos de vista, dignos de fé. Ainda hoje, muitos relutam em aceitar a demonstração de Delbrück (que me parece convincente), segundo a qual em Maratona a infantaria dos cidadãos atenienses era mais numerosa do que a cavalaria persa[4].

3. Valho-me, neste capítulo, do livro de Hans Delbrück, *Geschichte der Kriegskunst im Rahmen der Politischen Geschichte*, Berlim, 1900. Heródoto atribui ao exército de Xerxes 4.200.000 homens, o que representaria uma coluna de 420 milhas: quando a cabeça dessa coluna atingisse as Termópilas, a retaguarda estaria ainda em Suva, do outro lado do rio Tigre.

4. *Ibidem*, p. 38. A propósito dos dois milhões de combatentes persas mencionados por Heródoto, Jean Bérard escreveu que esse dado deve ser pelo menos cinco vezes superior à realidade, talvez mais ainda. Supondo a primeira alternativa, haveria 400.000 soldados persas no ataque à Grécia, o que é tão pouco verossímil quanto a estimativa de 2.000.000.

Embora seus erros sejam mais comedidos, os cronistas medievais também não são verídicos[5]. Não há dúvida de que até o século XVIII as grandes batalhas da história engajaram apenas alguns milhares de combatentes, o que pode ser facilmente demonstrado pelas possibilidades técnicas de suprimento. O exército com que Alexandre partiu para a conquista da Ásia — mais de 40.000 homens — não era um "pequeno exército" (como todos aprendemos nos bancos escolares), mas uma força imensa, na escala da época.

Dois mecanismos psicológicos podem ser encontrados na origem dessas fantasias numéricas. O primeiro é o que chamarei de a *ilusão da massa*, que compreenderemos facilmente porque continua a funcionar em nossos dias. Em 1940, os franceses acreditaram que o número de pára-quedistas, tanques e aviões alemães era enorme. Na verdade, contudo, a Alemanha nunca dispôs de mais do que alguns milhares de pára-quedistas (havia 4.500 brevetados). As linhas francesas foram rompidas por não mais de 2.580 tanques; e participaram do ataque alemão 3.000 aviões. O número dessas unidades foi multiplicado pelo êxito que alcançaram. Da mesma forma, os normandos, os hussitas, e os mongóis que aterrorizaram a Europa, não passaram de alguns milhares.

Outro processo, um pouco diferente, explica os erros, aparentemente involuntários, cometidos pelos ingleses ao avaliar o número de aviões alemães abatidos durante a batalha da Inglaterra, no verão de 1940. Os 185 aviões inimigos derrubados em um só dia não passavam de 46: a mesma vítima era reivindicada, talvez sem exagero, por vários pilotos de caça; atribuindo-se a cada um deles uma vítima diferente, terminava-se multiplicando por 3 ou 4 o número exato. A ilusão da massa ocorre não só quando cada testemunha tem a sensação de que está em presença de uma multidão, mas também quando se supõe que testemunhas em grande número viram, cada uma delas, um inimigo diferente.

Mais um passo e chegamos ao segundo mecanismo: a *falsificação interessada*. O número dos manifestantes reunidos num comício varia conforme as preferências políticas dos jornais, chegando a várias vezes o número básico. Cada um dos campos em conflito exagera as perdas do adversário e subestima sistematicamente suas próprias perdas.

Algumas vezes os dois mecanismos se combinam: não se sabe se os gregos acreditavam de fato na avaliação dos efetivos atribuídos a Xerxes, ou se queriam aumentar seus próprios méritos. Não se sabe se as nuvens de tanques e aviões alemães eram necessárias para desculpar a derrota da

5. Um resumo da argumentação de Delbrück pode ser encontrado na coletânea de suas conferências, publicada em inglês, *Number in History* (Londres, 1913).

França, ou se os franceses se convenceram realmente da exatidão de dados que justificavam a derrota e ao mesmo tempo correspondiam à verdade psicológica das suas impressões.

Apesar dos estudos críticos realizados por muitos historiadores, os números relativos a todas as grandes batalhas não são conhecidos com firmeza. Por outro lado, o papel da superioridade e da inferioridade numéricas permanece incerto, por definição. Incerteza ainda maior quando se trata da população. É muitas vezes difícil distinguir a redução parcial da população, que afeta as classes privilegiadas, ou as classes combatentes, da redução global da população. Os autores antigos não deixam dúvida sobre o primeiro fenômeno: conhecemos com exatidão o número dos cidadãos de Atenas e de Esparta, em diferentes datas. Mas não deixa de haver um risco em extrair conclusões no que diz respeito à população total, incluindo metecos e escravos. Ora, a situação não é a mesma, se um certo número se refere só aos cidadãos ou à população total. Num caso, a redução do número representará uma *fecundidade diferencial,* segundo as classes (associada, portanto, à organização social); no outro, uma forma de esgotamento vital.

Mesmo que o primeiro obstáculo fosse vencido, se se pudesse estabelecer dados numéricos precisos com respeito ao efetivo dos combatentes e à dimensão das populações, não seria fácil isolar a influência do número. Tomemos um exemplo histórico, bem conhecido aliás, a respeito do qual há dados exatos e seguros. A guerra entre a França e a Alemanha, em 1870, pode ser dividida em duas fases. Na primeira, as tropas regulares francesas, compostas de soldados profissionais, foram derrotadas pelo exército mais numeroso da Prússia e dos seus aliados. Na segunda fase, o exército improvisado pelo governo de defesa nacional foi também derrotado, a despeito da sua superioridade numérica. Devemos atribuir a derrota de Napoleão III à inferioridade numérica, à melhor qualidade da artilharia prussiana ou à deficiência do comando francês? Em que medida cada uma dessas causas é relevante para explicar o que aconteceu? Raramente os autores invocam o número para justificar a sorte das armas, e hoje ainda é difícil precisar a parte que lhe corresponde, numa conjuntura determinada ou num certo período histórico.

Como não é nossa intenção analisar em pormenor casos concretos — e só uma análise deste tipo poderia reduzir a margem de incerteza —, procuraremos formular proposições de uma certa generalidade sobre dois problemas principais: a influência do número sobre a força ou a potência, e a relação entre a população (ou superpopulação) e as guerras.

Antes de mais nada, vale lembrar as alterações de escala havidas no curso da história. Em Maratona havia provavelmente de 3 a 5 mil comba-

tentes atenienses; Alexandre partiu para a conquista do mundo com um exército (enorme para a sua época) de uns 40.000 guerreiros. Napoleão mobilizou o dobro de soldados para invadir a Rússia, em junho de 1812; o exército reunido por Hitler, para o mesmo fim, em 1941, era de milhões de homens. Só havia 100 milhões de pessoas no mundo na época de Jesus Cristo; cerca de 600 milhões, no início do século XVII; hoje (1960), há mais de 3 bilhões.

A força e a contribuição cultural das coletividades nunca foram proporcionais ao seu tamanho. Quer se atribua o milagre grego e o gênio de Atenas às circunstâncias sociais ou a dons hereditários, a verdade é que, historicamente, nunca "cada homem valeu apenas como um homem". Dentro das unidades políticas, como na competição entre elas, muitas vezes um pequeno número de homens foi qualitativamente determinante. No campo de batalha, porém, o número foi quase sempre um fator de importância. Especialmente dentro da mesma zona de civilização, quando as armas e a organização não diferiam essencialmente, a diferença de números tendia a forçar a decisão. Vale a pena, contudo, qualificar esta afirmativa com duas observações. No caso de combate entre exércitos de coletividades muito diferentes, uma tropa reduzida pode alcançar vitórias espetaculares: a expressão: "conquista à moda de Cortez" tornou-se clássica. Algumas dezenas de cavaleiros espanhóis representavam uma força de primeira ordem, frente aos astecas. Da mesma forma, mais de uma vez uns poucos milhares de bárbaros procedentes da Ásia espalharam o terror, na Europa, entre populações incomparavelmente mais numerosas.

De outro lado, na Antiguidade e de modo geral através de toda a história, até os tempos modernos, nunca houve uma proporcionalidade rigorosa entre o tamanho das populações e o número de combatentes. Os impérios mais vastos foram edificados a partir de uma base estreita — foi o que aconteceu com os romanos, os árabes e os mongóis. Graças à mobilização intensa, à organização mais eficaz, e à extensão da sua cidadania a povos vencidos, uma cidade podia impor sua lei a toda uma ampla região sem perder a superioridade (ou igualdade) numérica no campo de batalha. A capacidade de mobilizar um grande número de soldados demonstrava eficiência política, do mesmo modo como a capacidade de concentrar forças é ainda uma demonstração de eficiência estratégica.

Se quisermos ir além destas generalidades, precisaremos considerar, separadamente, dois períodos típicos: a Antiguidade e a Europa dos séculos XIX e XX. Dentro do mundo helênico, Atenas era uma cidade gigantesca, contando com pelo menos 200.000 habitantes às vésperas da Guerra do Peloponeso — incluindo 40.000 cidadãos e mais os metecos e os escravos. Na Europa do século XX, a França parece inclinar-se para a decadência,

porque sua população aumenta lentamente. Para passar da Atenas do século V antes de Cristo para a França depois do século XIX, temos que substituir as dezenas de milhares dos autores gregos pelos milhões dos demógrafos contemporâneos, empregando a análise dinâmica (qual a melhor taxa de crescimento?) em lugar da análise estática (qual a população ideal?).

De outro lado, a relação entre a força das cidades e a força dos exércitos, o tamanho da população e o número de soldados, não é e não poderia ser a mesma na Idade da Bravura e na Idade do Petróleo, ou do Átomo, para usar as expressões de J.F.C. Fuller[6]. Enquanto os exércitos eram simples e pouco custosos, o coeficiente de mobilização dependia do regime social. Em nossa época, ele depende dos recursos econômicos e da solidez do poder do Estado: o número das máquinas é mais importante do que o número de homens disponíveis.

Na seção seguinte vamos esboçar uma comparação entre a Antiguidade e os tempos modernos destes dois pontos de vista — o modo de colocar a questão demográfica e a relação entre população e número de soldados, entre a força das cidades e a força dos exércitos.

2. *A política, o ideal de estabilidade demográfica e a instabilidade da população*

Os filósofos gregos indagaram a respeito do *optimum* da população[7], o que não nos deve surpreender porque eles não se contentavam com o estudo objetivo dos fatos e suas causas, mas se esforçavam por descobrir-lhe a finalidade última. A seus olhos, a cidade é a unidade na qual se *deve* organizar a vida coletiva. Tanto Platão como Aristóteles perguntam qual deve ser o tamanho *ideal,* melhor dito, o tamanho *natural* da cidade. Escreve Aristóteles: dez indivíduos não fazem uma cidade; dez vezes dez mil também não[8]. Nas *Leis*, Platão sugere o número 5.040, que "tem propriedades aritméticas notáveis: é o produto dos sete primeiros números inteiros e o número que admite mais divisores". Disto resultam conveniências administrativas, quando se trata de dividir a população, de distribuir os cidadãos ou os recursos, dispô-los em colunas nos registros públicos, repartir o ônus a ser coberto pelos impostos ou adotar uma ordem no campo de manobras[9].

6. J.F.C. Fuller, *L'Influence de l'Armament sur l'Histoire*, Paris, 1948.
7. *Ética a Nicómaco*, IX, 10, 1170 b 31-32.
8. Cf. J. Moreau, "Les Théories Démographiques dans l'Antiquité Grecque", *Population*, 4-4-, outubro/dezembro de 1949, pp. 597/613.
9. J. Moreau, *ibidem*, p. 605.

Essas estranhas especulações não deixam de ter sentido, e não são definitivamente anacrônicas. O objetivo da cidade, isto é, da política, não é a potência, mas a *vida vivida de acordo com a razão*. Como a vida virtuosa só é possível em sociedade, é preciso determinar o número de cidadãos que favorece ou torna possível uma ordenação racional. Aqui, duas considerações se opõem, ou ameaçam opor-se: as necessidades da defesa contra o inimigo sugerem a vantagem do grande número; a coerência moral exige o pequeno número. A conciliação deve ser feita, levando ao número justo: a cidade não deve ser grande ou pequena demais. Com seus 40.000 cidadãos, Atenas sofre de gigantismo.

"Os fatos provam que é difícil, senão impossível, governar bem um Estado de população excessivamente numerosa. Pelo menos podemos observar que os Estados que têm a reputação de serem bem governados não deixam que sua população aumente desmesuradamente. Esta é uma evidência, confirmada pela razão: a lei representa uma certa ordem, e as boas leis constituem necessariamente a boa ordem. E uma população muito numerosa não se presta ao estabelecimento da ordem... Uma cidade com um número insuficiente de habitantes não poderá bastar-se a si mesma; e o próprio da cidade é bastar-se a si mesma. A cidade com uma população excessiva poderá sem dúvida bastar-se a si mesma como coletividade não como cidade. Não será fácil organizar ali uma ordem política. Que general poderá comandar uma multidão?... Que arauto se fará ouvir, se não tiver uma voz estentórea? A cidade se forma necessariamente logo que se reúne o número de habitantes suficientes para prover todas as comodidades da vida de acordo com as regras da associação política. É possível que a cidade onde o número de habitantes exceda esse limite seja apenas uma cidade em escala maior; porém, como dissemos, esse excesso tem limites. Quais são esses limites? Os próprios fatos nos demonstram sem dificuldade quais são eles. Os atos políticos provêm dos que comandam e dos que obedecem; a função de quem governa é ordenar e julgar. Para poder julgar os direitos de cada um, e para nomear os magistrados de acordo com o princípio do mérito, é preciso que os cidadãos se conheçam; quando isto não é possível, os magistrados e seus julgamentos não podem ser bons. Por outro lado, não se deve agir sem reflexão — e isto é obviamente o que acontece numa cidade por demais populosa. Além do que, na cidade que é grande demais torna-se mais fácil para os estrangeiros e os residentes imiscuir-se no governo, pois é fácil escapar ao controle das autoridades quando o número de habitantes é excessivo. É evidente, assim, que o limite mais apropriado para a população de uma cidade é o que permite o maior número possível de habitantes (para satisfazer suas necessidades) sem pre-

judicar seu controle pela administração pública. Eis aqui o que temos a dizer sobre a grandeza das cidades[10]."

Quando o objetivo é uma cidade na justa medida, nem grande nem pequena demais — grande o bastante para que possa bastar a si mesma, e se possa defender, pequena o bastante para que os cidadãos se conheçam pessoalmente, assegurando assim um bom regime —, a política demográfica foge da superpopulação e da subpopulação. Em outras palavras, procura manter a população estacionária; esta foi a concepção de Platão e Aristóteles. Na época clássica, o perigo que se apresentava era o do número excessivo ou da insuficiência de espaço (*estenocoria*). A idéia grega de que além de um certo limite a população não pode mais ser governada racionalmente caiu em desuso, mas foi durante muito tempo considerada óbvia pelos pensadores do Ocidente, tendo deixado um eco nos primeiros livros do *Esprit des Lois*, onde se relaciona o tipo de governo com as dimensões territoriais apresentando-se o despotismo como inevitável nos vastos impérios da Ásia.

Esse ideal de estabilidade era, de fato, a contrapartida de uma extrema instabilidade numérica e do destino político das coletividades. "Pensa-se na Grécia antiga como se tivesse sido dominada por Atenas e Esparta. Mas esta imagem simplificada é absolutamente inexata. Atenas e Esparta disputaram a hegemonia sobre o mundo helênico nos séculos V e IV antes de Cristo e foram os grandes centros desse mundo na época que marca o apogeu da civilização grega antiga; mas somente naquela época. No período miceniano, os maiores centros urbanos eram cidades (como Pilos e Trifília) que já não mais existiam na época clássica, ou que tinham perdido sua importância (como Micenas e Tirinto). Na época arcaica, entre os séculos VIII e VII, as grandes metrópoles eram Cálcis e Erétria, na Eubéia, Corinto ou Mégara na Grécia propriamente. Na Ásia menor, eram Focéia e Mileto. A partir do século IV, a hegemonia que Atenas e Esparta haviam disputado no século anterior passou a Tebas, na Beócia, cujos habitantes tinham a reputação de ser pouco sagazes, e depois à Macedônia, que até então se havia desenvolvido à margem do mundo helênico, e parecia só parcialmente grega aos verdadeiros helenos[11]. A sorte desses Estados não podia deixar de ser inconstante, quando uma cidade de 10.000 habitantes passava já por metrópole.

Contudo, uma cidade "gigantesca", como Atenas, tinha um futuro menos seguro ainda. Para sua subsistência a população de Atenas necessitava de importar uma parte importante dos alimentos que consumia —

10. Aristóteles, *Política*, IV (VII) 4, 1326 a 17-b-24.
11. Jean Bérard, *ibidem*, p. 309.

pelo menos a metade, talvez mais. Os atenienses dedicavam-se a atividades secundárias, que hoje chamaríamos "indústrias"; vendiam o produto das suas minas (a prata de Laurium, o mármore de Pentelico) e dos seus artesãos (a cerâmica, os têxteis, embarcações), e dependiam dos metecos e escravos, como também dos clientes e fornecedores, dependência que, naquela época, tinha uma significação bem diferente da de hoje. Formado gradualmente, a partir das alianças entre várias cidades contra os persas, o império marítimo ateniense era mantido pela superioridade naval e pelos tributos pagos pelos aliados que se haviam tornado satélites. As atividades econômicas que não são fundadas sobre o desenvolvimento dos meios de produção, ligadas ao setor primário (mineração) ou terciário (comércio, prestação de serviços), foram sempre sensíveis à influência das vitórias e das derrotas militares. E na Antiguidade, a grandeza imperial e a riqueza eram efetivamente inseparáveis.

O ideal da população estacionária não era só uma reação contra a inconstância da sorte, mas respondia também ao excesso e à falta de homens de que sofria toda a Grécia. O excesso de homens é uma das causas do grande movimento de colonização dos séculos VIII e VII, antes da nossa era, e explica também o excesso de guerreiros, prontos a servir como mercenários. É esta abundância de homens treinados nas armas que explica as conquistas de Alexandre. No século IV, a Grécia ainda era um vasto reservatório de soldados. A unificação das cidades criava o equivalente de uma grande potência. Independentes, as cidades desgastavam-se em guerras inúteis; submetidas ao domínio de uma delas, tornavam-se capazes de grandes conquistas. Já no século IV, e sobretudo no III, ocorria o contrário – a *oligantropia*. No início do século IV, o número dos cidadãos de Atenas diminuiu de um quarto (30.000, em vez de 40.000). Mais dramática ainda foi a redução da população espartana. De acordo com Heródoto, no ano 480 a.C. os hoplitas eram 8.000, tendo passado a 2.000 em 371, às vésperas da batalha de Leuctres, e a 700 em meados do século III. Jean Bérard cita Políbio, que constata o fenômeno e procura explicá-lo:

"Toda a Grécia sofre de uma redução da procriação e de uma falta de homens; as cidades se despovoam porque os homens desta época amam o luxo, o dinheiro e também a preguiça; não se querem casar, e quando se casam não querem criar uma família; têm no máximo um ou dois filhos, para que mantenham a riqueza da família, e se criem no luxo."

Comentando as palavras daquele historiador, Bérard escreve, referindo-se aos primeiros séculos da nossa época:

"O enfraquecimento qualitativo e quantitativo da população, que atinge todas as províncias do império, manifesta-se em especial na Grécia.

É uma constatação desconcertante: como se a segurança debilitasse os povos, como se o esforço e a luta fossem necessários para temperá-los, e condição para uma taxa de natalidade elevada[12]."

No caso de Esparta, não há dúvida de que as leis do país tinham sido a causa direta da redução demográfica. Os cidadãos eram guerreiros durante toda a vida, e não tinham o direito de se dedicar a um trabalho lucrativo. A fim de que todos tivessem recursos suficientes para custear sua parte das refeições comuns, criara-se um sistema sucessório beneficiando inalienavelmente o filho mais velho, que devia exercer uma influência maltusiana. Da mesma forma, em todas as cidades gregas praticou-se uma série de processos destinados a impedir o aumento da população (casamento tardio, abandono dos filhos, infanticídio), mesmo na época clássica, que continuaram a ser praticados nos séculos seguintes. O maltusianismo estava implicado na estrutura da cidade, na distinção entre escravos e homens livres, na vocação essencialmente política e militar dos cidadãos.

A dimensão das unidades políticas exerceu uma grande influência sobre o curso da história grega. A cidade era a forma típica de organização coletiva (quaisquer que tenham sido as causas disso). Unidas, as cidades podiam resistir ao ataque persa, pelo simples recurso a alianças temporárias. Submetidas à vontade de Filipe e de Alexandre, foram capazes de tentar a conquista da Ásia. Mas quando Alexandre recrutou para o serviço da sua ambição as forças da Grécia, que se mantinham em estado virtual durante a época da *jealous emulation* (para usar a expressão de David Hume), as cidades perderam a perspectiva de um futuro, deixaram de ter uma razão de ser. Privadas da independência, sem que algum César as conduzisse em empreendimento de grandes proporções, começaram inexoravelmente a perder sua vitalidade.

Como, e por que razão, uma cidade situada no limite da civilização helênica pôde alcançar uma etapa ulterior, impondo uma paz durável não só sobre as cidades da Grécia (como a Macedônia havia feito) mas sobre um espaço incomparavelmente mais amplo? Os admiradores do gênio romano, como Arnold Toynbee e Jerônimo Carcopino, acentuam as causas propriamente políticas e morais. Toynbee, por exemplo, enumerou cinco[13]: a situação geográfica favorável; a generosidade para com os povos que se tornavam aliados de Roma, aceitando sua hegemonia; a generosidade no reconhecimento da cidadania romana aos aliados e súditos; a ins-

12. Jean Bérard, *opus* cit., p. 312.

13. Arnold Toynbee, *A study of History*, t. XII. Oxford University Press, 1961, p. 380 e segts.

tituição liberal da dupla cidadania; finalmente, a prática de instalar colônias nos territórios conquistados. Simone Weil opõe a essa análise um outro elemento da política romana, indiscutivelmente real: a eficiência no emprego do terror: "Ninguém jamais igualou os romanos no uso habilidoso da crueldade. Quando esta é um simples capricho, conseqüência de uma sensibilidade doentia, ou da cólera, tem em geral conseqüências fatais sobre quem a pratica; mas a crueldade fria, calculada e metódica, que não é mitigada por instabilidade de humor, consideração de prudência; respeito ou piedade, à qual não se pode escapar nem pela coragem, a dignidade e a energia nem pela sujeição, as súplicas e as lágrimas, é um instrumento incomparável de domínio. Cega e surda como uma força da natureza, e contudo movida pela inteligência humana, com esta aliança monstruosa paralisa os espíritos num sentimento de fatalidade.[14]" Simone Weil não hesita em comparar os romanos aos nazistas; empregando conceitos modernos, chega à seguinte interpretação: "Os romanos conquistaram o mundo pela sua seriedade, disciplina, organização, continuidade de atitude e de método; devido à convicção que tinham de que eram uma raça superior, destinada ao comando; pelo emprego calculado, meditado, metódico, da mais impiedosa crueldade, da perfídia fria, da propaganda mais hipócrita, empregados simultaneamente ou de forma sucessiva; pela firme resolução de tudo sacrificar ao seu prestígio, sem qualquer sensibilidade ao perigo e à piedade, nem qualquer respeito humano; pela arte de quebrar o espírito dos adversários sob o terror, ou de atormentá-los com a esperança, antes de dominá-los com as armas; enfim, pela hábil utilização das mais grosseiras mentiras, como o que enganaram a própria posteridade e nos enganam ainda hoje[15]."

Seria difícil negar a parte que teve essa arma psicológica nas conquistas de Roma — como, aliás, na edificação de todos os impérios. Mas é verdade, também, que depois da fase terrorista a generosidade do dominador, concedendo cidadania aos povos vencidos, contribuiu para firmar o poder de Roma, e para dar substância ao elogio do império feito pelos descendentes dos que perderam para ele sua independência.

Curiosamente, nem os admiradores de Roma nem seus detratores tentam analisar o que foi e continua a ser a condição fundamental do império: o êxito militar. Por definição, os conquistadores constroem seu império no campo de batalha; quando menos, ganham as últimas batalhas. Cabe perguntar, portanto, a que se deve atribuir a superioridade militar de Roma.

14. Simone Weil, *Ecrits Historiques et Politiques*, Paris, 1960, p. 28.
15. *Ibidem*, p. 24.

De modo geral, pode-se dizer que Roma não tinha uma superioridade militar incontestável. Nem todos os povos da Antiguidade usavam as mesmas armas; seu modo de combater dependia da maneira de viver e da organização social. Cavaleiros ou infantes, equipados ligeiramente ou pesadamente, usando armas de choque ou de lançamento, os guerreiros do mundo antigo não eram todos iguais, nem tinham *um método típico* de combate. Mas as cidades principais eram capazes de conseguir a maior parte das armas, e mesmo que o metal com que eram fabricadas não tivesse a mesma qualidade, não há dúvida de que não era a qualidade do armamento que determinava a superioridade militar.

A superioridade das legiões romanas no campo de batalha refletia essencialmente sua organização, sua tática e capacidade de manobra.

Segundo Delbrück, a arma decisiva de Filipe foi a cavalaria pesada, que mantinha a ordem no calor do combate. Na época, o segredo da vitória era a combinação de brutalidade e disciplina. O que Filipe devia à disciplina da sua cavalaria pesada, os romanos deviam à articulação das legiões em três escalões, fazendo-as mais maleáveis e menos vulneráveis do que as falanges dos espartanos, tebanos e macedônios. A falange era incapaz de se proteger nos flancos e na retaguarda, enquanto a legião podia mudar de frente mesmo depois de iniciado o combate. Tanto a cavalaria de Filipe como as legiões romanas tinham maior "capacidade de ação coletiva". Esta ordem de batalha original exige a maior parte do tempo reformas das armas, uma combinação nova de tipos de combatente com instrumentos de combate (lanças mais ou menos longas; couraças de proteção mais ou menos pesadas; distribuição diversa da infantaria e da cavalaria etc.). Mas a superioridade que se fundamenta numa *capacidade de ação coletiva,* na disciplina militar[16] não é transmissível imediatamente; está associada às estruturas sociais e exige um treinamento prolongado. Os romanos aperfeiçoaram gradualmente a organização, a tática e o armamento das legiões, aumentando suas eficiências na prática dos combates. Mas nunca teriam chegado a esse instrumento bélico de alta qualidade se a guerra com Cartago não os houvesse obrigado a transformar civis mobilizados em soldados profissionais[17].

A capacidade de manobra das legiões foi uma condição necessária das vitórias romanas; outra dessas condições foi o número dos legionários. Ainda segundo Delbrück[18], o coeficiente de mobilização foi, em Roma, ex

16. H. Delbrück, I, i, p. 239.

17. H. Delbrück, *ibidem,* I, i, pp. 277, 330 e 333.

18. Cf. H. Delbrück, *ibidem,* I, i, p. 309 e sgts. O autor estima em um milhão a população livre de Roma no início da segunda guerra púnica. A mobilização de 22 a 23 legiões, em 212 ou 211 a.C. representa um esforço considerável.

cepcionalmente elevado: 10% da população livre, 30% dos homens adultos. A "generosidade" para com os vencidos permitia aumentar os efetivos à medida que se estendiam os territórios sob a soberania romana. Esses territórios eram tão amplos que no campo de batalha as tropas romanas eram sempre pelo menos tão numerosas quanto os soldados inimigos. O império não era mantido pelo prestígio de uma pequena minoria, mas pela mobilização permanente das legiões.

A potência dessas legiões não era menos limitada no espaço; graças às grandes distâncias, às florestas e à baixa densidade de população do seu país, os povos germânicos escaparam, para o bem ou para o mal, à sorte dos celtas da Gália: não foram romanizados e continuaram a falar sua língua original. Por outro lado, Roma se contentou com uma paz de coexistência com respeito ao império dos partas.

De todos os fatores a que se pode atribuir o êxito de Roma, o número (dos combatentes) é quase sempre deixado em silêncio; a própria capacidade de manobra das legiões é apenas mencionada e às vezes confundida com o valor dos soldados. Ora, a eficácia na ação merece ser considerada como qualidade política, e até mesmo moral, mas não implica valor cultural ou espiritual. Como os historiadores atribuem a construção do império à *virtù* romana, não podem atribuir seu declínio à corrupção. A força militar era função do número de soldados que o Império Romano podia mobilizar, da disciplina das legiões e do seu ardor marcial. À medida que aumentava o número dos bárbaros nas legiões, elas se tornavam menos capazes de montar uma barreira impenetrável nas fronteiras, e mesmo de vencer os combates de que participavam, o que comprova o enfraquecimento do aparelho militar, enfraquecimento que reflete a decomposição do Estado e a perda das qualidades cívicas[19].

É difícil para os historiadores, que tanto exaltaram o Império Romano, não deplorar sua queda. Contudo, seria paradoxal que adotássemos sem reservas o partido dos conquistadores, nesta época em que se denuncia o imperialismo colonialista.

3. *A experiência francesa*

Aos olhos dos filósofos gregos o número é condição para a segurança, mas o objetivo da coletividade é a amizade entre os cidadãos, impossível de al-

19. Escreve Jerônimo Carcopino, em *Les Etapes de l'Imperialisme Romain*, Paris, 1961: "Quando se reflete sobre suas causas, vê-se que a decadência militar de Roma está associada a duas que não estão mais presentes no mundo moderno: a súbita multiplicação de inimigos, com armamento aproximadamente equivalente, e a especialização profissional de um exército profissional, cujo fervor cívico se extingue" (p. 267).

cançar numa cidade excessivamente populosa. Para os autores modernos, o número é condição da potência e esta, por sua vez, condição do *status* internacional. Como as nações estão empenhadas numa competição permanente, e algumas delas crescem rapidamente, as outras precisam fazer o mesmo, sob pena de perder sua posição relativa. A comparação das taxas de crescimento demográfico e econômico substituiu a busca da justa medida.

Há um século, num livro que teve grande receptividade, Prévost-Paradol escrevia: "Quando o atual chefe do Estado francês afirma que o *status* de uma nação pode ser medido pelo número de homens que ela pode armar, está exprimindo de modo impropriamente absoluto uma idéia justa, pois é preciso levar em conta também a qualidade relativa dos homens. Xerxes, por exemplo, levantou um número de soldados muito maior do que os gregos; contudo, foi vencido pelo espírito dos helenos. Mas quando se trata de nações de igual nível de civilização, com cidadãos corajosos, movidos por igual sentimento de honra, esta máxima é rigorosamente verdadeira; sobre a nação mais populosa recai a ascendência militar e política, com todas as vantagens materiais e morais que daí decorrem[20]."

É na França — o país europeu mais atingido pela redução da natalidade —, que os problemas demográficos têm sido considerados com maior inquietação. O primeiro tema discutido é o expresso na citação precedente: até que ponto há uma correlação entre o tamanho da população de um país, a força do seu exército e o lugar que ocupa no mundo? Um segundo problema diz respeito às conquistas da França no século XIX; é possível compensar o declínio relativo da metrópole com o recrutamento de soldados na Ásia e na África?

A partir da década de 1930, outra preocupação veio à superfície: a estagnação demográfica leva à estagnação econômica? Embora as famílias de tamanho pequeno sejam uma garantia da situação econômica de cada filho, a experiência demonstra que, em termos dinâmicos e não-estáticos, de contabilidade nacional, a realidade é bem diferente. Pelo menos em certos casos, o crescimento demográfico leva a um crescimento mais do que proporcional dos recursos.

Finalmente, depois da Segunda Guerra Mundial não é só a França que se intranqüiliza com as estatísticas comparadas de população, mas todo o Ocidente. A disparidade de nível de vida entre a minoria branca privilegiada e as massas de cor parece aguçada por uma disparidade de sentido contrário: o crescimento demográfico é mais rápido justamente

20. *La France Nouvelle*, Paris, 1868, p. 174.

nos lugares onde a pobreza tornaria desejável uma estabilização populacional ou, pelo menos, um crescimento demográfico reduzido.

Uma vista de conjunto da experiência da França na Europa, no último século, torna difícil negar que a lei do número teve a sua influência. Em 1800 havia cerca de 28 milhões de franceses; em 1940, 41,9 milhões. No mesmo período, a população do Reino Unido passou de 11 (16 com a Irlanda) a 46,4 milhões; a da Alemanha, de 22,5 a 70 milhões; a da Itália, de 18 a 44 milhões[21]; a dos Estados Unidos, de 5,3 a 131,7 milhões. A população russa, conhecida com menor exatidão multiplicou-se por 2,5 no curso do século XIX.

Em 1800, a França (com 28,2 milhões) representava 15% da população européia; a Áustria-Hungria, 15%; a Itália, 9,2%; a Alemanha, 13%; a Grã-Bretanha (incluindo a Irlanda), 9%; a Rússia, 21%. Em 1900, a porcentagem relativa à França tinha caído para 10% (com 40,7 milhões); a da Áustria, para 12%. A porcentagem da Alemanha tinha subido para 14%, a da Grã-Bretanha para 10,6%, a da Rússia para 24%. No século XX, a comparação entre a França e seus rivais europeus é mais desfavorável ainda: a população francesa não aumenta mais, enquanto a dos seus rivais continua a crescer[22].

De modo geral, as relações de força acompanharam as flutuações da população. Contudo, surgem imediatamente, algumas qualificações no nosso espírito. No começo do século XIX, a Inglaterra ocupava no cenário mundial um lugar desproporcional aos seus recursos humanos. Desde que não se dispusesse a entrar em luta com os grandes exércitos dos países continentais da Europa, sua posição insular lhe dava vantagens incomparáveis (que deixaram de existir). Num sentido contrário, o caso da Rússia nos lembra que a lei do número atua, em nossos dias, conjuntamente com a "lei do número das máquinas". Em 1914, a força da Rússia estava longe de ser desproporcional à sua população, devido à industrialização insuficiente e à inexistência de um sistema político capaz de dirigir o país.

No que diz respeito à França, a sorte das armas não foi determinada diretamente pelo número, nem em 1870 nem em 1939. Supondo que em 1870 a principal causa das derrotas iniciais tenha sido a inferioridade numérica do exército francês, esta inferioridade deve ser atribuída ao sis-

21. Estes dados não levam em conta a emigração. Os países cuja população mais aumentou puderam contribuir ao mesmo tempo para o povoamento do continente americano e dos seus domínios de além-mar. 17 milhões de pessoas deixaram a Grã-Bretanha, entre 1825 e 1960; 6 milhões de alemães partiram só para os Estados Unidos no mesmo período; 9 milhões de italianos entre 1876 e 1925.

22. O censo de 1968 deu à França 49,8 milhões de habitantes.

tema militar vigente, e não aos recursos humanos da nação (que, naquela época, eram equivalentes aos do inimigo). Da mesma forma, embora a superioridade do potencial industrial e humano do III Reich sobre o da França fosse imensa, não foi tal superioridade que determinou a vitória esmagadora dos alemães, em maio e junho de 1940.

A superioridade numérica dos tanques e sobretudo dos aviões foi uma das causas da campanha-relâmpago, mas a causa principal foi uma estratégia feliz (o plano do general von Manstein visando cortar as forças aliadas nas Ardenas) e uma tática original — combinação inédita de fogo e de movimento, com tanques atuando em massa e aviões atacando os combatentes e a retaguarda imediata do campo de batalha. Mas, tanto em 1914-1918 como em 1939-45, o II e o III Reich foram finalmente esmagados pelo número — de soldados e, mais ainda, de canhões, de tanques e aviões.

A experiência européia da França mostra a influência que tem o número sobre o curso da história diplomática e militar — de maneira mais sutil, porém. De fato, a França quase pereceu com a vitória de 1918, para ser salva tragicamente pela derrota de 1940. De todos os beligerantes, foi a França que fez os esforços relativamente mais consideráveis, no período de 1914 a 1918, em termos de mobilização industrial ou humana; foi ela assim que teve as perdas proporcionalmente mais elevadas (perto de 1,4 milhão de mortos, contra os 2 milhões da Alemanha). Na conferência da paz, a França apresentava-se com um brilho que lhe custou caro: era a mais debilitada de todas as nações européias — situação que só poderia ser reparada com um aumento súbito da taxa de natalidade.

Em 1940, se dispusesse de uma máquina militar apta para a guerra mecanizada, a França teria podido (em teoria) resistir durante alguns meses — talvez um ou dois anos. Enquanto se travasse a batalha no Ocidente, a União Soviética faria o papel de *tertius gaudens*, e os anglo-saxões deixariam para os franceses o ônus maior do conflito. A indústria de guerra alemã, reforçada pela da Europa central (Tchecoslováquia, Áustria) era superior à francesa (a da Inglaterra não teria sido mobilizada antes de 1942). Em 1941, a Alemanha estaria em condições de pôr em combate algumas dezenas de divisões suplementares. Assim, se a campanha da França tivesse durado doze ou dezoito meses, a destruição material e as perdas humanas seriam multiplicadas por três, quatro, e talvez mais. Poderia a França recuperar-se depois dessa sangria[23]?

23. Pode-se mesmo especular se a guerra teria sido vencida, caso os ingleses tivessem perdido seu corpo expedicionário depois de um ano de guerra.

O paradoxo da história recente da França reside na coincidência do declínio demográfico e da expansão imperial. É uma tentação resolver esse paradoxo explicando uma coisa pela outra: a França teria procurado na África um reservatório demográfico suplementar, para restabelecer o equilíbrio com o potencial dos seus rivais.

Esta interpretação talvez seja a única que pode revestir de racionalidade aparente a conduta exterior da França, em especial na III República. Por que razão a França, governada pela república oportunista, e depois radical, que não precisava exportar população ou produtos manufaturados, conquistou o segundo império colonial do mundo? Os historiadores que se contentam com explicações históricas (um tipo de explicação que os filósofos e sociólogos desdenham) lembram que, uma vez tomada a cidade de Argel, era mais difícil evacuar inteiramente a Argélia do que terminar a ocupação do país[24]. Depois disso, a segurança da Argélia passou a exigir o duplo protetorado sobre a Tunísia e o Marrocos. Quanto ao ímpeto colonial na África negra, foi um movimento europeu, não especificamente francês. A única originalidade da França foi a ideologia da missão civilizadora, que implicava uma certa assimilação das colônias pela metrópole. O recrutamento militar era a primeira manifestação desta doutrina, não desprovida de generosidade abstrata.

O fortalecimento dos conquistadores pelas conquistas e a mobilização dos vencidos são fenômenos endêmicos na história. Hoje ainda, em 1960, a despeito da difusão quase universal do nacionalismo, milhares de muçulmanos lutam sob a bandeira francesa, indiferentes talvez à pátria argelina proposta pela F.L.N., animados por ressentimento contra os guerrilheiros ou simplesmente forçados pela miséria. A lealdade ao chefe, a submissão à ordem prevalecente e a disciplina pura e simples têm sido o cimento dos exércitos mais do que a fé na nação ou numa idéia.

Sob este ponto de vista, os impérios europeus até 1945 seguiram os precedentes. O Reino Unido não teria podido exercer uma influência predominante na Ásia e no Oriente Próximo se a *Royal Navy* não tivesse sido ajudada pelo exército da Índia. Foi esse exército — sob comando britânico, embora a maioria dos oficiais fossem indianos — que permitiu a Sua

24. Num discurso pronunciado em 15 de janeiro de 1840, na Câmara dos Deputados, o general Bugeaud declarou: "A ocupação limitada me parece uma quimera; uma quimera perigosa." E, mais adiante: "O abandono, a França oficial — para empregar uma expressão que não uso habitualmente — não quer: isto é, os escritores, a aristocracia das letras não querem." E, finalmente: "A meu juízo a posse de Argel é um erro; mas, já que querem cometê-lo, uma vez que não é possível deixar de cometê-lo, que seja praticado com grandeza, pois este é o único meio de fazer com que dê algum resultado. Torna-se necessário, portanto, conquistar o país, e destruir a potência de Abd el Kader..."

Majestade manter a paz entre o golfo Pérsico e o canal de Suez e, na direção do leste, até a fronteira da Indochina. Argelinos, marroquinos e senegaleses se bateram também nos campos de batalha da guerra de 1914-1918. Soldados argelinos participaram da pacificação do seu país, bem como de outras conquistas da república francesa.

A possibilidade de reforçar o exército metropolitano com a mobilização de soldados coloniais parece estar condicionada a uma porcentagem máxima, que limita o número de vietnamitas no corpo expedicionário francês na Indochina e de africanos no exército da África. Evidentemente é perigoso ultrapassar uma certa porcentagem, que contudo pode não ser sempre a mesma.

Na nossa época, o exército britânico da Índia e o exército francês da África do Norte diferem totalmente da "vietnamização" do corpo expedicionário francês na Indochina. O exército britânico da Índia serviu fielmente a coroa britânica durante toda a guerra 1939-1945, a despeito da recusa de cooperação por parte do partido do Congresso. Do mesmo modo, os regimentos marroquinos — onde só os oficiais, e uma parte dos suboficiais eram franceses — combateram pela França em 1939-1940, em 1943-1945, e também na Indochina, até 1954. Contudo, se a França tivesse continuado durante mais alguns anos sua política de força na África do Norte, não se pode saber se as tropas marroquinas teriam permanecido leais ao comando francês. As duas centenas de oficiais marroquinos pertencentes ao quadro regular do exército francês poderiam ceder ao fervor nacionalista que animava seus compatriotas. É impossível saber. Na verdade esses exércitos demonstraram uma inclinação para a disciplina militar — o que não quer dizer que mesmo as tropas melhor organizadas não sejam sensíveis às paixões do povo em que são recrutadas.

A integração de vietnamitas e argelinos nas unidades metropolitanas, em proporção mais ou menos elevada (que contudo não pode ultrapassar uma terça parte do efetivo), é significativa: significa que as autoridades não têm mais confiança nos contingentes homogêneos, onde só os oficiais pertencem ao povo da metrópole; que aceitam de antemão um certo número de deserções, previsíveis. Trata-se de método perigoso: em caso de um revés, as deserções aumentarão de muito (como se viu, na Indochina, às vésperas de Dien Bien Phu).

A capacidade que tem a Metrópole de mobilizar as populações coloniais depende da relação numérica entre estas últimas e a população metropolitana? O número não determina a sorte dos impérios de forma tão grosseira. Senão, o império britânico não teria chegado a existir. Mas o império britânico foi, sob muitos aspectos, excepcional. Foram necessárias circunstâncias anormais, além de genialidade política, para que um povo

tão pouco numeroso pudesse dominar tantos territórios, tantos milhões de homens, sem se submeter sequer à obrigação do serviço militar (suas forças armadas eram constituídas por um número relativamente reduzido de profissionais). O império britânico foi um dos mais extensos que já houve, e também um dos mais duradouros. Por meio do império das Índias, a Inglaterra reinava à distância. Mas era difícil transformar a Índia num Estado militar e administrativamente moderno sem suscitar reivindicações nacionais. A longo prazo, o relacionamento entre povo conquistador e povo conquistado evolui no sentido da integração numa comunidade única ou da dissociação em duas coletividades distintas. De um modo ou de outro, a desigualdade propriamente militar é esquecida, ou se apaga com o tempo. A igualdade tende a ser restabelecida, seja pela expansão da cidadania imperial[25], seja pela autonomia ou a independência das populações alógenas. Os ingleses eram poucos, e tinham aguda consciência étnica; possuíam domínios muito longínquos e governavam populações muito heterogêneas para pensar em outra solução que não fosse a desintegração do império em numerosas unidades políticas, totalmente soberanas (a despeito da "Comunidade", que parece aos estrangeiros, cada vez mais, uma construção fictícia).

A desproporção numérica, dentro do império colonial francês, entre o povo metropolitano e as populações coloniais, não era tão grande, mas mesmo assim não permitiria um desenvolvimento diferente. A integração — outro nome para a assimilação[26], exige a concessão da cidadania, seja ela romana ou francesa; ao elevar os habitantes das colônias à dignidade de cidadãos, a metrópole os condena a competir com os cidadãos metropolitanos, nascidos em Roma ou na França.

A natureza da economia moderna torna difícil uma política imperialista de integração, que não tolera um distanciamento muito grande de nível de vida entre as partes do mesmo conjunto político (sobretudo quando a língua e os costumes diferem). Além dessas razões de ordem econômica[27], a cidadania comum só satisfaz os povos coloniais mediante o preenchimento de duas condições: deve ser concedida e recebida como

25. A desigualdade pode subsistir entre os cidadãos e os não-cidadãos ou, dentro da comunidade única, entre castas cuja origem e hierarquia remontam à época da conquista. Dentro das unidades políticas, a desigualdade social pode refletir em parte uma cristalização da relação de forças militares.

26. A integração dos povos coloniais na unidade política metropolitana não obriga à supressão das suas particularidades de língua, religião e costumes — como o termo "assimilação" pode sugerir. Mas, tanto "integração" como "assimilação" implicam nacionalidade uniforme.

27. Que estudaremos no próximo capítulo.

uma honra, e deve provocar uma expectativa melhor, em vez de criar dificuldades adicionais. Em 1936, a cidadania francesa seria plena, recebida pelos argelinos como uma honra. Em 1960, ela corta o caminho para a ascensão social. Numa Argélia francesa, quantos argelinos poderiam elevar-se aos mais altos escalões da sociedade, competindo com os franceses de origem metropolitana?

A desintegração do império colonial francês, precipitada por diversos acontecimentos, foi o resultado lógico de conquistas que a estagnação demográfica da França tornara precárias desde a sua origem. A França podia recrutar soldados dentre a população colonial, mas não podia estender a toda essa população a cidadania francesa, de modo universal e sem restrições. A França não quis conceder sua nacionalidade na mesma medida em que ela era desejada; só a ofereceu, em vão, quando as elites dos povos coloniais passaram a aspirar às responsabilidades e às vantagens da soberania.

É preciso reconhecer, com a sabedoria que nos dá o tempo transcorrido, como era ilusória a esperança dos que acreditavam que as conquistas africanas poderiam compensar o declínio relativo da população francesa. Se a baixa da natalidade fosse atribuível à escassez do espaço, a conquista da Argélia teria posto fim a essa situação deplorável. Mas, bastaria os franceses cruzarem o Mediterrâneo para que sua fecundidade retornasse, e para que seus descendentes se multiplicassem, como no Canadá? Nada obrigava a que se desse uma resposta afirmativa a esta pergunta. Na Argélia francesa, não foi a minoria européia que se multiplicou, mas a maioria muçulmana. O império francês do Mediterrâneo, sonhado por Prévost-Paradol (que via nele o meio de poupar à pátria, num universo dominado pelos anglo-saxões, um destino comparável ao de Atenas frente ao Império Romano), se desagregou porque não era povoado por cidadãos, mas por súditos. É preciso confessá-lo, com tristeza: o fim do imperialismo francês está mais em conformidade com as leis da história do que essa aventura colonial em si: uma nação que vê sua população diminuir tem poucas possibilidades de conservar as colônias, mesmo quando surge uma oportunidade para a expansão imperialista.

Se, durante um certo período, a colonização aumenta a potência da metrópole, a descolonização em si nem sempre é uma causa de enfraquecimento. Não se deve comparar o que custa à metrópole a independência das colônias com as vantagens que lhe davam essas colônias e sua população, quando ainda era possível impor-lhe pacificamente sua autoridade. A França, por exemplo, perde com seu império colonial um conjunto de bases militares, um reservatório de soldados, uma vasta região sob sua soberania, que lhe dava prestígio e meios de ação. Mas é preciso comparar o

custo da colonização recusada com o da colonização aceita. A potência francesa teria sido maior, de 1946 a 1954, sem a guerra da Indochina? Seria a França mais poderosa hoje se tivesse feito um acordo com Ho Chi Minh em 1946 ou 1947? O conflito da Argélia a fortalece ou debilita? Em 1840, o marechal Bugeaud pensava que a manutenção de cerca de 100.000 soldados na outra margem do Mediterrâneo enfraquecia a França na sua principal fronteira — a do Reno. Em 1960 pode-se colocar essa mesma questão.

Em outras palavras, os impérios nem sempre são uma fonte de força. Hoje, há tantos soldados franceses na Argélia quanto colonos adultos. Em vez de garantir a paz para a França, os "colonos" de Bugeaud só podem permanecer na Argélia protegidos por tropas numerosas, procedentes da metrópole. Quando uma colônia exige mais soldados do que ela fornece à metrópole, qual a política mais racional e realista: abandoná-la ou continuar a mantê-la, enfrentando a resistência do povo colonizado?[28].

O derrotismo francês, alimentado no meio do século XIX pelo declínio relativo da população, foi agravado, neste século, pela relativa lentidão do crescimento econômico, e a teoria de que a estagnação demográfica é acompanhada pela estagnação econômica. Os Estados seriam duplamente afetados no caso da redução ou estagnação populacional: teriam menos soldados e menos trabalhadores; e o rendimento do trabalho (ou, se se prefere, a renda por habitante) se reduziria, ou aumentaria menos do que nos países de alta natalidade.

Para examinar o tema de modo completo, convém considerá-lo sob dois pontos de vista: qual é a influência da demografia sobre a economia? Qual é a influência desta última sobre a primeira? Diremos poucas palavras sobre este problema. Os demógrafos não estão de acordo sobre os fatos e as interpretações, mesmo quando se trata do período mais recente[29]. Alguns estimam que o aumento da população, a partir do século XVI ou XVII, foi relativamente autônomo, já que ocorreu mesmo nos continentes onde houve pouco ou nenhum crescimento econômico. Segundo alguns, a população da China teria aumentado de 70 para 340 milhões entre 1650 e 1930; segundo outros, esse aumento teria sido de 150 para 450 milhões. Como o crescimento demográfico parece não estar as-

28. A relação numérica entre as tropas metropolitanas necessárias para edificar um império colonial e os contingentes recrutados nas colônias depende da relação numérica existente, no campo de batalha, entre as tropas regulares e os rebeldes, questão que estudaremos mais adiante.

29. Cf. E.F. Wagemann, *Menschenzahl und Völkerschicksal, Lehre von den Optimalen Dimensionen Gesellschatlicher Gebilde*, Hamburgo, 1948.

sociado em alguns casos ao aumento dos recursos disponíveis[30] — a melhoria das técnicas de produção, da comercialização, da segurança etc. — deve ser atribuído então às alterações de vitalidade dos povos? Ou será que esse conceito de "vitalidade", aparentemente biológico, dissimula fenômenos complexos, de natureza social?

No que diz respeito à ação de sentido contrário (a influência da população sobre o volume dos recursos disponíveis), tudo depende, está claro, da elasticidade desses recursos, que varia conforme a época, bem como da densidade demográfica já atingida. Se se imaginar meios técnicos constantes (o que fez Montesquieu, implicitamente, no *Esprit des Lois*), a elasticidade dos recursos — e, portanto, da população — vai depender de causas sociais: a ordem pública, a distribuição da propriedade, o comércio exterior, a importância da tecnologia e da indústria. Hoje, contudo, ninguém suporia que os meios técnicos são constantes; o perigo que há é justamente o contrário: toma-se como um pressuposto da análise a população possível em função da tecnologia conhecida, e não na tecnologia que o país considerado tem condições efetivas de utilizar.

De um modo abstrato, o potencial econômico e demográfico (como o potencial militar) depende de três variáveis: o espaço, os instrumentos existentes, a capacidade de ação coletiva (para a produção ou para o combate). Tradicionalmente, a análise buscava sobretudo determinar em que ponto ocorria a mudança de sentido da curva do rendimento individual médio. Qualquer que seja o nível tecnológico, é necessário um certo volume de população para assegurar a exploração de um território e tirar vantagem da divisão do trabalho, do suplemento de produtividade originado na força produtiva que nasce da cooperação. O *optimum* do bem-estar é atingido no momento em que começa a atuar a *lei do rendimento decrescente*; isto é, *quando o rendimento de mais um trabalhador suplementar é inferior à produtividade média*.

Pode-se imaginar facilmente vários pontos *optima* de bem-estar, de acordo com a organização social e os meios técnicos. O progresso técnico e econômico é definido precisamente pelo fato de que ele desloca o ponto onde a curva do rendimento médio (a relação entre a produção global e o número de trabalhadores) muda de sentido. O *optimum* do bem-estar difere do *optimum* da potência — se se convencionar a medição deste último em termos dos recursos, materiais e humanos, de que dispõe o Estado para atingir seus fins externos. O *trabalhador* adicional que produz menos do que a média, além do ponto ótimo de bem-estar, produz mais do que o

30. Segundo William Langer a introdução do cultivo da batata seria a principal causa do aumento da população da Europa e da Ásia, no século XVII.

mínimo indispensável à sua subsistência. O Estado pode, assim, auferir uma parte da produção desse trabalhador suplementar: a renda média abaixa, mas os recursos do Estado aumentam.

Estas definições teóricas, que tomamos emprestadas a Alfred Sauvy[31], ajudam a compreender uma idéia que se encontra em muitos autores. Admitindo uma certa organização social, e um certo nível tecnológico, a preocupação com a potência político-militar leva muitas vezes a aspirar a uma população superior à que seria recomendada exclusivamente pelo objetivo do bem-estar. A "classe dominante" quer que o país tenha o maior número possível de habitantes, não só para poder recrutar mais soldados como para aumentar o número dos contribuintes, que custeiam o Estado e as forças armadas.

Os dados absolutos de crescimento econômico, (as estatísticas do produto nacional bruto ou líquido) abrangem ao mesmo tempo os resultados do aumento da população e do rendimento de cada habitante. Uma população que aumenta rapidamente pode ter um produto nacional que também aumenta depressa, sem que a produtividade de cada trabalhador aumente na mesma proporção. Por outro lado, uma população estacionária é capaz de crescimento econômico na medida em que o rendimento médio aumente — porque os trabalhadores produzem mais, nas mesmas ocupações, ou porque se transferem para ocupações mais produtivas. A experiência francesa mostra que a seguinte afirmativa é verossímil: um pequeno aumento da população contribui (às vezes? muitas vezes? sempre?) para diminuir o aumento do rendimento do trabalho. Ora, na nossa era industrial a força militar depende do rendimento do trabalho tanto quanto da população (quanto mais elevado o rendimento, maior a margem de recursos, acima do nível de subsistência, sobre a qual o Estado pode impor tributos). A redução populacional induziria de dois modos a redução da potência político-militar: pela diminuição, ou pelo aumento menos rápido do potencial humano e econômico.

Não há dúvida de que o produto nacional da França aumentou menos, entre 1850 e 1913, do que o da Alemanha. Se adotarmos os dados apresentados por Colin Clark[32], o primeiro teria passado de 16,6 a 36 bilhões de francos; o segundo, de 10,6 bilhões de marcos a 50. No primeiro caso, houve uma duplicação; no segundo, uma multiplicação por cinco. A diferença será menor se se considerar o produto real por pessoa empregada, que na França passou de 426 em 1850-1859 a 627 em 1911 (em unidades internacionais), e na Alemanha aumentou de 406 para 930.

---

31. *Théorie Générale de la Population*, 2 vols., Paris, 1952 e 1954.
32. *Conditions of Economic Progress*, 2.ª edição, Londres, 1951.

Teoricamente, a natalidade reduzida cria certas circunstâncias favoráveis ao crescimento. Assim, uma família com dois filhos tem maiores possibilidades de poupar. A coletividade precisa investir menos na educação dos jovens, podendo assim investir mais em cada trabalhador empregado. No caso da França, porém, houve outras causas mais fortes. O crescimento não é determinado exclusivamente por razões econômicas; pelo menos, pode-se dizer que estas (o volume da poupança, a tendência a investir etc.) são por sua vez comandadas pelas atitudes dos atores econômicos (os empresários, o Estado). Pode-se conceber assim que a estagnação demográfica encoraje atitudes pouco favoráveis ao crescimento econômico.

As estatísticas não nos permitem duvidar que isto tenha ocorrido na França, no século XIX e na primeira metade do século XX. Contudo, não é fácil isolar o efeito próprio da estagnação demográfica sobre as atitudes conservadoras da burguesia e do Estado francês. Não há dúvida de que a estagnação demográfica *permitiu* o conservadorismo; mas que o tenha tornado inevitável, é algo que se pode discutir. Não está provado que, na falta do crescimento populacional, os países adotem uma taxa de crescimento baixa, ou nula.

Atualmente, os fenômenos do crescimento são melhor conhecidos. Nos regimes planificados, as autoridades têm condições de determinar o nível dos investimentos que, por sua vez, determina em parte a taxa de crescimento. Mesmo nos regimes do tipo ocidental, o Estado tem meios de intervir para ajustar a taxa de crescimento que resultaria do funcionamento descontrolado do sistema econômico e da conduta espontânea dos atores econômicos, reduzindo-a ou elevando-a (quase sempre, elevando-a).

Na França, onde a população estava estagnada, e onde o conhecimento dos fenômenos econômicos era insuficiente, o crescimento foi, neste século, relativamente rápido entre 1900 e 1910, e entre 1920 e 1929. A depressão de 1930-1939 pode ser atribuída à conjuntura. Os "milagres" japonês e alemão não desmentem a lição da experiência francesa: o retorno de 7 milhões de japoneses e de 10 milhões de alemães aos seus países, após a derrota, criou uma pressão populacional equivalente à de uma natalidade elevada. Mas ninguém se arriscará a afirmar que o crescimento econômico vai necessariamente diminuir quando cessar o crescimento da população. A curva da população e a curva do rendimento médio não são independentes uma da outra, mas também não estão entreligadas por causalidade direta e incondicional.

Os países ocidentais, de modo geral, estarão em vias de experimentar o mesmo temor que assaltou os franceses a partir de meados do século passado? Naquela época, a França crescia menos depressa do que seus ri-

vais do Velho Continente. Considerados globalmente, os ocidentais estarão agora em vias de ser ultrapassados nesta corrida? Antes de responder a esta pergunta, gostaria de examinar a chamada "teoria demográfica da guerra", segundo a qual as sociedades fariam a guerra para eliminar o excesso de população, eliminação considerada indispensável.

4. *Superpopulação e guerra*

Um fato é evidente e incontestável: a guerra mata; ou, se se preferir uma fórmula mais neutra, a guerra tem como resultado constante a morte de muitas pessoas. O caçador mata animais selvagens; o guerreiro mata seus semelhantes. Chegar-se-ia a uma primeira versão da teoria que estamos examinando com a simples substituição de *resultado constante* por *função*, na formulação precedente.

Como toda guerra reduz o número de pessoas vivas, poder-se-ia talvez dizer que tal redução é justamente a *função social* desse fenômeno singular, ao mesmo tempo social e associal. A partir desta hipótese, é possível formular outra versão da mesma teoria: se a guerra mata, isto se deve ao fato de que há um excesso de pessoas vivas. Todas as sociedades já fizeram a guerra. Pode-se alegar, assim, que se nenhum outro dado se apresenta no curso da história com tanta regularidade, conclui-se que a causa geral da guerra é simplesmente o excesso de população[33].

A substituição de *efeito constante* por *função*, proposta acima, me parece metodologicamente problemática, ou mesmo despida de significação. Afirmar que um efeito constante indica o objetivo do fenômeno considerado representa uma interpretação finalista, de tipo grosseiro. A característica comum de todas as guerras não exprime necessariamente a essência dos conflitos armados. As mortes trazidas pelas guerras podem ser o acompanhamento inevitável de algum outro dos seus efeitos ou funções, do reforço das coletividades existentes ou a constituição de novas coletividades.

Por outro lado, a redução do número de habitantes não é o único resultado dos conflitos armados entre as unidades políticas. Esses conflitos têm em toda parte um efeito determinado sobre essas unidades: ou as consolidam, separando-as das outras, ou criam uma nova unidade, que absorve os beligerantes. Observando estaticamente os Estados e suas guer-

33. Na França, foi Gaston Bouthoul quem apresentou com mais força a teoria demográfica da guerra. Seu livro mais importante é: *Les Guerres, Eléments de Polémologie*, Paris, 1951

ras, surpreenderemos neles uma ruptura dos laços sociais — como diz P.A. Sorokin, uma "anomia". Considerando as guerras numa perspectiva histórica, porém, não se pode deixar de vê-las como um fator da expansão progressiva das zonas de soberania, isto é, das zonas de paz.

Vale acrescentar que nem todas as guerras são sangrentas. Nem sempre elas preenchem eficazmente a "função" que alguns lhes atribuem. As epidemias, por exemplo, reduzem a população mais rapidamente. Mesmo na Europa, a gripe espanhola, logo depois da guerra de 1914-1918, eliminou tantos homens quanto as armas, apesar dos quatro anos de luta. Os rituais e a regulamentação que preside aos combates têm por efeito, muitas vezes, reduzir as perdas, isto é, o custo (para o moralista) ou a eficiência das guerras (para o sociólogo que acredita na sua "função demográfica").

Consideremos agora não mais a função, mas a causa das guerras. Vamos repetir inicialmente o mesmo raciocínio: o excesso da população (qualquer que seja o critério com que se avalie tal excesso) não é o único fenômeno social observado com regularidade igual à da guerra. A divisão da humanidade em unidades políticas distintas, por exemplo, surge sempre que ocorre o fenômeno belicoso. Dizer que a causa última da guerra é um fenômeno que a precede, ou que sempre a acompanha, não me parece válido; significa apenas que todos os fatos belicosos pertencem à mesma espécie. Supondo-se, porém, que esse raciocínio pudesse ser admitido como válido, ele não confirmaria a teoria demográfica da guerra; de fato, há pelo menos um fenômeno social tão regular quanto o excesso de população: a pluralidade das coletividades. De fato, as unidades políticas são a expressão (sob a forma de soberania militar) da pluralidade das sociedades — poder-se-ia mesmo dizer, da existência de várias "humanidades sociais".

Além destas generalidades, como se pode demonstrar ou refutar a tese de que a superpopulação seria a causa da belicosidade, da propensão que têm as coletividades autônomas para se digladiarem? Como o "critério da presença" não nos dá a prova almejada, pois a causa que se quer descobrir não é o único elemento que surge com regularidade nos fatos a explicar, poder-se-ia conceber o "critério da ausência". Eliminada a população excessiva, as coletividades deixam de ser belicosas? Infelizmente, para o conjunto da humanidade esta é uma situação hipotética, pois, conforme afirma a própria teoria que estamos comentando, a superpopulação é endêmica.

A história fez algumas experiências parciais. Por exemplo: um país belicoso se torna pacífico quando se atenua a pressão demográfica? A França imperialista da Revolução e do Império se tornou pacífica no sé-

culo XIX, com a redução da natalidade? A Alemanha romântica se tornou imperialista à medida que aumentava o número dos alemães, em especial dos alemães jovens? Constatemos primeiramente que, pretensamente convertida ao pacifismo, a França não participou de menos guerras no século passado do que nos séculos precedentes; no século XX participou de um número ainda maior. Não há dúvida de que a Alemanha substituiu a França no papel de "provocador", mas isto não prova senão o que já é evidente: o Estado que constitui uma ameaça para os outros é aquele cujas forças aumentam mais rapidamente.

Em 1850, a França tinha deixado de ser o agente "perturbador" do sistema europeu, do mesmo modo como em 1950, a República Federal Alemã tinha deixado de ser o agente perturbador do sistema mundial. Os sentimentos das pessoas se ajustam automaticamente ao papel diplomático exercido pelo seu país? Isto é mais duvidoso. No século passado foram freqüentes, na França, os acessos de *chauvinisme* belicoso. Reduzido às suas ilhas, com uma densidade demográfica maior do que a de 1938, o Japão é desde 1945 um país pacífico, e talvez mesmo antimilitarista, bem diferente do Japão imperialista de vinte anos atrás.

Para ultrapassar esta oscilação entre uma afirmativa vaga e verossímil — a guerra, que tem como resultado a redução da população, deve estar associada à realidade demográfica — e proposições precisas e não demonstradas, é preciso antes de tudo definir mais rigorosamente o fato ao qual se atribui uma função causal: a superpopulação, ou a "pressão demográfica". É óbvio que o número de habitantes não mede adequadamente a pressão da população. No século XVIII a França estaria superpovoada com 40 milhões de habitantes; com este mesmo nível de população ela está hoje (1960) subpovoada. Há dois séculos, 45 milhões seria uma população superior ao *optimum* de bem-estar e ao *optimum* de potência; hoje, essa população é inferior ao segundo, e muito provavelmente também ao primeiro.

A superpopulação, com respeito a um espaço dado, se define com relação aos recursos disponíveis, que por sua vez dependem da tecnologia. Mas, se é absurdo avaliar a "pressão demográfica" de acordo com o dado bruto referente à população, também não é razoável medi-la tendo como referência o número teórico de habitantes que seriam capazes de viver num território dado, se fossem empregados todos os recursos oferecidos pela ciência e pela indústria. Empregado este último método, chegaríamos à conclusão de Sauvy, segundo a qual só a Holanda apresenta uma superpopulação absoluta[34]: o número de habitantes levaria a uma redução

34. E contudo, segundo A. Sauvy (*Population*, julho de 1960), a renda *per capita* continua a crescer na Holanda mais depressa que nos países de população estagnada.

da renda *per capita*, mesmo usando os modelos de produção mais avançados. Conviria, aliás, qualificar: "diminuição da renda média, comparativamente ao *optimum* de bem-estar"; isto é, comparativamente à renda que poderia caber a cada habitante se a população total fosse menor. Esta diminuição, com respeito a um *optimum* teórico, não provoca uma diminuição efetiva da renda: ao contrário, no caso da Holanda o crescimento global continua, e o produto *per capita* aumenta. São os estatísticos que afirmam que a produção aumentaria ainda mais depressa se a lei do rendimento decrescente não se fizesse sentir, se os investimentos necessários para conquistar ao mar uma área suplementar de cultivo não aumentassem com a população.

Em outras palavras, para precisar o conceito de superpopulação é preciso levar em conta ao mesmo tempo o espaço, os meios de produção e a organização social. Quando os geólogos e os biólogos nos dizem que 8 ou 10 bilhões de seres humanos poderiam hoje viver na superfície do mundo, em perfeito bem-estar, desde que se pudesse aplicar todos os conhecimentos disponíveis, eles nos dizem alguma coisa sobre as possibilidades oferecidas pela ciência, mas muito pouco a respeito da sociedade. O volume da colheita mundial de arroz ou de chá que resultariam da aplicação dos métodos de cultivo japoneses é interessante em si: indica a margem ainda existente para o crescimento, mas nada nos diz sobre a superpopulação como fato social, e sobre o efeito que pode ter esse fato sobre a freqüência ou a intensidade das guerras.

Talvez seja preciso definir superpopulação não mais em termos estáticos, mas sim dinâmicos; considerar que há uma superpopulação quando a curva do número de habitantes sobe mais depressa do que a curva da disponibilidade de recursos[35]. Esta definição seria satisfatória se as sociedades fossem homogêneas, e pertencessem todas à mesma espécie. No passado, a repartição da renda foi tal que a miséria das massas aumentava com a população (redução real dos salários), enquanto a riqueza dos privilegiados aumentava também. Pode-se falar de "superpopulação" neste caso? Temos de fato uma superpopulação se esta se caracteriza pelo "empobrecimento de um grande número de pessoas" (isto é, o empobrecimento do povo por se tornar este cada vez mais numeroso). Contudo, na hipótese aventada a comparação da curva do crescimento demográfico com a da curva dos recursos disponíveis não confirmaria o diagnóstico de "superpopulação", de acordo com a definição precedente. Mais ainda, o rápido aumento numérico, e a acumulação de jovens — fenômenos típicos da Europa do século XIX, que Bouthoul considera característicos da situação

35. Cf. G. Bouthoul, *opus* cit., p. 323.

explosiva — não entram no conceito de superpopulação definido mediante a comparação da curva demográfica e da curva dos recursos. No século XIX, a população européia aumentou mais do que em qualquer outro século precedente, embora milhões de europeus tenham emigrado. O crescimento da população do Velho Continente foi considerável, sem que nunca a curva demográfica tenha crescido mais do que a curva dos recursos. A renda *per capita* dos alemães não deixou de crescer, mesmo em 1914, o que quer dizer que não houve na Alemanha uma superpopulação, no sentido rigoroso do termo. Deve-se concluir, então, que os alemães foram belicosos por simples vitalidade biológica?

Pensei já numa outra definição: poder-se-ia dizer que há uma população excedente quando um certo número de habitantes, obrigados à ociosidade em conseqüência de circunstâncias sociais, se tornam disponíveis para a ocupação militar; neste caso, sua eliminação eventual, pela guerra, não se traduz por uma baixa da produção. Mas, refletindo, cheguei à conclusão de que o fenômeno definido dessa forma (que passarei a chamar de *excesso de homens*) é por demais freqüente para permitir um estudo de conjunto das relações entre a população e a belicosidade.

As sociedades antigas tinham permanentemente este *excesso de homens*. A noção mesma se relaciona com uma sociedade na qual o trabalho é considerado uma ocupação primária, e o combate como uma forma de luxo. Para os cidadãos das cidades, a situação era diversa. Não se ignorava que o trabalho fosse necessário para assegurar a existência; contudo, os cidadãos se dedicavam à política e à guerra. Nas sociedades européias onde a escravidão era desconhecida, e onde só os nobres tinham o dever de arriscar suas vidas na guerra, a rigidez da organização social (mais ainda do que a estagnação da tecnologia) criava um excesso endêmico de homens. Os exércitos pareciam uma necessidade normal da vida coletiva, porque mobilizavam os ociosos por vocação (os nobres) e por servidão (desempregados e vagabundos). A morte de uns era gloriosa — um privilégio vinculado ao Estado —; a de outros, um fato sem maiores conseqüências. Mas a Idade Democrática e a civilização do trabalho rejeitam, por princípio, essas duas categorias de ociosos.

Os excessos de homens não desapareceram nas sociedades modernas. A superpopulação rural, que muitas vezes se discute a propósito dos países subdesenvolvidos, é um fenômeno da mesma natureza. Enquanto não se puder mobilizar para o trabalho os braços inúteis (o que a China comunista pretende realizar), em quase todos os países o campo continuará a ter um excesso de homens: a produção agrícola não diminuiria com a eliminação súbita de uma parte da população camponesa. Mesmo na França do século passado, que se encontrava em processo de modernização, os his-

toriadores registram a presença de um grande número de homens inúteis, devido à lentidão da industrialização e à rigidez da organização social. Seria banal explicar as guerras da Espanha, da Argélia, da Itália e do México pela pressão de trabalhadores ociosos; mas explicar da mesma forma a propensão dos governantes a fazer a guerra, e a indiferença com que a opinião pública as recebe, deixaria de sê-lo.

Há três fatos demográficos — distintos, embora relacionados entre si — que podem ser associados à propensão para a guerra: o *excesso de homens*, a *superpopulação* (global ou parcial)[36] e a vitalidade *biológica* das populações. Nenhum dos três pode ser considerado, de modo geral e dogmático, como *causa* das guerras ou da "belicosidade" dos países (uma relação causal pressupõe que todas as outras circunstâncias sejam iguais; no caso que estamos estudando, as outras circunstâncias nunca são iguais). Contudo, cada um deles tem uma certa relação com os fenômenos bélicos, embora sejam relações difíceis de precisar.

O excesso de homens, no sentido mais geral, é um fenômeno endêmico em todas as sociedades onde a tecnologia é mais ou menos estacionária, e a organização social se acha cristalizada. A fase dita "histórica" se caracteriza por dois traços negativos: o equilíbrio demográfico não se pode manter, mesmo nas pequenas coletividades arcaicas e fechadas[37], devido a um mecanismo quase natural: a capacidade de iniciativa, de inovação, de adaptação técnica e social é ainda pequena (não em si, mas em relação aos problemas que se apresentam). Quase sempre houve homens inúteis para o processo produtivo. Como, ao mesmo tempo, a conquista, a exploração dos vencidos e a pilhagem são fontes de enriquecimento, a transformação desses desocupados em combatentes (que, no caso da vitória, trazem despojos do inimigo) é, estritamente, racional. Mesmo que essas coletividades pensassem em termos econômicos, teriam razões para pôr o combatente acima do trabalhador. Não só o primeiro protegia a vida do segundo como também muitas vezes *produzia* mais. Já no século passado, a hierarquia dos valores era bem diferente: o rendimento econômico das guerras (sobretudo as guerras de Napoleão III na Itália e no México) não podia ser comparado ao rendimento do trabalho. Só os oficiais conservavam em parte o prestígio dos antigos heróis.

36. Chamo de *superpopulação parcial* o distanciamento entre a curva demográfica e a dos recursos no referente a uma parte da população, e não à sua totalidade.

37. Nessas sociedades o equilíbrio também não se mantém de forma permanente: algumas coletividades se contraem, outras se expandem. Há sociedades que não possuem escrita, mas não há nenhuma que não apresente sinais de transformação. Contudo, tais sociedades para si mesmas não são históricas.

Não quero dizer que as guerras deixariam de existir se os excessos de homens fossem eliminados, como também não quero dizer que as guerras foram determinadas, historicamente, na sua freqüência ou intensidade, pelo número dos desocupados. Considero o excesso de homens como um fenômeno concomitante com a atividade belicosa, que contribui para torná-la inteligível. A maior parte das sociedades já dispuseram de homens, economicamente desempregados, que com a força das armas *produziram* glória ou despojos.

A superpopulação global ou parcial corresponde à acentuação do fenômeno precedente. Em certas circunstâncias, o número dos desempregados no campo aumenta em relação ao que era, ao nível "normal". Os pobres, os vagabundos e marginais se multiplicam. A concorrência pelos empregos faz com que os salários se reduzam, mesmo que o rendimento do trabalho se mantenha constante, ou cresça. Mas nem a experiência histórica nem a análise abstrata indicam que tal conjuntura explique necessariamente as guerras, ou que estas sejam provocadas com freqüência por uma situação desse tipo. As doenças eliminam os marginais tão bem quanto a guerra. A abundância da mão-de-obra tende mesmo a reduzir as reivindicações dos não-privilegiados. É verdade que alguns historiadores explicam as oscilações da história da China pela demografia. Contudo, mesmo nesta hipótese, a superpopulação originaria distúrbios internos, revoltas, mudanças de dinastia — não guerras entre unidades soberanas.

No que diz respeito à história européia, os demógrafos admitem um certo aumento da população, do século X ao XIII; uma redução, no século XIV, como efeito da "peste negra"; a estagnação, no século XV; um aumento substancial na Europa central, no século XVI, seguido de estagnação ou recuo na mesma região, no século XVII; um aumento importante e geral no século XVIII e um aumento tumultuoso no século XIX. Deste modo, os anos que se seguiram à "peste negra" deveriam ter sido menos belicosos, e os três períodos de guerras — as Cruzadas, a Guerra dos Trinta Anos e as guerras do século XX — deveriam ter sido precedidos por fases de crescimento demográfico sensível. Pode ser que uma diminuição maciça da população atenue a violência dos conflitos, mas, dos três exemplos, os dois primeiros não são convincentes. É difícil medir a intensidade do fenômeno belicoso na Idade Média, que variou segundo a época; a relação entre a situação demográfica e a motivação própria das Cruzadas, por exemplo, permanece obscura. Quanto ao terceiro exemplo — o da Europa no século XX, ele nos leva ao terceiro conceito que mencionamos, o de *vitalidade biológica*.

Sabemos, com efeito, que em 1913 nem a Alemanha nem a Europa sofriam de superpopulação. A ideologia do "povo sem espaço" ainda não

tinha curso *(Volk ohne Raum)*. Os dirigentes e a opinião pública do Reich *sabiam* que as riquezas estavam aumentando mais depressa do que a população. Se a causa do imperialismo alemão, e das guerras em que mergulhou a civilização européia, fosse o crescimento demográfico, caberia procurar os fatos essenciais não nos números brutos, ou na comparação de curvas, mas no inconsciente obscuro das coletividades.

A Alemanha e a Europa não tinham necessidade de perder dezenas de milhões de homens para assegurar aos sobreviventes da catástrofe um nível de vida mais elevado. Nenhum país do continente tinha ultrapassado o *optimum* de bem-estar; nenhum país podia acreditar que estivesse sendo esmagado pelo peso do número. Na Alemanha, como em todo país de natalidade elevada, os jovens eram proporcionalmente mais numerosos do que nos países onde a natalidade apenas permite a renovação das gerações. Esse reservatório de combatentes pode ter inspirado as ambições dos dirigentes, mas não devia inspirar-lhes angústia pela sua situação, ou a do seu regime. Se as guerras européias do século XX tiveram uma função demográfica (conforme Bouthoul), isto só pode ser explicado pelo fato de que a "pressão demográfica" que leva à guerra não é criada pela densidade da população ou pelo empobrecimento coletivo, mas por uma espécie de exuberância vital, comparável à que encontramos nas disputas e nos jogos dos adolescentes, em cujas veias o sangue circula com muito vigor. Não conhecemos bastante bem as leis que orientam o desenvolvimento das coletividades para que possamos excluir radicalmente a hipótese de um vínculo entre a fecundidade e o temperamento belicoso. Em todo caso, é possível afirmar com segurança que não é sempre que se encontra esse vínculo, e que, nos casos onde se pensa percebê-lo, outras explicações podem ser mais convincentes.

O próprio autor considerado como o teórico da explicação demográfica das guerras (Bouthoul) escreve explicitamente: "A superpopulação não leva necessariamente à guerra externa ou à guerra civil[38]." Segundo ele, a superpopulação põe em funcionamento instituições que provocam a eliminação da população excedentária; a guerra seria apenas uma dessas instituições. Trata-se de uma fórmula evidente, mas pouco instrutiva, que equivale à seguinte proposição: num espaço dado, com recursos dados, só pode sobreviver um certo número de pessoas; como este número tende constantemente a ser ultrapassado, entram em ação certos mecanismos sociais que eliminam o excesso.

No passado, em diversas ocasiões, os japoneses tomaram providências conscientes e sistemáticas para impedir a formação desse excesso. Além de

38. *Opus cit.*, p. 323.

tais práticas (que não são freqüentes), a mortalidade pelas epidemias, a fome e as condições de trabalho têm contribuído regularmente para o mesmo fim. Será o caso de considerarmos as guerras como complemento ou substituto dos casamentos tardios, o infanticídio e outras formas de eliminação, deliberada e sistemática, dos jovens? É certo que as guerras matam e, especialmente na nossa época, matam de preferência os jovens. Mas não creio que se possa comparar a "solução asiática" (mortalidade suplementar causada pelas condições de vida e de trabalho) com a solução européia (eliminação por guerras periódicas), contrapondo uma à outra. Até o século passado, a "solução européia" não diferia da asiática: a mortalidade excepçional dos jovens e as doenças cumpriam essencialmente a função de eliminar bocas inúteis. No século passado, essa função não foi exercida nas mesmas condições na Europa. Mas o crescimento demográfico não trazia consigo um excedente absoluto ou mesmo relativo (com relação ao *optimum* de bem-estar). Se ele fez com que a Alemanha se tornasse imperialista, e os Estados europeus belicosos, *contra a razão econômica, e sem necessidade,* deveríamos concluir que a fecundidade, e o excesso de jovens, em certas circunstâncias mal determinadas inclinam os povos, os governantes dos Estados e a opinião pública, a aventuras guerreiras. Mas, se essa "situação explosiva" incita o imperialismo, a experiência histórica nos lembra que nem os Césares nem os povos têm necessidade de tal incitação para nutrir suas ambições, e acreditar numa vocação imperial de domínio.

5. *Do petróleo ao átomo e à eletrônica*

O período histórico que se iniciou em 1945 difere profundamente tanto dos decênios precedentes como dos séculos da expansão européia.

Durante os tempos modernos, os europeus beneficiaram-se de uma conjunção extraordinária de circunstâncias. Os espaços vazios da América do Norte abriam-se à sua ocupação. Entre 1840 e 1960, 56 milhões de europeus deixaram o Velho Continente, 37 milhões deles rumo aos Estados Unidos Ao mesmo tempo, graças à superioridade dos meios de produção e de combate de que dispunham, os europeus impuseram suas leis à África e à Ásia; a Europa era rica e poderosa o bastante para demonstrar dramaticamente que a alegada opção entre o bem-estar e a glória era um anacronismo.

O povoamento do espaço vazio e a expansão da zona de soberania foram sucedidos, a partir de 1945, pela desagregação dos impérios coloniais construídos pelos europeus em território africano e asiático. As "minorias européias" abandonaram os países recém-independentes, retor-

nando às metrópoles. Os não-europeus passaram a adquirir as máquinas graças às quais essa pequena península pôde reinar sobre o mundo inteiro. Como a população dos países subdesenvolvidos tem, via de regra, uma fecundidade superior à dos países economicamente mais avançados, é explicável que se espalhe pela Europa ocidental, e por todo o Ocidente, o medo do esmagamento pelos grandes números — medo que desde 1850 tem inspirado aos franceses tantas preocupações.

Vale lembrar que em 1870 os europeus representavam cerca de quinta parte da humanidade (118 milhões sobre 560). Em 1900, representavam já uma quarta parte (400 sobre 1.608). Às vésperas da última Grande Guerra, representavam ainda cerca de um quarto. Supondo que a proporção diminua, passando a um quinto, isto significaria apenas o retorno à proporção existente há apenas três séculos.

Aliás, a relação numérica entre europeus e não-europeus não significa grande coisa, pois os europeus estão divididos em dois blocos hostis, um dos quais se sente (ou age como se sentisse) solidário com a revolta dos povos de cor contra o domínio branco, estando o outro militar e moralmente ligado aos Estados Unidos da América. A comparação das taxas de crescimento demográfico, nos dois lados da Cortina de Ferro, não justifica o derrotismo dos que se preocupam com o número.

É provável que a população dos Estados Unidos esteja aumentando hoje tão depressa quanto a da União Soviética. Na parte ocidental do Velho Continente, a taxa de crescimento é inferior à do outro lado da Cortina de Ferro. Mas a retomada de uma taxa de natalidade importante, na França e na Grã-Bretanha — que estavam especialmente ameaçadas pela subpopulação —, e a tendência à baixa da natalidade nos países da Europa oriental, à medida que se industrializam, sugerem que não se atribua caráter angustiante a essa desigualdade de ritmo.

Podemos considerar as taxas de crescimento demográfico nos Estados Unidos e na América Latina como representativas dos países industrializados e dos países em vias de desenvolvimento? Não há dúvida de que o crescimento é mais rápido nestes últimos. Entre 1940 e 1950, a população brasileira aumentou à taxa anual de 2,7%; a população mexicana, à taxa anual de 3,1%. Dentro de trinta anos, a população da América Latina dobrará (admitindo-se uma hipótese média, como perspectiva de evolução da taxa de natalidade daquela região), provavelmente, ultrapassando até o fim do século, a população da América de língua inglesa. Mas estas flutuações das relações de número não são diretamente perigosas para os povos que se multiplicam menos depressa e se enriquecem mais rapidamente.

Os países que têm uma renda *per capita* relativamente baixa (cujos camponeses ignoram os métodos modernos de agricultura e cuja indústria só

emprega uma proporção relativamente pequena da força de trabalho) têm hoje a tendência a "crescer e multiplicar-se". Este fato se explica, de modo geral, pela manutenção das taxas tradicionais de natalidade e a diminuição da mortalidade, como conseqüência da melhor higiene (melhoria que não implica um aumento substancial de recursos). O rápido aumento demográfico contribui mais para debilitar do que para fortalecer os novos Estados, tanto do ponto de vista econômico como político.

A abundância de jovens, que Bouthoul considera uma incitação à guerra, favorece a causa nacionalista — que deseja ardentemente expulsar os colonizadores. Conta-se que Ho Chi Minh teria dito a um interlocutor francês, antes do início da guerra da Indochina: "Vocês matarão dez homens, para cada soldado francês que matarmos. A longo prazo, porém, a vitória será nossa."

A metade da população da Argélia tem menos de vinte anos e todos os jovens são nacionalistas. Contudo, uma vez obtida a independência, a situação se modifica: o que constituía uma arma eficaz na luta contra o colonizador passa a ser uma fonte de fraqueza na luta contra a pobreza. No início do processo cumulativo de crescimento econômico, os investimentos necessários para a formação da juventude têm que ser deduzidos dos que visam aumentar a produtividade do trabalho dos adultos. O custeio das atividades diplomáticas e militares do Estado oneram a renda nacional — seja a parte destinada ao consumo, seja a que se destina aos investimentos. A menos que haja um regime autoritário e impiedoso, as despesas militares competem com os investimentos. A Índia teria hoje maiores possibilidades diplomáticas se sua taxa de natalidade caísse pela metade.

Essa proposição não contradiz a experiência francesa. Uma vez estabelecida a infra-estrutura administrativa e intelectual exigida pela modernização da indústria, a manutenção de uma taxa muito elevada de natalidade (ou, se isto não for possível, a imigração de trabalhadores estrangeiros) tem-se revelado um fator favorável ao aumento da produtividade e da renda *per capita*. No decênio 1950-1960, a produção por pessoa ativa aumentou mais nos países onde a população também aumentou mais: 5,6% por ano no Japão, 5,8% na República Federal Alemã, 4,4% nos Países Baixos e na Itália. Os índices correspondentes aos Estados Unidos, à Noruega e à Grã-Bretanha são, respectivamente, 6%, 1,9% e 2,2%. *No nível de desenvolvimento dos países ocidentais*, a expansão da força de trabalho facilita as transferências intersetoriais, anima a vontade criadora e o "sentido do futuro" parecendo assim favorável não só ao aumento do produto nacional (o que é natural), mas também ao aumento da produção *per capita* ou da produtividade nacional. O mesmo não acontece nos países da América Latina e da Ásia, nem naqueles cuja taxa de natalidade é superior

a 2% a.a. O aumento muito rápido da população pode constituir um perigo para o Ocidente — devido porém às revoluções e aos regimes autoritários, que provocam o risco de aumentar a pobreza das massas excessivamente numerosas a multiplicação de braços inúteis.

Convém, contudo, não deixar de levar em conta as relações atuais entre as populações e a força militar, entre esta e a potência diplomática. A potência defensiva e ofensiva das populações de elevada natalidade tornou-se irresistível. Os guerrilheiros não podem vencer os exércitos regulares, mas fazem com que a manutenção da ordem seja muito onerosa e a pacificação, impossível. Uma vez desaparecido o prestígio dos conquistadores, o número dos coloniais lhes dá fatalmente uma superioridade sobre o equipamento das tropas metropolitanas; os colonizadores, colhidos por um estranho paradoxo, são obrigados a mobilizar centenas de milhares de soldados contra alguns milhares de guerrilheiros. Na Argélia são 9 milhões de muçulmanos contra 1 milhão de europeus; 20.000 combatentes regulares do exército de libertação contra 400.000 soldados franceses; perdas em vidas humanas dez ou vinte vezes maiores do lado dos nacionalistas, despesas dez a vinte vezes mais elevadas do lado francês. Se os estadistas refletissem sobre a significação desses números, não teriam dúvidas sobre o resultado da luta.

Os povos pobres e prolíficos, imbatíveis no próprio terreno, são impotentes fora dele. A concentração dos recursos econômicos necessários para a fabricação das armas decisivas aumentou paralelamente com o poder de destruição dessas armas. Para mobilizar os exércitos do século XVII e do século XVIII foi necessária a administração das monarquias européias. Mas, durante a Primeira e sobretudo a Segunda Grande Guerra, só as grandes potências foram capazes de dar a milhões de homens em armas todo o armamento de que necessitavam: canhões, tanques, aviões. Nesta era do átomo e da eletrônica, o "clube dos grandes" é ainda menor: só as "superpotências" possuem, hoje, um arsenal termonuclear e veículos portadores para suas bombas atômicas da última geração: engenhos balísticos e bombardeiros estratégicos.

Na nossa época a influência dos números é diferente, porque os métodos de combate são numerosos. A lei do número influencia de modo diferente o combate "ordinário" com metralhadoras e o combate hipotético com armas de destruição maciça. Os árabes se libertam do jugo ocidental, mas não estão a ponto de enviar seus cavaleiros até Poitiers, como fizeram em outro século. Os ocidentais não se tornam mais pobres, com a redução do espaço sob sua soberania. Ao contrário, tornam-se mais ricos, mais depressa. A instabilidade da relação de forças está associada, de um lado, à variedade dos campos em que se desenrola a competição entre os povos, e

de outro, à rapidez com a qual os povos adquirem os instrumentos industriais da potência.

No mundo helênico, as grandes potências baseavam-se numa população de 10.000 a 20.000 cidadãos; explica-se assim que não tenham durado muito tempo, e que, de um século para outro, a *virtù* (como dizia Maquiavel) passasse de Atenas a Tebas, da Macedônia a Roma. Neste século, bastam algumas décadas para construir uma indústria pesada. Em 1960, a União Soviética já produzia mais do dobro do aço fabricado pelo III Reich alemão em 1939. A China não precisará de mais do que quinze anos para aumentar sua produção de aço em uns 20 milhões de toneladas, isto é, uma quantidade maior do que a produção atual da França. A superioridade que têm alguns países, devido ao seu avanço em matéria de desenvolvimento industrial, atenua-se e tende a desaparecer à medida que se difunde o tipo industrial de sociedade. As relações de força dependem dos números relativos de homens e de máquinas; e este último tem flutuado, neste século, ainda mais rapidamente do que o primeiro.

Pode-se conceber uma fase, além do atual estágio de industrialização do mundo, em que todos os povos tenham alcançado uma produtividade comparável — hipótese em que as relações de força poderiam depender exclusivamente do número de homens.

Mas pode ser, também, que a qualidade das máquinas seja o fator decisivo. Que podem fazer milhares de tanques contra uma bomba termonuclear? E que poderiam dezenas de bombas termonucleares contra o Estado que possuísse um sistema de defesa invulnerável, protegendo-o dos bombardeiros e dos engenhos balísticos inimigos?

Evitemos as profecias. Limitemo-nos a constatar que entre rivais da mesma ordem de grandeza (ou, se preferirmos, de tamanho), é a qualidade que faz pender a balança e leva a uma decisão. O que a capacidade de manobra das legiões romanas representou para o mundo da Antiguidade, os engenhos balísticos poderiam representar hoje para o hemisfério norte. Os cientistas tomaram o lugar dos estrategistas.

CAPÍTULO IX

Os Recursos

O espaço e o número escapam quase sempre à percepção consciente por parte dos atores internacionais; mas o ouro, a prata, os escravos e o petróleo sempre foram reconhecidos como motivos de lutas entre os Estados. Os historiadores e os filósofos não precisaram descobrir que as coletividades em conflito disputam metais preciosos e matérias-primas; sua função, na verdade, tem sido muito mais corrigir o cinismo do que desmascarar a hipocrisia, mostrando que os homens são também animados pelo simples desejo de glória ou pela ambição da vitória. Só na época atual a interpretação econômica tem a pretensão de ser original. Como nossa civilização dá primazia ao trabalho, os sábios e os ideólogos pensam estar apontando forças profundas e misteriosas ao explicar a história diplomática pelas razões econômicas.

Escolhi deliberadamente o termo *recursos* — o mais vago e o mais genérico — em vez de falar em *economia*. Convém deixar a este último termo seu sentido preciso e limitado. Entendo por *recursos* o conjunto dos meios materiais de que dispõem as coletividades para assegurar sua subsistência. Quando os homens são escravos, isto é, quando são tratados como objetos, eles fazem parte dos recursos de um país. Mas, em todos os outros casos, são sujeitos da atividade que transforma as coisas em bens; quer dizer que servem para satisfazer as necessidades ou os desejos. O conceito de *recursos* cobre um campo muito amplo, desde o solo e o subsolo até os alimentos e os produtos manufaturados. Engloba, de certo modo, as realidades a que se referem as duas noções anteriormente estudadas: o espaço e o número. A relação entre o espaço e o número depende dos recursos: do meio natural (as coisas) e da capacidade de utilizá-lo; capacidade que por sua vez depende do conhecimento dos homens e da eficácia da ação coletiva.

O conceito *econômico* não se aplica a um fragmento do conjunto dos recursos, que pudesse ser isolado, mas a todo um aspecto da atividade pela

qual as coisas são transformadas em bens. Chamemos de *trabalho* a ação dos homens sobre as coisas, a fim de utilizá-las. É uma ação que comporta um aspecto técnico e um aspecto econômico. O primeiro se reduz, logicamente, à combinação de meios, na busca de objetivos. Desde a revolução neolítica que o homem sabe cultivar o solo, provocando fenômenos biológicos graças aos quais os frutos da terra amadurecem, permitindo que a espécie humana cresça e se multiplique.

O trabalho comporta um outro aspecto, porém: o da utilização de meios escassos, com usos alternativos; em especial, um meio, essencialmente limitado, que é o *tempo* de cada trabalhador e dos trabalhadores tomados coletivamente. Não é impossível distinguir o *técnico* do *econômico*, no nível mais baixo: o do trabalhador individual; mas é preferível considerar a coletividade. A disparidade entre os desejos (pelo menos virtuais) e a possibilidade de satisfazê-los fica então evidente, como também a necessidade de escolha a que está sujeita a existência social. Cada coletividade *escolhe* uma certa *distribuição do trabalho* entre as diversas ocupações e uma certa *distribuição dos bens* disponíveis entre as classes sociais. Passa-se da distribuição do trabalho à distribuição da renda através de um *modo de circulação*. Todo sistema econômico, isto é, o conjunto das instituições por meio das quais as necessidades são satisfeitas, comporta três características, de acordo com os regimes de distribuição do trabalho, de circulação dos bens e de distribuição da renda.

Desde logo, se considerarmos as relações entre recursos e política externa, distinguiremos três tipos de dados que podem atuar como causas: os *recursos brutos* do meio natural; os *conhecimentos e técnicas* que tornam possível a exploração dos primeiros e o *modo de organização* aplicado à produção e à circulação, que determina o regime econômico, quer dizer, a maneira como as obrigações de trabalho e os frutos do esforço coletivo são repartidos pelos indivíduos que compõem a coletividade. Um estudo exaustivo deveria levar a tipos que caracterizassem cada um desses aspectos do sistema econômico, determinando a ação de cada um deles sobre o comportamento e o destino dos Estados. Esse estudo poderia levar-nos, contudo, a uma investigação quase indefinida. Parece-me preferível, portanto, focalizar nossa análise em três problemas, análogos aos que foram discutidos nos capítulos precedentes: em primeiro lugar, *os recursos enquanto meios de força*; em seguida, *os recursos enquanto objetivos dos beligerantes, motivos das rivalidades ou causas das guerras*; finalmente, *uma breve comparação da influência que os diferentes regimes econômicos modernos exercem sobre a conduta externa dos Estados*. A experiência talvez justifique esta simplificação.

O primeiro tema lembra os problemas clássicos: qual a relação entre a prosperidade, a riqueza e o bem-estar, de um lado, e a força política ou

militar, de outro. O segundo nos propõe mais uma vez a indagação eterna: por que motivo os homens se combatem? Pelo ouro ou pela glória? Em que circunstâncias procuram uma coisa ou a outra? O terceiro tema, enfim, nos orienta para o futuro: o trabalho e a guerra serão sempre atividades complementares, ou um certo gênero de trabalho tornará inevitável (provável, ou desejável) a eliminação da guerra?

1. *Quatro doutrinas*

Os economistas, historiadores e filósofos discutem há séculos as indagações que formulamos aqui. A resposta encontrada para cada uma delas leva quase-que necessariamente a uma resposta para as demais. De acordo com a concepção que se faça do trabalho ou da troca, a riqueza aparece como um favor favorável ou desfavorável à grandeza do povos; o comércio e a guerra passam a ser vistos como essencialmente semelhantes, ou não; o intercâmbio internacional parece provocar ou atenuar os conflitos.

Tentarei apresentar neste capítulo quatro tipos ideais: o *mercantilismo*, o *liberalismo*, a *economia nacional* e o *socialismo*. Historicamente, cada uma dessas doutrinas já foi exposta de diferentes maneiras. Na verdade, as doutrinas compósitas, ou qualificadas, são mais freqüentes do que as doutrinas puras. Assim, os sumários seguintes não pretendem reproduzir o pensamento exato dos pensadores ligados às quatro escolas que enumerei. Procurarei apenas mostrar a estrutura lógica de quatro construções intelectuais.

A doutrina mercantilista procura explicar as relações entre a economia e a política das nações tomando como ponto de partida a fórmula célebre: "Os nervos da guerra são o dinheiro". Entre as muitas ilustrações possíveis, vamos citar o *Traité de L'Économie Politique*, de Montchrestien (1615): "Quem disse em primeiro lugar que os nervos da guerra são o dinheiro não pecou por inoportunidade, pois, embora não seja ele o único fator (já que é também absolutamente necessário ter bons soldados), a experiência de vários séculos nos ensina que é sempre o fator principal. O ouro é muitas vezes mais poderoso do que o ferro[1]". Maquiavel, contudo, faz a afirmativa contrária, num texto célebre[2].

Se os metais preciosos são os nervos da guerra, eles dão a medida da força das nações, já que, em última análise, esta se revela à luz das "provas

1. *Opus cit.*, pp. 141-142 da edição Plon (Paris, 1889). Esta citação, como as seguintes, foi recolhida no livro de E. Silberner, *La Guerre dans la Pensée Économique du XVIe. au XVIII e. Siècles*, Paris, 1939. Outro livro do mesmo autor, *La Guerre et la Paix dans l'Histoire des Doctrines Économiques*, Paris, 1957, trata do século XIX.

2. Maquiavel, *Comentários sobre os Primeiros Dez Livros de Tito Lívio*, II, 10.

de força". A vontade de potência se manifesta, logicamente, pelo esforço para conseguir a maior quantidade possível de ouro e de prata. Há dois métodos para isto: a guerra e o comércio. A reserva de metais preciosos de cada Estado aumenta com os despojos conquistados aos inimigos e com o intercâmbio comercial, não havendo diferença essencial, em profundidade, entre os dois métodos — esta segunda afirmativa orienta todo o pensamento mercantilista.

Diz Colbert[3]: "O que caracteriza a grandeza e a potência de um Estado é exclusivamente a abundância de dinheiro". Se isto é verdade, é claro que o comércio, que contribui para aumentar a reserva de ouro e de prata dos Estados (isto é, para aumentar sua potência) não passa de um tipo de guerra. "O comércio provoca um combate perpétuo entre as nações da Europa, na paz e na guerra[4]." E ainda: "O comércio é uma guerra perpétua entre todas as nações, movida com espírito e esforços pacíficos[5]." Ainda no século passado, Dutot (1738) retoma a mesma idéia: "Fazer a paz, para obter todas as vantagens do grande comércio, é fazer a guerra a nossos inimigos[6]."

Certos autores ingleses ecoam os do continente europeu, recusando-se também a distinguir a supremacia comercial da hegemonia política: "*Whoever Commands the Ocean Commands the Trade of the World, and Whoever Commands the Trade of the World Commands the Riches of the World, and Whoever is Master of that, Commands the World itself*[7]." Esta maneira de pensar aproxima o *balanço de comércio* do *balanço de forças*, o equilíbrio comercial do equilíbrio de forças: "*The balance of power can in no other way be maintained or continued but by the balance of trade*[8]."

A assimilação do comércio à guerra deriva do seguinte raciocínio: como um balanço comercial positivo é necessário para acumular metais preciosos, e como não é possível para todos os Estados ter ao mesmo tempo um balanço positivo, o comércio não pode ser favorável a todos. O que compra mais do que vende perde ouro e prata, arruinando-se com

3. Citado por Silberner, *opus* cit., pág. 261. Colbert, Lettres, *Instructions et Mémoires*, Paris, 1862, t. II, 1.ª parte, p. CCLXIX.

4. *Ibidem*, t. VI, p. 266.

5. *Ibidem*, t. VI, p. 269.

6. Citado por Silberner, p. 53. Dutot, "Réflexions sur le Commerce et les Finances", in *Economistes Financiers du XVIIIe. Siècle*. Paris, Guillaumin, 1849, p. 1005.

7. "Quem comanda o oceano comanda o comércio mundial; quem comanda o comércio mundial comanda as riquezas do mundo; e quem é senhor dessas riquezas comanda o próprio mundo." Citado por Silberner, p. 106, nota 57. Evelyn, *Navigation and Commerce*, Londres, 1674, p. 15.

8. "O equilíbrio de forças só pode ser mantido, ou continuado, por meio do equilíbrio do comércio." Citado por Silberner, p. 106, nota 60, *The Golden Fleece*, 1737, p. 21.

essa perda comercial. A procura de metais preciosos cria uma diferença essencial entre o comércio externo e o comércio interno das nações; este último não modifica o estoque nacional de ouro e prata, que é determinado pelo primeiro.

Ainda em meados do século XVIII, um autor francês formula expressamente a seguinte tese: "O comércio verdadeiro de uma nação consiste essencialmente no seu intercâmbio com as nações estrangeiras. As trocas entre os súditos do mesmo Estado são menos um comércio real do que o deslocamento de bens, que facilita o consumo mas que nada acrescenta à massa das riquezas do país, nem acrescenta nada a seus benefícios[9]."

A busca de metais preciosos dá ao comércio exterior e à expansão comercial dos Estados um caráter agressivo com respeito aos rivais, pois o estoque mundial de ouro e de prata é limitado, como é limitado o montante do intercâmbio possível. Os mercantilistas raciocinam dentro de uma concepção de mundo finito e estático. A troca comercial não é vantajosa para o comprador como o é para o vendedor. De acordo com um autor italiano, Botero, "o comércio é a melhor maneira de se enriquecer às custas de outrem[10]". Acredita-se que: "Nossa perda equivale ao ganho obtido pelo estrangeiro[11]."

Depender o menos possível de fornecedores estrangeiros; produzir o mais possível aquilo de que o país necessita; proteger a indústria nacional contra a concorrência estrangeira perigosa — são conselhos que decorrem rigorosamente do esforço visando obter um balanço de comércio positivo. "O país que pode suprir suas próprias necessidades é sempre mais rico, mais forte e temido[12]."

Dentro dessa doutrina, não se coloca a questão da responsabilidade pelos conflitos. O conflito é natural e inevitável, uma vez que os interesses dos Estados são fundamentalmente contraditórios: "Aqueles que se ocupam com o governo dos Estados devem ter como objetivos principais seu enriquecimento, expansão e glória[13]." Se os franceses precisavam esmagar os holandeses, para poder aumentar seu comércio, por que razão deveriam hesitar em empregar a força a fim de realizar uma ambição legítima? Contudo, os mercantilistas não eram necessariamente belicosos.

9. Citado por Silberner, p. 109. Goyon de la Plombaine, *La France Agricole et Marchande*, Avignon, 1762, t. II, p. 468.
10. Citado por Silberner, p. 108. G. Botero, *Raison et Gouvernement d'Etat*, Paris, 1599, liv. VIII, p. 262.
11. Silberner, p. 108. Montchrestien, *opus* cit., p. III.
12. Silberner, p. 110. Montchrestien, *opus* cit., p. 131.
13. Silberner, p. 26. Montchrestien, p. 11.

Afirmar que "os benefícios do grande comércio" equivalem a uma guerra contra os inimigos do país é reconhecer, de certo modo, que a guerra pode ser substituída pelo comércio. De outro ponto de vista, porém, pode-se dizer que a postulação da rivalidade essencial dos Estados leva ao conceito de guerra permanente, assuma ela a forma de luta aberta ou a forma disfarçada de comércio. Para os governantes, escolher uma alternativa ou outra é mera questão de oportunidade.

Bodin não é um incendiário, mas reduz a alternativa entre paz e guerra a um cálculo racional. Se um príncipe é sábio e magnânimo, mesmo que seja poderoso "nunca exigirá a guerra ou a paz se não for obrigado a isto pelas leis da honra; e jamais fará a guerra se não esperar da vitória mais vantagens do que desvantagens traria a derrota[14]". Esta fórmula de Sir William Temple exprime, na sua franqueza e moderação, todo o sentimento pacifista de que o mercantilismo é capaz: "Este é um princípio do qual não creio que se possa discordar: um Estado prudente jamais empreenderá uma guerra senão com o objetivo de realizar conquistas, ou movido pela necessidade de se defender[15]."

O pensamento liberal não só tem um objetivo diferente do do mercantilismo, mas também interpreta os fatos de outra forma. Para o mercantilista, o que eu ganho alguém perde; para o liberal (isto é, liberal típico), numa troca livre o que ganha menos ainda assim ganha. A demonstração desta fórmula assume diversas formas, mais ou menos refinadas, mas o núcleo da argumentação é tão simples quanto o da doutrina mercantilista.

Segundo esta última, o comércio não é um meio para obter um bem que se almeja em troca de outros bens de que se pode dispor: é um método, aparentemente pacífico, para aumentar a participação num determinado estoque de metais preciosos. No momento em que desaparece a obsessão pelos metais preciosos (quando o desenvolvimento dos meios de produção dissipa a ilusão de que há um volume fixo de bens ou de comércio a repartir entre as nações), o caráter "belicoso" do comércio internacional desaparece por si mesmo, evidenciando-se sua natureza pacífica. Se cada um dos participantes do ato de troca age livremente, nenhum deles pode perder, ainda que, em termos monetários, ganhe menos com a operação.

Com a obsessão pelos metais preciosos desaparece também a idéia de que há uma diferença essencial entre o comércio internacional e o comér-

14. Silberner, p. 20. J. Bodin, *De la République*, Paris, 1576, liv. V, p. 593.

15. Silberner, p. 65. Sir William Temple (tradução francesa: *Les Oeuvres Mêlées de M. le Chevalier Temple*, Utrecht, Schonben, 1693, p. 38).

cio interno. O liberalismo perfeito admite uma "comunidade de comércio universal". Não importa o traçado das fronteiras políticas: em qualquer lugar os compradores obterão bens produzidos localmente dando como contrapartida bens de que disponham. Do ponto de vista ideal, e com relação à humanidade considerada em conjunto, há um só comércio, que a força militar dos Estados é impotente para alterar. De acordo com as palavras de Bentham que se tornaram célebres: "Conquer the whole world, it is impossible you should increase your trade one half-penny[16]."

Os liberais concluem, logicamente, que o comércio é, por sua natureza, contrário à guerra. O comércio pacifica, enquanto a rivalidade política inflama as paixões. No século XVIII as fórmulas que se opõem ao mercantilismo são mais freqüentes. Quesnay, por exemplo, não admite mais que o comércio exterior comande a grandeza das nações e que seja essencialmente agressivo: "o comércio recíproco das nações é sustentado mutuamente pelas riquezas dos vendedores e dos compradores[17]." Escreve Dupont de Nemours: "As alfândegas denotam uma espécie de hostilidade recíproca entre as nações[18]." Numa fórmula que acompanha admiravelmente bem as de Colbert, um século antes, o abade Baudeau escreve, em 1771: "A oposição dos interesses é a essência da política de usurpação. A unidade de interesses é a essência da política econômica[19]."

Uma vez estabelecido que "o espírito de conquista e o espírito do comércio se excluem reciprocamente numa nação", para usar as palavras de J. F. Melon[20], os liberais (diferentemente dos mercantilistas, para quem os conflitos internacionais não apresentavam nenhum problema, porque pertenciam à ordem natural das coisas) precisam explicar *por que acontecem as guerras*. De modo geral, parece haver três explicações possíveis. A primeira repousa na idéia de que a política e o comércio pertencem a duas ordens fundamentalmente distintas. Os Estados estariam em rivalidade permanente não porque têm interesses econômicos contraditórios, mas porque os príncipes, ou os povos, são ávidos de territórios ou de glória. Uma segunda explicação acentua a diferença entre o interesse genuíno

16. "Mesmo conquistando todo o mundo, é impossível para um país aumentar seu comércio em um só vintém." Citado por Silberner, p. 280, nota 18. Bentham, *Principles of International Law*, essay IV, p. 557, *in The Works of J. Bentham*, Edimburgo, 1842, t. II.

17. Citado por Silberner, p. 196. Quesnay, artigo "Grains" da Enciclopédia, *in Oeuvres Économiques et Philosophiques*, publicadas por Oncken, Frankfurt e Paris, 1888, p. 240.

18. Citado por Silberner, p. 204. Declaração de Dupont ao Conselho dos Antigos (sessão de 4 floreal, ano IV. "Moniteur Universel" de 28-IV-1796, n.º 219, p. 875).

19. Citado por Silberner, p. 207. Abade Baudeau, *Première Introduction à la Philosophie Économique*, *in Physionales*, E. Dain, Paris, Guillaumin, 1846, t. II, p. 742.

20. Citado por Silberner, p. 172. "Essai Politique sur le Commerce", *in Economistes Financiers du XVIIIe. Siècle*, E. Dain, Paris, Guillaumin, 1842, p. 733.

dos Estados ou das nações e a consciência que têm deles os governantes. Ou então os liberais distinguem entre a economia tal como ela seria numa "comunidade de comércio" e como é na prática, distorcida por monopólios privados. Por fim, uma terceira explicação residiria em invocar a superpopulação. Os precursores de Malthus são numerosos: o mesmo autor que afirma que o espírito de comércio e o espírito de conquista se excluem mutuamente (J. F. Melon) admite que a superpopulação é um motivo legítimo para a conquista territorial.

A primeira explicação equivale a restringir o âmbito da interpretação econômica da política. Não é legítimo interpretar o mundo como se ele fosse uma "comunidade de comércio universal". A concorrência política dos Estados é um dado fundamental: as vantagens e os inconvenientes dessa doutrina econômica não devem ser avaliados com relação a toda a humanidade, mas em função das conseqüências que acarreta para Estados efetivamente rivais (basta tomar este princípio, combinando-o com o fato, relativamente novo, da industrialização, para termos o fundamento da escola da economia nacional).

A interpretação que se encontra mais freqüentemente é a segunda — a que explica os conflitos pela distância entre a economia tal como deveria ser e tal como é na realidade. A idéia essencial, que surge em toda a literatura do século passado, vindo a furo em livros como os de Hobson e de Norman Angell, já se encontra em Quesnay: a distinção entre os comerciantes e o comércio, entre os interesses privados de alguns e o interesse esclarecido da coletividade. "Os comerciantes participam das riquezas das nações, mas as nações não participam das riquezas dos comerciantes... Todas as guerras e todas as reservas relativas ao comércio se dirigem, de fato, ao monopólio — involuntário talvez — por parte dos negociantes reinícolas, sempre funesto às nações que não distinguem seus interesses dos interesses dos seus comerciantes e que se arruínam sustentando guerras destinadas a assegurar aos agentes nacionais do seu comércio um privilégio exclusivo, que é prejudicial àquelas nações[21]."

No caso extremo, o liberal à moda de Bentham afirma que as guerras custam sempre mais do que o benefício que trazem, mesmo para o vencedor, e que as conquistas são, em essência, um mau negócio. De que vale assumir o ônus da administração de um território estrangeiro? Desde que ele esteja aberto ao comércio internacional, a metrópole teria as vantagens que extrai das suas próprias colônias sem as despesas a que estas obrigam.

Os acontecimentos do século XX contribuíram menos para refutar esse otimismo doutrinário do que para incitar os economistas de inspiração

21. Citado por Silberner, p. 197. Quesnay, *ibidem*, pp. 461 e 489.

liberal a tomar consciência, mais claramente, da diferença que há entre os países de regime capitalista, tal como eles existem, e o tipo ideal da economia liberal. O livro de L. Robbins, sobre as causas econômicas dos conflitos[22], ou o de Schumpeter[23] sobre o imperialismo, são prolongamentos dos escritos de Quesnay e de Adam Smith — dos economistas que atribuem ao espírito monopolístico e a resquícios do mercantilismo a responsabilidade pelas guerras. Veblen foi o único a inaugurar um novo capítulo, retomando a assimilação do espírito de comércio pelo espírito de guerra e admitindo que o espírito da paz teria como centro a indústria.

Os economistas da escola historicista e nacional não aceitariam nenhuma das duas teses extremas; rejeitariam a tese mercantilista (o comércio como continuação da guerra por outros meios) e o liberalismo de Bentham: "O comércio é em essência vantajoso, mesmo para a parte que tem com ele uma vantagem menor". Ou ainda: "Nunca há um conflito real entre os interesses das nações; só a incompreensão faz com que esses interesses pareçam às vezes repugnantes[24]."

A escola historicista toma a realidade como ponto de partida — uma realidade que nos mostra o espaço em compartimentos e a humanidade fracionada em Estados. A rivalidade entre estes não se limita à concorrência econômica: as nações não fazem guerra entre si exclusivamente para conquistar riquezas ou favorecer seu comércio. O balanço das guerras não deve ser estabelecido tendo por referência o conjunto da população do mundo, ou em termos apenas de bens e mercadorias. Ao proteger um país da invasão, os exércitos são *produtivos* na mesma medida das riquezas que salvam. Em caso de vitória, obtêm despojos do inimigo para o Estado e o povo, e também novos meios e oportunidades para a prosperidade nacional.

Esta interpretação, comedida e razoável, das relações entre a economia (ou o comércio) e as guerras (ou as conquistas) seria admitida, provavelmente, pela maioria dos liberais do século passado, por estar em conformidade com a experiência. Se se admitir como uma premissa fatal o fracionamento da humanidade em Estados rivais, os exércitos passam a ser indispensáveis às nações, embora sejam onerosos. É ocioso escrever, seguindo Quesnay, que "o estadista lamenta a destinação dos homens à guerra da mesma forma como um proprietário lamenta a perda da terra necessária para preparar o fosso destinado a guardar seus campos[25]". Se o

22. L. Robbins, *The Economic Causes of War*, Londres, 1939.
23. J. Schumpeter, *Imperialism and Social Classes*, Oxford, 1951.
24. Citado por Silberner, p. 261. Bentham, *opus cit.*, p. 552 e 559.
25. Citado por Silberner, p. 193. Quesnay, *opus cit.*, p. 219.

proprietário está condenado a perder seus campos no dia em que o fosso deixar de existir, este é efetivamente vantajoso, ainda que represente uma perda de área cultivável. Da mesma forma, o liberal pode alegar que toda e qualquer guerra é onerosa, mesmo para o vencedor — se ele tem como modelo uma comunidade universal e pacífica, sem fronteiras e sem soldados. Contudo, sendo o mundo o que é, será difícil negar que as guerras vitoriosas trouxeram às vezes vantagens a alguns povos, aumentando suas possibilidades de bem-estar.

Mas a idéia inovadora e importante que domina o pensamento da escola que chamarei de *nacional*, em lugar de historicista, não diz respeito ao balanço dos conflitos nem ao julgamento que se deve fazer sobre os exércitos. A originalidade da escola nacional consiste em retomar alguns argumentos mercantilistas, renovando-os à luz da nova economia industrial. F. List, por exemplo, não nega que o bem-estar dos indivíduos seja o objetivo final nem que as guerras sejam, em si, destruidoras de riquezas. Contudo, a existência de uma pluralidade de unidades políticas, separadas umas das outras, é um fato incontestável; o economista não tem o direito de se desinteressar do destino da coletividade a que pertence, nem deve raciocinar com base numa humanidade sem fronteiras — ideal, talvez, mas no momento inacessível. Hoje, o liberalismo comercial não contribui em igual proporção à prosperidade de todas as nações; tende a consagrar (e talvez a reforçar) a supremacia dos países mais avançados, isto é, das nações que já possuem uma indústria. De que modo as nações menos avançadas poderão progredir industrialmente se suas fronteiras estiverem abertas aos produtos manufaturados de outros países? O livre comércio as condenaria a continuar indefinidamente como fornecedoras de produtos primários. Numa época em que a indústria é uma condição da potência, a supressão das barreiras aduaneiras tenderia a eternizar a disparidade atual entre os países agrícolas e os países industrializados, ou seja, a tornar permanentes as desigualdades de força e de nível de vida, contrárias à justiça e talvez mesmo à paz.

List concebeu com clareza a teoria, que mencionamos acima, do desenvolvimento harmonioso[26]. Como este só é possível dentro de um quadro suficientemente amplo, passa-se à noção dos grandes espaços econômicos. A criação de vastas unidades político-econômicas é a primeira etapa no caminho para uma "comunidade de comércio". Os defensores da doutrina da economia nacional não negam que esta primeira etapa possa exigir o emprego da violência. Para que uma nação possa bastar a si mesma, no que é essencial, é preciso antes de mais nada proteger suas indústrias

26. Cf. Cap. VII, seção 3.

nascentes — e proteger de modo permanente suas indústrias vitais. Às vezes é preciso também "ajustar" o território nacional.

List não exclui a possibilidade, a longo prazo, de uma paz fundamentada no equilíbrio das nações e das economias nacionais. Além da formação desses grandes conjuntos econômicos, o "livre câmbio" será fecundo porque estabelecerá relações entre parceiros iguais. A paz universal não vai resultar do liberalismo comercial, mas este poderá ser o resultado último de uma humanidade pacificada, graças ao protecionismo transitório e ao revigoramento das unidades político-econômicas em que a humanidade está naturalmente dividida.

A doutrina socialista é provavelmente a que é mais difícil de resumir em algumas proposições genéricas, relacionadas com as guerras e os conflitos. Os socialistas utópicos se inclinam a crer que a paz entre os Estados será uma conseqüência natural da paz interna das nações. Enquanto houver miséria, enquanto as injustiças não forem eliminadas, continuará a haver também luta entre os indivíduos e as classes. Os socialistas utópicos não parecem ter uma teoria única e coerente das relações entre as classes e as rivalidades entre os Estados. Mas eles postularam, de forma mais ou menos clara, que a reconciliação dos homens e dos grupos, dentro de uma ordem social e eqüitativa, levaria também à reconciliação dos Estados.

Por outro lado, o socialismo de inspiração marxista prega algumas idéias simples e categóricas. Considera as guerras como fatais no regime capitalista. Toma emprestada a uma das facções da escola liberal a explicação das guerras pela concorrência dos interesses econômicos, acrescentando a afirmativa de que com o advento do socialismo desaparecerão as causas e oportunidades dos conflitos armados. Simplificando, poder-se-ia dizer que, de acordo com os marxistas, os mercantilistas descrevem fielmente o caráter belicoso do comércio *no regime capitalista*; os liberais, o caráter pacífico do comércio *após o fim do regime capitalista*.

A economia é belicosa sob um regime capitalista e será pacífica sob um regime socialista. A questão é saber por que razão. Os economistas liberais tinham acusado o protecionismo e os monopólios, a ação das grandes companhias ou dos *trusts*. Lenin retoma todas as acusações formuladas pelos economistas de inspiração liberal contra os responsáveis pelo imperialismo (interesses privados, grupos privilegiados), transfigurando contudo esta interpretação ao declarar que, longe de ser causado por uma minoria, o imperialismo é a expressão necessária do capitalismo que chegou a uma certa fase da sua evolução (a fase monopolística). Sob a influência de J. A. Hobson e de Rudolff Hilferding[27], afirma que o capitalismo está con-

27. *Das Finanzkapital, eine Studie über die Jüngste Entwicklung des Kapitalismus* (de 1909), Viena, 1920.

denado ao imperialismo e que a repartição pacífica do mundo entre os monopólios privados ou os Estados é impossível. O leninismo volta a estabelecer, assim, o parentesco essencial do comércio e da guerra. Mas a dialética mercantilista era mais clara do que a do leninismo: a busca de metais preciosos, cujo estoque era considerado limitado, criava logicamente rivalidades e conflitos. Mas, pode-se dizer o mesmo a respeito da busca de mercados, de matérias-primas e de oportunidades de lucro?

As quatro escolas que mencionamos não estão em desacordo sobre todos os pontos. A propósito dos conflitos políticos, por exemplo, alguns liberais concordam com a maior parte dos mercantilistas e dos economistas da escola nacional em proclamar que a rivalidade dos Estados é fundamental e que as guerras nem sempre se devem à oposição dos interesses comerciais. Da mesma forma que os liberais, os socialistas têm como objetivo último o bem-estar das pessoas. A escola nacional, como a mercantilista, pretende estar a serviço da grandeza das nações. Essas escolas se definem e se opõem por sua interpretação do comércio, considerado como a essência da vida econômica. Segundo os mercantilistas, o comércio é uma forma de guerra; para os liberais, é a paz, desde que seja livre. Para os economistas da escola nacional, o comércio será pacífico quando todos os países forem desenvolvidos. Já os marxistas acreditam que o comércio é belicoso no capitalismo, mas será pacífico sob o socialismo.

2. *Interpretação histórica das doutrinas*

As doutrinas podem sempre ser explicadas em parte pelas circunstâncias históricas. Quer o objetivo supremo seja a potência do Estado ou o bem-estar dos cidadãos, basta que se alterem os fundamentos da força para que mudem também, legitimamente, os julgamentos feitos pelos economistas sobre as diversas atividades.

Na Antiguidade — a era da coragem — a força militar dependia essencialmente do número de combatentes, do vigor físico dos soldados, da organização do exército. O modo de vida que favorecia o número e a qualidade dos combatentes — a vida rural — foi visto durante séculos como fonte de todas as virtudes, pacíficas e marciais. Ainda em 1940 o marechal Pétain cantava a terra, "que não mente"; inspirado em crenças imemoriais e em sugestões feitas por conselheiros reacionários, Pétain se dispunha a só erguer a França pelo retorno aos campos. É menos difícil desculpar Sully, que no fim do século XVI acreditava serem "os povos fortes... os povos de camponeses, pois a indústria desabitua os jovens desta atividade dura e laboriosa, que é necessária para formar bons soldados". A indústria e as cidades são consideradas causas de corrupção: a indústria debilita os po-

vos, o luxo amolece os homens. É a simplicidade e a frugalidade que fazem com que os Estados prosperem.

Embora essas idéias possam ser encontradas até em pensadores dos meados do século XVIII, a partir da aurora dos tempos modernos elas já não constituem mais do que uma verdade parcial. Os soldados têm que utilizar a pólvora e os canhões e precisam de um mínimo de instrução. Na "era da coragem" (como dizia Fuller), só com as guerras púnicas os cidadãos romanos tinham chegado a alcançar sua maestria tática; a longa duração do serviço militar os havia transformado em profissionais.

Os combatentes de elite que dominam os campos de batalha dos séculos XVI e XVII, na terra e mais ainda no mar, não são mais amadores, nobres ou burgueses. Tanto em armamento como em treinamento, eles dependem da autoridade política — a cidade, o príncipe, o Estado —, que precisa ter recursos financeiros suficientes para mobilizá-los, equipá-los, para organizar as tropas ou tripulações, fabricar ou comprar navios e canhões.

Maquiavel, no princípio do século XVI, é, como teórico militar, um reacionário: não acredita na eficiência da artilharia e ignora a necessidade dos "nervos da guerra". Por amor à Antiguidade, e por doutrina política, preconiza um exército de cidadãos e continua considerando a infantaria como "a rainha das armas". Numa época em que a guerra de corso e a pirataria têm efeitos consideráveis, em que o comércio internacional exige tanto os vasos de guerra quanto os navios cargueiros, os conselhos que os mercantilistas davam aos monarcas estavam menos afastados da verdade histórica e eram menos perversos do que nos parecem hoje. As unidades políticas não diferiam tanto entre si pela população e o potencial da sua indústria como pela capacidade desigual de mobilizar recursos. A força militar refletia, antes de mais nada, esta capacidade de mobilização. Uma cidade que o comércio enriquecera, como Veneza, podia transformar-se numa grande potência militar adquirindo soldados e marinheiros mercenários. Um Estado amplo perdia a possibilidade de ação se a falta de recursos não lhe permitia mobilizar tropas, ou recrutar voluntários. A fórmula de Maquiavel, segundo a qual "quem tem soldados encontra dinheiro", era verdadeira, mas num sentido em que o secretário florentino provavelmente não pensara: ao monopolizar os poderes de polícia, o Estado adquiria a capacidade de assenhorear-se de uma parte importante dos recursos do país, para fazer face a suas próprias necessidades. A força militar continuava a ser uma função do potencial e da capacidade de mobilizá-lo; mas como esta última parecia agora uma característica de todos os Estados, era o potencial que passava para primeiro plano, representando o fator diferencial.

No fim do século XVIII, já se esgotara o debate sobre a eficiência do ferro e do ouro, da infantaria e da artilharia. Qualquer que fosse o valor atribuído aos metais preciosos, a riqueza das nações (o que chamamos de crescimento econômico) não é mais vista como uma função do estoque de ouro e de prata. A paz, a ordem pública, a atividade dos comerciantes e dos "industriais", o espírito de iniciativa — eis as causas profundas que explicam por que alguns países se desenvolvem mais depressa do que outros. O tempo dos piratas passou. O comércio é agora uma atividade genuinamente pacífica, e ninguém mais o considera uma "guerra disfarçada". Os autores britânicos têm um incentivo adicional para acentuar o aspecto pacífico do intercâmbio internacional: pertence a seu país a melhor parte desse comércio.

Ao mesmo tempo, basta abrir os olhos para constatar que "a virtude é sempre recompensada": consagrando-se às obras da paz, os povos garantem sua segurança e constroem sua potência. Adam Smith constata que as condições necessárias para a força militar não são mais as que prevaleciam no passado, quando os povos rústicos eram os povos fortes. As armas e os instrumentos eram simples e pouco diferiam entre si: o fator essencial era o vigor físico e o ardor marcial. O luxo e a indústria ameaçavam enfraquecer o espírito de luta dos combatentes, mais do que contribuir para aperfeiçoar os instrumentos de combate. A imagem que se tinha de Roma era a da cidade republicana, que a frugalidade e a virtude de seus cidadãos de hábitos rústicos tinham elevado aos píncaros da glória, sucedida pela cidade imperial, cuja riqueza e corrupção a precipitaram no abismo. Em Cápua, os soldados de Aníbal tinham sido contaminados por essa licença, preparando sua própria derrota. Agora, uma imagem diferente substituía a que os autores modernos tinham tomado emprestada à literatura antiga. Graças à indústria, a civilização leva a melhor sobre a barbárie. A riqueza e a potência caminham juntas, baseadas ambas na indústria.

Neste ponto surgiu a objeção dos economistas da escola nacional. Se o desenvolvimento industrial comanda ao mesmo tempo o enriquecimento e a potência, ele passa a ser o objetivo prioritário. O comércio livre é apenas um meio para alcançá-lo. Contudo, de acordo com esses economistas, o livre intercâmbio entre unidades político-econômicas que não atingiram o mesmo estágio de desenvolvimento paralisa ou atrasa as menos desenvolvidas. A tese da industrialização é retomada, mas agora às custas da proteção aduaneira e do crescimento harmonioso.

Em meados do século XX, como em meados do século XIX, estas escolas subsistem ainda, embora suas doutrinas tenham adquirido formas mais sutis: uma favorece por princípio a liberalização do comércio; a outra coloca acima de tudo os objetivos da industrialização e do crescimento har-

monioso. De um lado, as divergências entre as duas escolas têm a ver com questões factuais: a influência que pode ter uma política liberal de comércio exterior sobre a industrialização, no caso dos países em vias de desenvolvimento. Nenhum economista ousaria oferecer uma solução para este problema de forma simples e categórica. Mesmo o economista de tendência liberal reconheceria a necessidade de medidas de proteção parciais e temporárias, e o economista de tendência protecionista admitiria a vantagem de certo tipo de comércio. Subsistem, contudo, as duas orientações divergentes: uma preconizando a economia dos grandes espaços, na medida do possível auto-suficiente; a outra buscando uma solidariedade mundial, fundamentada no comércio mais intenso possível.

A preferência pela primeira dessas fórmulas é ditada quase sempre tanto por considerações políticas e militares quanto econômicas. A potência do Estado é função da dependência do exterior, além dos recursos existentes e da capacidade de mobilizá-los. Uma indústria ou um exército podem ser paralisados pela falta de uma matéria-prima ou de um produto. A busca da produtividade leva a uma divisão internacional do trabalho tão grande quanto possível, mas a preocupação com o poder nacional proíbe o sacrifício de qualquer peça vital da máquina de produção. O raciocínio "nacionalista" é convincente, porque o mundo está fragmentado em soberanias rivais; o raciocínio liberal pressupõe uma "comunidade universal", ou procura criar condições para sua criação.

Pode-se explicar, assim, as teorias relativas à relação entre os recursos e a força militar ou a potência dos Estados: todas comportam uma parte de verdade, de acordo com a época. Mas nenhuma é inteiramente verdadeira, porque nenhuma passa em revista, de modo sistemático, os múltiplos fatores existentes na realidade. Se admitirmos que as armas são equivalentes, são o número, o vigor e a organização dos combatentes que vão determinar a relação das forças. Se fizermos o mesmo com o número, subsistirá a dualidade do furor guerreiro e da organização. *É o fator diferencial, característico de cada época, que o teórico isola e transfigura em causa única.*

Vale lembrar, contudo, que em todas as épocas há casos marginais, aberrantes ou de exceção. A potência militar de Atenas estava baseada na mineração, no comércio, no seu império e na sua frota: foi uma potência precária, de curta duração, mas que nem por isto deixou de dominar durante algum tempo o sistema das cidades helênicas. Cartago, que chegou a abalar Roma, teria subscrito a fórmula dos mercantilistas: o dinheiro são os nervos da guerra. Os cidadãos de Cartago bateram-se durante anos contra os soldados romanos, antes de sucumbir, no fim da terceira guerra púnica. Contudo, Aníbal chefiava um exército de mercenários, com contingentes fornecidos pelos aliados.

Saltemos alguns séculos: ninguém proclamará em nossos dias que a qualidade dos combatentes é função da sua frugalidade. Quando se trata de pilotar aviões de combate ou dirigir carros de assalto, o nível de instrução técnica é mais importante do que a simplicidade dos costumes. Contudo, na Argélia a fórmula antiga volta a ser verdadeira. Os camponeses locais estão melhor habilitados ao combate noturno, à guerrilha e às emboscadas do que o jovem francês do exército regular, habituado às cidades e à luz elétrica. A superioridade de número, de organização e tecnologia dão a este último o domínio do terreno. Contudo, a superioridade qualitativa, neste gênero especial de luta, não pende para o lado da civilização, mesmo na nossa era industrial.

Resta uma parte de verdade, mais geral, na afirmativa de que os povos pobres têm uma superioridade marcial sobre os povos ricos. Não há dúvida de que a força dos exércitos regulares é função do seu equipamento; este, por sua vez, reflete o poder industrial. Assim, a força militar seria proporcional ao potencial humano e industrial se se admitisse igual capacidade de mobilização para todos os países. Contudo, esta capacidade nunca é igual, sendo comandada por duas variáveis: a eficácia administrativa e a resistência das massas às privações. O volume dos recursos disponíveis para o esforço de guerra pode ser medido pela diferença entre a produção global e o mínimo necessário para a subsistência. Ora, a frugalidade da população permite que se aumentem os suprimentos ao exército em campanha, que se reduza o custo da população civil e que, ao mesmo tempo, se amplie a diferença entre a produção total e o mínimo irredutível de consumo civil.

Por outro lado, o regime político que detém o poder tem uma capacidade maior ou menor de convencer o povo a aceitar uma redução do nível de vida. A repartição dos recursos coletivos, na paz como na guerra, está associada ao modo de governo. As alternativas modernas do bem-estar e da potência renovam, na idade industrial, as antigas alternativas da frugalidade (mãe das virtudes) e do luxo (princípio da corrupção). Resta saber se a frugalidade obrigatória, imposta pelos regimes despóticos modernos, pode ser equiparada, moral e politicamente, a virtude louvada pelos autores gregos e romanos.

Se as teorias relativas às relações entre recursos e forças são fáceis de explicar com referência aos dados históricos, o mesmo não se pode dizer a respeito das teorias referentes às causas econômicas dos conflitos. As teorias do primeiro tipo não constituem uma expressão fiel da realidade, que deformam, simplificam e transfiguram, retendo um só dos seus aspectos. Já as interpretações econômicas dos conflitos parecem se manter na moda na medida em que podem ser contestadas.

Durante os milênios em que a tecnologia se manteve estacionária ou progrediu pouco rapidamente, a força era um método de distribuição dos bens muito mais eficiente do que o comércio. A quantidade de riquezas de que os conquistadores podiam se apoderar pelas armas era enorme, em comparação com a quantidade que criavam com o trabalho. Os lucros da vitória eram evidentes e soberbos: metais preciosos, escravos, tributos impostos sobre as populações vencidas. Quase todos os autores clássicos afirmaram que as conquistas eram desejadas por si mesmas — embora não negassem ou omitissem as vantagens trazidas pela produção dos países dominados.

Hoje, porém, os ganhos econômicos da vitória, embora às vezes substanciais, são medíocres ou mesmo irrisórios, comparados com os bens assegurados cada ano aos povos industrializados pelo progresso da técnica e da organização; contudo, os autores de maior autoridade acreditam que o imperialismo seja inexplicável a não ser pela pressão dos *trusts* e pela fome de lucros por trás da atuação dos diplomatas e dos soldados.

Este aparente paradoxo é, de fato, a melhor introdução ao problema da interpretação econômica dos conflitos entre os Estados. Durante milênios, houve uma extrema desigualdade nas sociedades complexas, entre os privilegiados e o povo, assim como entre as diferentes coletividades. O baixo rendimento do trabalho não permitia dar a todos os benefícios do luxo e do lazer. Em matéria de terras, de metais preciosos, escravos ou prédios, a propriedade para alguns significava a privação para outros. A propriedade era essencialmente monopolística. A teoria abstrata da economia demonstra que, dada uma certa distribuição de bens, o mecanismo do livre comércio é o mais vantajoso para todos, mas não demonstra que os desfavorecidos devam aceitar passivamente a distribuição feita num determinado momento da história. O emprego da força pelos *have not* — os desprivilegiados —, para redistribuir o patrimônio dos ricos, é, portanto, um fenômeno fácil de compreender.

A pobreza de todas as sociedades conhecidas desde a aurora das civilizações e a desigual distribuição das riquezas dentro das coletividades e entre elas; a enormidade das riquezas que podem ser apropriadas pela violência, em comparação com as que podem ser produzidas pelo trabalho — esses fatos têm constituído sempre a condição estrutural dos conflitos entre classes e entre Estados e que fazem com que as guerras de conquista pareçam retrospectivamente racionais.

Quer isto dizer que tal tenha sido constantemente, através dos séculos, o motivo dos conquistadores? Nenhum historiador cometerá a loucura (ou antes, a tolice) de afirmá-lo. Os nômades dos desertos e das estepes, os árabes e os mongóis tinham um gênero de vida em que o combate era uma

manifestação espontânea, sua atividade principal. Faziam a guerra por si mesma; assaltavam as populações sedentárias porque a luta lhes dava prazer e sua vocação era o domínio. O espírito da ordem do dia de Napoleão dirigida ao exército da Itália, contrastando a pobreza dos soldados com as riquezas que se mostravam a seus olhos, era desnecessário para lançar os cavaleiros asiáticos ao assalto.

O imperialismo de Atenas e de Roma se prestaria melhor a uma interpretação econômica. Já dissemos que a grandeza era inseparavelmente política e econômica, naval e comercial. Atenas não podia subsistir como cidade de mais de 40.000 cidadãos, com seus esplendores e festas, sem uma rede comercial e os tributos dos aliados. Em caso de derrota, não poderia salvar nem sua fortuna nem sua glória. Contudo, Tucídides não acredita que os atenienses fossem motivados em primeiro lugar pela avidez por riquezas — e estamos tentados a lhe dar razão. O que os animava era o orgulho do domínio, que não conhecia limites e que os levou à catástrofe.

Sobretudo a partir do fim da República, e sob o império, o imperialismo romano tinha múltiplas causas de ordem econômica. A cidade, que crescera desmesuradamente, precisava do trigo africano. Sem os tributos pagos pelos vencidos, seria impossível manter os jogos e a distribuição gratuita de alimentos à plebe. Os romanos das classes privilegiadas (os patrícios) enriqueciam-se nas províncias como procônsules ou arrecadadores de impostos. Ninguém pensou jamais em aplicar ao Império Romano o cálculo de Bentham: as colônias custam às metrópoles. Mas ninguém entenderia o conselho de Virgílio ao povo romano como uma manifestação de avareza disfarçada: *tu regere populos memento*. O império não precisava de justificação, uma vez que era economicamente vantajoso.

Por que razão o domínio colonial tem sido interpretado modernamente cada vez mais em termos econômicos ou espirituais e cada vez menos em termos francamente políticos (a exemplo dos gregos)? Durante a primeira fase do imperialismo colonial moderno — digamos, simplificadamente, do século XVI ao XVIII —, as conquistas eram *evidentemente* vantajosas. Naturalmente, seria insensato pretender que os exploradores, ou mesmo os mercadores, estavam animados só pelo motivo do lucro, pela sede do ouro e da prata. A psicologia dos conquistadores espanhóis da América não se presta a uma simplificação grosseira. É possível que invocassem a missão religiosa para acalmar sua consciência, perturbada pela enormidade dos lucros e o destino cruel dado aos indígenas. Os metais preciosos e a posse de terras longínquas representavam para a Espanha potência e riqueza; por que indagar qual a parte correspondente a cada motivo específico, na conduta dos conquistadores?

Não era outra a situação dos impérios francês e inglês da Índia e da América — embora muito diferentes do império espanhol e diferentes entre si. Muitos motivos levavam os ingleses, franceses, espanhóis e holandeses a se estabelecerem na América, no território dos Estados Unidos e do Canadá de hoje. Alguns partiam para a América seguindo instruções das autoridades governamentais, outros para salvaguardar o direito de cultuar Deus segundo os imperativos da sua consciência. Alguns para buscar, além-mar, uma vida mais ampla e mais livre; outros, em procura das vantagens de um comércio longínquo e aventuroso. A criação de uma nova França ou de uma nova Inglaterra, em terras quase vazias, se justificava por si, do mesmo modo como o comércio das Índias ou a criação de bases militares pelas companhias de comércio, cuja finalidade explícita era o lucro comercial.

Os erros de julgamento cometidos pelos contemporâneos no momento em que o Tratado de Paris foi assinado — tantas vezes recordados pelos autores franceses —, deveram-se à disparidade entre a importância atual e a importância virtual deste ou daquele território. Em 1763, São Domingos representava para a França uma colônia mais preciosa do que o Canadá, cujo imenso território gelado só fornecia à metrópole peles e alguns metais raros. Não se reconhecia ainda que o espaço em si, aberto ao povoamento, era a riqueza suprema. Os vínculos entre o espírito de comércio e o espírito de aventura, entre a curiosidade e a avidez, entre os lucros do comércio e os despojos das conquistas, entre o monopólio da bandeira e a soberania política eram de tal forma evidentes que uma teoria propriamente econômica da expansão européia não teria tido, antes do século XIX, nem o mérito da originalidade nem o do cinismo; teria parecido apenas uma esquematização arbitrária e inútil.

O clima mudou lentamente no século XIX, quando filósofos e moralistas põem em dúvida a legitimidade das guerras e das conquistas e os economistas liberais contestam as vantagens dos impérios, os benefícios que as colônias podem trazer para as metrópoles. Os imperialistas colocam-se, então, duplamente na defensiva: obrigados a justificar o que até então passava como coisa natural, tanto no plano das idéias como no dos interesses, contra os que denunciavam o imperialismo como injusto e os que o consideravam oneroso. Assim se explica a combinação, nos discursos de Jules Ferry[28], de palavras sobre a missão civilizadora da França (ou do homem branco) e a necessidade de levar a bandeira francesa aos quatro cantos do mundo, por razões de comércio e prestígio. Os intérpretes do imperia-

28. Estadista francês (1832-1893), cujo nome está associado à expansão colonial francesa na Tunísia, na Indochina e no Congo (N. do T.).

lismo inglês recorrem também aos dois tipos de justificação: a prosperidade pelo imperialismo, de Joseph Chamberlain, e o *white man's burden* (a obrigação do homem branco) de Rudyard Kipling.

Ao mesmo tempo, os teóricos do socialismo, colocando-se num ponto de vista humanitário e interpretando as esperanças idealistas do Ocidente, protestam contra as lutas de classes, as desigualdades, as guerras. Atribuem ao capitalismo os conflitos armados; os imperialistas, como os liberais, fornecem provas da sua responsabilidade. Os imperialistas se vangloriam com as riquezas produzidas pelas colônias. Quanto aos liberais, eles pelo menos são contrários às colônias e, convictos do caráter pacífico da economia moderna, acusam a ação maléfica de grupos privilegiados. E os marxistas retomam ao mesmo tempo os argumentos de uns e de outros para demonstrar que "o imperialismo é o estágio final do capitalismo".

3. *Imperialismo e colonização*

De acordo com a definição mais simples e mais geral, *imperialismo* é a conduta diplomático-estratégica da unidade política que constrói um império colonial, isto é, que submete populações estrangeiras às suas leis. Os romanos, mongóis e árabes foram construtores de impérios e podem ser chamados, justamente, de imperialistas.

Muitos casos fronteiriços surgem no curso da história, onde sempre houve manifestações de imperialismo. Assim, por exemplo, pode-se falar de imperialismo quando os conquistadores e os conquistados pertencem à mesma cultura e têm, por assim dizer, a mesma nacionalidade? Bismarck, enquanto criador da unidade alemã, era um imperialista[29]? Pode-se falar em imperialismo para descrever o comportamento da Rússia tzarista ou da União Soviética, ao procurar manter populações heterogêneas num único Estado? Dir-se-á que a unificação alemã não era um movimento imperialista porque atendia à aspiração de todos os alemães; que o império russo não era, em si, imperialista, na medida em que os vários povos consentiam em participar dele. Mesmo para o observador de boa-fé não é fácil medir a força dos sentimentos populares favoráveis ou hostis à edificação de um império ou à sua conservação. Para que os limites do imperialismo fossem traçados claramente seria necessário que as fronteiras nacionais fossem visíveis no mapa das culturas, das línguas e aspirações populares.

29. Estas perguntas não são retóricas, mas também não exigem uma resposta. Todos estão livres de escolher seu vocabulário; o importante é esclarecer os conceitos e salientar os diferentes aspectos do fenômeno.

O termo "imperialismo" é equívoco também num outro sentido. Deixa de haver imperialismo quando a soberania do Estado é respeitada oficialmente? Os povos da Europa oriental, por exemplo, libertados pelo exército soviético e governados hoje por partidos comunistas, não teriam razão de denunciar o imperialismo de Moscou? Há uma fronteira flutuante entre a influência considerada legítima das grandes potências e o imperialismo condenável. Dentro de um sistema heterogêneo, toda potência dirigente é obrigada a exercer influência sobre os assuntos internos dos Estados secundários, pelo menos na medida necessária para evitar a vitória do partido ligado ao campo rival[30]. A *colonização* tal como praticada pelas cidades gregas, nos séculos VIII e VII antes da nossa era, é um fenômeno diferente da colonização pelos europeus na América, a partir do século XVI. Os colonos de Corinto que fundaram Corcira ocuparam um espaço livre; da mesma forma, os puritanos ingleses emigrados para o Novo Mundo tiveram maiores dificuldades em vencer a natureza do que os índios que lá encontraram. A longo prazo, a colonização influi mais sobre a situação dos povos do que o imperialismo (a menos que este leve à exterminação dos povos vencidos). A Índia não poderia continuar indefinidamente sob a soberania de Sua Majestade Britânica, mas nos Estados Unidos sempre se falará inglês.

Os impérios europeus foram, em parte, produtos do imperialismo, em parte produtos da colonização. Na América do Norte a colonização foi mais importante do que o imperialismo; na Ásia e na África aconteceu o contrário. O império espanhol, na América do Sul, foi intermediário. Nos dois casos, cidadãos da metrópole estabeleceram-se no território conquistado. Às vezes esta minoria adventícia se compõe somente dos militares e administradores que exercem a autoridade imperial. Mais freqüentemente, abrange também civis, proprietários de terras ou homens de negócios que gozam do privilégio de pertencer ao povo colonizador ou imperialista, tirando vantagens dessa situação.

Quando essa minoria se estabelece definitivamente e é bastante numerosa, é ela que toma a iniciativa de romper com a metrópole, constituindo um Estado independente sem perder com isto poder ou riqueza. O domínio imperial continua dentro do novo Estado: em circunstâncias extremas, podem passar a existir dois povos e um só Estado. Quando a minoria procedente da metrópole não é bastante grande, ou não se mescla com a população indígena, fica à mercê da sorte. As "colônias francesas" da Tunísia e do Marrocos estão em vias de liquidação, sem poder imitar as

30. A dialética do imperialismo, num sistema diplomático heterogêneo, não exclui a discriminação entre graus de ingerência, de influência ou de domínio.

classes dirigentes de origem espanhola, que "libertaram" da metrópole as repúblicas da América do Sul, ou os imigrantes europeus da América do Norte.

Há muitas variedades de "imperialismo" e "colonização"; uma única interpretação não se aplica validamente a todos os séculos e a todos os países. Foi a teoria marxista do imperialismo e a liquidação pelos Estados europeus dos seus impérios coloniais da Ásia e da África que criaram a moda da controvérsia sobre a natureza do fenômeno. Deixando de lado a colonização grega no século VIII antes da nossa era e a colonização européia na América no século XVI, formularíamos uma só pergunta: o imperialismo do século XIX pode ser atribuído ao regime capitalista?

Parece-me preferível começar pelo estudo histórico, que não resolve a controvérsia teórica mas traduz argumentos em favor desta ou daquela interpretação. Os três fatos que os autores comentam incessantemente são os seguintes: as exportações maciças de capitais europeus no fim do século XIX e no princípio do século XX; o "avanço" sobre a África[31] e a guerra de 1914-1918. A teoria leninista do imperialismo exige o relacionamento desses três acontecimentos, ficando pelo menos abalada se eles não se vinculam *necessariamente* entre si.

O estudo histórico das exportações de capitais e das conquistas coloniais, que já foi feito muitas vezes[32], não confirma as interpretações simples e dogmáticas.

Durante os cinqüenta anos que precederam a guerra de 1914-1918, os dois países que conquistaram a maior extensão colonial, a França e a Grã-Bretanha, foram também os que menos precisavam adquirir novas possessões, do ponto de vista econômico. A França tinha uma população estacionária e um crescimento industrial lento; não a motivava, portanto, nem o excesso de população, nem a falta de matérias-primas, nem a necessidade de mercado para seus produtos manufaturados. A população e a produção cresciam mais depressa na Grã-Bretanha, mas a porta da emigração continuava aberta; com seus *dominions* e a Índia, o Reino Unido não estava sedento por espaço. É verdade que tanto a França como a Grã-Bretanha tinham um excesso de capital, tendo-se tornado os banqueiros do mundo, mas suas colônias só receberam uma pequena fração desse excesso.

31. Este período da história diplomática foi estudado por William L. Langer em *Diplomacy of Imperialism* e também por Parker T. Moon, em *Imperialism and World Politics*, New York, 1927.

32. Os livros clássicos sobre o assunto são: E. Staley, *War and the Private Investor*, New York, 1935; Herbert Feis, *Europe as World Banker*, New Have, 1930, e A. K. Cairncross, *Home and Foreign Investment*, Cambridge, 1953.

Sobre os 40 ou 45 bilhões de francos-ouro[33] investidos fora da França, às vésperas de 1914, só 4 bilhões estavam investidos nas colônias. A maior parte se encontrava na Europa (27,5, sendo 11,3 na Rússia), 6 bilhões na América Latina, 2 na América do Norte, 3,3 no Egito, em Suez e na África do Sul, 2,2 na Ásia. Dos capitais britânicos investidos no exterior, a metade estava no império — mas só uma pequena parte nas colônias africanas mais recentes.

A primeira questão é saber por que a França e a Inglaterra tinham tantos capitais disponíveis para investir no exterior. A resposta clássica aponta para a desigualdade na distribuição da renda, mas a verdade é que as cifras não confirmam inteiramente esta explicação. A poupança francesa[34] anual foi estimada em 3 bilhões de francos-ouro no período 1875-1893, em 3,5 bilhões no período 1900-1911 e 5 bilhões às vésperas da guerra. A renda nacional era da ordem de 27 a 28 bilhões em 1903, entre 32 e 35 em 1913, e talvez mais de 35 em 1914; a poupança não ultrapassava, em média, 10 a 12% da renda nacional, e os investimentos fora do país representavam uns 35% da poupança[35]. O montante global da poupança não era, portanto, anormalmente elevado; o estímulo à exportação de capitais é que deve ter sido excepcionalmente forte, ou então a demanda de capital para investimento na metrópole era relativamente baixa (provavelmente, as duas coisas).

Na Inglaterra, também, um economista[36] chegou às seguintes cifras, relativas ao ano de 1907: o capital fixo se elevava a 275 milhões de libras; o acréscimo aos estoques a 20; o acréscimo ao estoque de bens duráveis a 30; a manutenção do capital representava 150 milhões de libras, e o investimento externo líquido, 135 milhões de libras, ou seja, perto da metade do investimento líquido global. "It was also symptomatic that Britain herself had invested abroad about as much as her entire industrial and commer-

33. A renda nacional francesa era então da ordem de 35 bilhões de francos-ouro.

34. Cf. R. Pupin, *La Richesse de la France Devant la Guerre*, Paris, 1916, e *La Richesse Privée et les Finances Françaises*, Paris, 1919. J. Lescure, *L'Épargne en France*, Paris, 1914.

35. Convém não esquecer também que os investimentos externos eram em parte reaplicações de investimentos anteriores. Os investimentos franceses no exterior só recomeçaram, depois da guerra de 1870, em 1886. Foram, em média, de 450 a 550 milhões de francos entre 1886 e 1890; de 519 a 619 de 1891 a 1896; de 1.157 a 1.257 de 1897 a 1902; de 1.359 a 1.459 de 1903 a 1908; de 1.239 a 1.339 de 1909 a 1913 (*apud* H. Feis, *opus cit.*, p. 44, referindo-se a H. G. Moulton e G. Lewis, *The French Debt Problem*, New York, 1925). As rendas dos investimentos externos foram regularmente iguais ou superiores aos investimentos feitos durante esses períodos (Feis, p. 44).

36. A. K. Cairncross, *Home and Foreign Investment*, Cambridge, 1953, p. 121.

cial capital, excluding land, and that one-tenth of her national income came to her as interest on foreign investment[37]."

Dessas duas causas, uma pelo menos é bastante conhecida pelo estudo histórico. Os capitais franceses eram atraídos para o exterior devido aos lucros extraordinários, que nem sempre eram pagos aos proprietários desses capitais[38], mas aos intermediários: os banqueiros. Esses lucros excepcionais não teriam sido suficientes para provocar o êxodo de capitais franceses na direção da Rússia ou dos Bálcãs se o governo não tivesse utilizado a potência financeira do país como um instrumento da sua diplomacia. Os empréstimos concedidos pela França serviram para a construção de ferrovias estrategicamente importantes, na Rússia, para garantir encomendas à indústria nacional e para assegurar a aliança de alguns países onde havia um partido favorável aos "Impérios Centrais" e um partido favorável aos "Aliados".

Os investimentos externos da Grã-Bretanha foram muito menos influenciados por considerações diplomáticas do que os da França; pode-se bem alegar, ainda hoje, que, em conjunto, eles trouxeram à Grã-Bretanha mais vantagens do que desvantagens[39]. O rendimento das obrigações assumidas por sociedades e Estados estrangeiros era, em conjunto, maior do que o das aplicações internas. A distribuição desses capitais entre as diver-

37. "Também sintomático é o fato de que a Inglaterra investiu no exterior quase tanto quanto a totalidade do capital que tinha investido na indústria e no comércio (excetuando-se a terra), e que um décimo de sua renda nacional consistia em juros sobre o investimento externo." (*Ibidem*, p. 3) É possível que as indicações seguintes sejam ainda mais impressionantes: "*In the forty years 1875-1914 capital at home (other than land) increased from about £ 5.000m. to about 9.200m., or by over 80%. Foreign investment rose from £ 1.100m. to, say, 4.000m. in 1914, or by some 250%. Taking absolute figures, capital investment probably consisted of three parts home and two parts foreign investment. Of the investment at home, a large part was needed merely to maintain capital per head, for the number of employed persons rose by about 50% between the boom years 1873 and 1913. Out of a surplus of £ 4.500m. beyond what was necessary in order to keep domestic capital per head constant, not far short of £ 3.000m., or some 60-65%, was actually employed to increase Britain's foreign investments* (p. 4)."

38. Os investimentos no exterior seriam mais vantajosos para os investidores do que as aplicações comparáveis feitas na França metropolitana? Cairncross expressa dúvida, dizendo o seguinte a respeito dos investimentos franceses: "*It had been estimated that in 1899 the yield on domestic securities at the price of issue averaged 4,28%, while the yield on foreign securities was no more than 3,85%. At the market price in 1900 the yields were 2,23% and 3,84% respectively. The difference, whether positive or negative, was trifling* (p. 225)." Ou seja: "Já se estimara que em 1899 o rendimento dos títulos referentes a inversões no próprio país, a preços de lançamento, foi em média de 4,28%, enquanto o rendimento dos títulos de investimentos externos não ultrapassou 3,85%. A preços de mercado, em 1900 os rendimentos foram de 2,23% e de 3,84%, respectivamente. A diferença, negativa ou positiva, era portanto insignificante".

39. Cairncross, *opus* cit., p. 224-235.

sas destinações (1.531 milhões de libras em títulos de estrada de ferro) e as diversas partes do mundo (mais da metade na América do Norte e do Sul; cerca da metade dentro do império britânico) confirma a motivação econômica do movimento dos capitais ingleses.

Durante o período imediatamente anterior à guerra de 1914, a Alemanha havia ingressado no "clube dos fornecedores de capital", motivada ao mesmo tempo pela ambição política e pela vontade de expansão econômica. Os banqueiros alemães buscavam lucros extraordinários e também empreendimentos de grande importância, que produzissem encomendas industriais. Algumas vezes o próprio governo alemão contava com esses capitais para abrir caminho à influência política, ou para orientar em seu favor a diplomacia de algum país balcânico ou do Oriente Próximo. A economia alemã, que se desenvolvia mais rapidamente do que a da Grã-Bretanha e a da França, tinha uma taxa de poupança mais elevada e também uma maior necessidade de capital. As aplicações da Alemanha no exterior eram da ordem de 22 a 25 bilhões de marcos. As exportações anuais de capital a longo prazo, nos vinte anos que precederam a guerra, alcançaram 600 milhões de marcos, representando, em 1914, não mais do que 2% da renda nacional[40].

É interessante comparar as exportações de capital da Europa, antes da Primeira Guerra Mundial, com a assistência concedida aos países em vias de desenvolvimento, a partir da Segunda Guerra. Encontraremos dois pontos de semelhança: nos dois casos, as exportações de capital contribuem para valorizar os países em processo de modernização; os capitais ingleses ajudaram a Argentina, por exemplo, no fim do século XIX e no princípio do século XX, a construir estradas de ferro, e os Estados Unidos a instalar um grande parque industrial; da mesma forma, os capitais norte-americanos contribuíram vigorosamente para a reconstrução da Europa ocidental — como o capital russo permitirá construir a represa de Assuan[41]. Hoje como ontem, as exportações de capital não são totalmente desinteressadas: os empréstimos europeus buscavam um rendimento elevado, ou estavam a serviço da diplomacia nacional. As doações norte-americanas são orientadas, pelo menos em parte, por considerações políticas. Faríamos mal, contudo, em criticar, no campo da história, o que Kant chamava de "mal radical": não devemos exigir que os homens façam o bem pelo bem; devemos satisfazer-nos com os resultados do seu egoísmo e das suas rivalidades, quando estes são tais que poderiam constituir o objetivo da ação dos homens de boa vontade.

40. Cf. Feis, *opus* cit., p. 71

41. Completada em 1970 (N. do T.).

Tanto os empréstimos de capital em 1900 como a assistência ao desenvolvimento em 1960 estão ligados à competição política entre os Estados. A França fez empréstimos à Rússia para que sua mobilização se acelerasse no caso de uma guerra geral; emprestava à Romênia na esperança de que ela se associasse aos Aliados. Os Estados Unidos ajudaram a Europa na esperança de que a prosperidade levantasse uma barreira contra o comunismo; assistem os países subdesenvolvidos para prevenir a ajuda soviética, alimentando a esperança de que suas idéias acompanhem os capitais e os técnicos norte-americanos. Há uma diferença, contudo: a ordem de grandeza não é a mesma. O rendimento das aplicações externas representava 6% da renda nacional francesa, às vésperas da guerra de 1914-1918 (cerca de 9% da renda nacional inglesa). Os empréstimos concedidos anualmente pela França, naquela época, representavam uns 4% da renda nacional — porcentagem ainda maior na Grã-Bretanha. Um por cento do produto nacional bruto norte-americano corresponderia, em 1960, a 5 bilhões de dólares; três por cento, a 15 bilhões de dólares! As necessidades nacionais de investimento não permitem mais uma disponibilidade de capital tão grande. Os saldos acumulados dos balanços de pagamentos — que antes de 1914 estimulavam o crescimento contínuo das aplicações externas — não voltaram a ocorrer a partir de 1945. Ao contrário, os excedentes norte-americanos, nas contas internacionais daquele país, foram gradualmente compensados (e mais do que compensados) pelas exportações de capital, as despesas com a manutenção de tropas no exterior e a assistência governamental a países estrangeiros.

O volume do capital francês e inglês disponível não impediu, entre 1880 e 1914, o aumento da produção e a elevação do nível de vida[42]. Não é certo que as classes mais favorecidas tenham fornecido a parte mais importante da poupança. Na França, a pequena burguesia esforçava-se por poupar o mais possível, sem comprometer seu trem de vida. Os bens de consumo durável começavam a aparecer no mercado. Não havia tantas oportunidades de consumo como hoje. De outro lado — e este é talvez o fato mais importante — no regime capitalista anterior a 1914 os investimentos resultavam sobretudo de decisões tomadas pelos empreendedores, cuja psicologia não podia ser reduzida aos raciocínios da teoria pura. O espírito de iniciativa, de criação e de investimento varia com o contexto social: em 1960, ele é diferente do que era em 1910.

De qualquer modo, é certo que a abundância de capitais não foi a causa direta das conquistas coloniais ou da guerra de 1914-1918. Por que a França conquistaria por esta razão a África do Norte, ou uma parte da

42. Este, contudo, não parece ter melhorado na França entre 1900 e 1914.

África negra, se não fazia investimentos naqueles países? O mesmo raciocínio se aplica à Grã-Bretanha. Mas a rivalidade entre os Estados pela aplicação vantajosa de capitais excedentes não é um mito. O mito consiste em acreditar que os capitalistas, banqueiros ou industriais tenham, como classe, e para aumentar seus lucros, forçado os governos europeus a empreenderem conquistas coloniais e a fazer a guerra.

No que diz respeito às colônias, o estudo histórico demonstra claramente três coisas: 1) a importância das conquistas coloniais feitas pelos países europeus no fim do século XIX não é proporcional à necessidade que teria cada um desses países se fosse verdadeira a teoria[43] que explica o imperialismo colonialista pelas "contradições do capitalismo"; 2) as colônias mais recentes, isto é, essencialmente as colônias francesas, inglesas e alemãs na África, só absorviam uma pequena fração do comércio externo das respectivas metrópoles. O intercâmbio entre os países industrializados era mais importante, em cifras absolutas, do que o comércio entre eles e os países não-industrializados. O domínio político sobre um território não provocava um aumento imediato ou geral das trocas comerciais desse território com a metrópole; 3) em alguns casos de conflito armado ou de conquistas coloniais, certos grupos privados, grandes empresas ou aventureiros internacionais tiveram alguma importância, pressionando os diplomatas ou estadistas. Contudo, na origem da "diplomacia do imperialismo" (no sentido que W. L. Langer atribui à expressão) o impulso político, propriamente, parece predominar sobre a motivação econômica. A ambição de grandeza e de glória que animava os governantes pesou mais no curso dos acontecimentos do que a influência (mais ou menos oculta) das sociedades anônimas.

Não é possível medir exatamente a importância de cada causa ou a motivação precisa de cada indivíduo. Se considerarmos o caso das colônias africanas da França sem postular previamente uma interpretação determinada, veremos que os fatos em si não sugerem que o governo francês tenha intervindo na Tunísia para garantir os interesses de empresas secundárias; ao contrário, a França invocou aqueles interesses para justificar uma intervenção na qual os estadistas viam um modo de impedir a instalação da Itália na região, garantir a segurança das fronteiras da Argélia e dar uma prova da firmeza da França. Da mesma forma, no Marrocos os banqueiros e os empresários foram atraídos pelas oportunidades que a conquista lhes oferecia — em lugar de pressionar os parlamentares e os ministros em favor do empreendimento. Ao sul do Saara, os missionários, ex-

43. Quer se adote a explicação da necessidade de mercado quer a da procura de lucros extraordinários.

ploradores e militares tiveram, inicialmente, uma presença mais ativa e mais apaixonada do que os capitalistas. O historiador norte-americano E. Staley, no seu livro *War and the Private Investor*, constata que a vontade dos governantes é um fator mais freqüente do que as intrigas dos capitalistas, na origem das conquistas coloniais.

Esta não é uma interpretação dogmática e não exclui que a guerra dos Bôeres ou o protetorado inglês sobre o Egito tenham resultado (exclusivamente, ou principalmente) da ação de grupos privados. Não exclui também que, uma vez estabelecido o domínio sobre uma colônia, algumas empresas utilizassem a soberania da França ou da Grã-Bretanha para obter terras ou uma concessão comercial vantajosa; para ganhar lucros extraordinários mediante a exploração de jazidas abundantes, com o pagamento de salários baixos. Dizer que os países da Europa ocidental não estavam obrigados a se apoderar da África para manter o regime capitalista ou assegurar o bem-estar dos seus povos não é o mesmo que afirmar que, uma vez realizada a conquista colonial, os colonizadores não dominaram e exploraram os povos conquistados (como todos os conquistadores sempre fizeram).

O que faz com que o imperialismo europeu na África apareça erroneamente como um fenômeno misterioso, aos olhos de certos historiadores, *é que ele não é moderno — se é que só são modernos os fenômenos determinados por causas econômicas*. Mesmo se quisermos descrever as economias modernas, de acordo com Lenine, como condenadas a uma expansão sem limite no sentido da exploração e da repartição do mundo, não se poderia explicar nesses termos que a França, país pouco dinâmico, tenha estabelecido sua soberania sobre territórios para os quais não remetia seus excedentes de capital, de população ou de produtos manufaturados. No espírito dos estadistas, a conquista imperialista representava um símbolo de grandeza; a Europa estava em paz, e o continente americano gozava da proteção da Doutrina de Monroe. Os países europeus se voltavam, assim, para as terras que havia a conquistar, e a lei não escrita da compensação obrigava os Estados a reivindicar cada um a sua parte do continente de que nenhum deles precisava realmente.

Este imperialismo provocava conflitos diplomáticos entre as grandes potências: o Reich, por exemplo, se considerava vitimado pelo estabelecimento da França no Marrocos e humilhado pelo fato de que seu vizinho, embora enfraquecido, aumentava seu território enquanto a Alemanha continuava limitada pelas antigas fronteiras. De seu lado, os economistas liberais insistiam nas causas dos conflitos que o retorno do espírito mercantil fazia multiplicar. Diziam eles: do ponto de vista econômico, a soberania não é importante, mas sim a conduta do governo; se este mantiver

condições iguais de acesso a todos os concorrentes, não importará a cor da bandeira hasteada nos prédios públicos.

Mas o espírito colonial denotava cada vez mais o velho espírito mercantil. Colonizador ou protetor, o Estado reservava para seus nacionais a concessão de terras e de minas e os cargos superiores da administração; suas empresas de navegação eram favorecidas com o comércio entre a colônia e a metrópole. As associações que se formavam com o propósito de defender e popularizar a expansão colonial da Grã-Bretanha e da França tendiam a exagerar os lucros do imperialismo, em vez de dissimulá-los. A opinião pública era levada à indiferença ou ao ceticismo. Fazia-se propaganda não tanto contra os "marxistas", mas contra os "liberais". Para atacar os primeiros invocava-se, quando necessário, a "missão civilizadora"; contra os segundos, era preciso demonstrar que a metrópole devia sua prosperidade, em boa parte, às colônias.

Mas não há nenhuma prova de que os povos e os governantes se tenham deixado convencer pelas idéias que pregavam a tal ponto que tivessem aceitado como necessária (no duplo sentido do termo) a guerra de 1914-1918. A guerra não explodiu devido aos conflitos coloniais, mas sim por causa dos conflitos nacionais nos Bálcãs. No Marrocos, os bancos franceses e alemães estavam mais dispostos a entrar num entendimento do que as chancelarias. O destino dos eslavos meridionais punha em perigo a existência da Áustria-Hungria e, portanto, todo o equilíbrio europeu.

Teriam os ingleses decidido abater a Alemanha para eliminar um concorrente comercial? Esta lenda não resiste a um exame cuidadoso. É verdade que certos setores da exportação inglesa tinham sido atingidos pela concorrência alemã. Os dois países aumentavam suas exportações, mas as exportações da Alemanha aumentavam mais depressa. Dir-se-á, então, que os ingleses se sentiam ameaçados, embora sem razão? A opinião pública inglesa estava tão consciente do caráter complementar das duas economias quanto da oposição entre elas: a Inglaterra era o melhor cliente e o melhor fornecedor da Alemanha, e vice-versa. A voz dos liberais que denunciavam a futilidade das conquistas ecoava mais do que a dos retardatários do mercantilismo, que apelavam para as armas a fim de salvar o comércio.

Na verdade, a guerra de 1914-1918, da mesma forma que o imperialismo europeu na África, foi em essência um *fenômeno tradicional*. Em sua origem, foi uma guerra geral típica: todos os Estados participantes do sistema internacional estavam implicados no conflito porque este questionava a estrutura do sistema. Os estadistas descobriram tarde demais que a indústria transformara a natureza das guerras mais ainda do que as circunstâncias em que surgiam as disputas.

4. *Capitalismo e imperialismo*

Os fatos que relembramos e comentamos no parágrafo precedente não refutam nenhuma teoria do imperialismo em particular, mas tornam *verossímil* uma interpretação mais complexa do que a dos marxistas ou de certos liberais. Não se deve procurar explicar as conquistas e as guerras por um mecanismo puramente econômico nas épocas em que as primeiras são menos rendosas e as segundas, mais ruinosas. A questão é saber se a análise abstrata do regime capitalista permite retomar a idéia que a análise empírica parece desmentir.

Lembremos, antes de mais nada, que a tendência que tem a economia capitalista — isto é, progressista e industrial — para se difundir através do mundo é incontestável, admitida por todas as escolas. O que a teoria precisaria demonstrar é que a economia capitalista não pode prescindir de novos territórios, ou ainda, que está condenada por suas contradições internas a repartir o mundo em impérios coloniais e zonas de influência, e que tal repartição não pode ser pacífica.

Diremos aqui algumas palavras sobre a primeira demonstração — de que as economias capitalistas não podem prescindir da incorporação de populações estranhas ao modo de produção capitalista. É uma demonstração tentada por Rosa Luxemburg, rejeitada depois por Lenin e os principais pensadores marxistas. Hoje, não passa de uma curiosidade histórica.

Seu ponto de partida é a divisão de toda economia moderna em dois setores — o que produz meios de produção e o que produz bens de consumo. Cada um deles produz um valor que pode ser decomposto, de acordo com a interpretação marxista, em capital constante (C), capital variável (V) e mais-valia (pl). Vamos admitir, assim que:

$$I = C_1 + V_1 + pl_1 \text{ (bens de produção)}$$
$$II = C_2 + V_2 + pl_2 \text{ (bens de consumo)}$$

Num processo de reprodução simples, a mais-valia só pode ser "realizada" (no sentido marxista do termo) caso se mantenha uma igualdade constante entre a soma do capital variável e da mais-valia de I e do capital constante de II[44].

Consideremos agora o processo dito de reprodução ampliada. Uma parte da mais-valia dos dois setores é consumida pelos capitalistas; a outra

44. Numa reprodução simples, o capital variável e a mais-valia são inteiramente consumidos. Ora, a soma ($C_2 + V_2 + pl_2$) representa a totalidade dos bens de consumo disponíveis. Para que V_1 e pl_1 sejam consumidos, é preciso que sejam iguais a C_2.

parte é reinvestida, de modo a ampliar o capital constante. Este investimento de uma parte da mais-valia constitui o que Marx chama de *acumulação do capital.*

Tomemos como ponto de partida a acumulação de capital em I. A mais-valia decompõe-se em duas partes: uma que será consumida pelos capitalistas, a outra que será transformada em capital para a fase seguinte. A igualdade $C_2 = V_1 + pl_1$ transforma-se. O valor total dos bens de consumo, isto é, o valor total de II, deve ser igual à soma do capital variável de I, do capital variável de II, da parte consumida da mais-valia de I e da parte consumida da mais-valia de II ($II = V_1 + V_2 + pl_1C + pl_2C$). Ou ainda: o valor total de I deve ser igual à soma do capital constante dos dois setores mais a fração reinvestida da mais-valia dos dois setores. Dentro do regime definido por esses esquemas, o processo de reprodução ampliada só pode ocorrer desinibidamente se essas igualdades forem mantidas.

É o que acontece na realidade? Rosa Luxemburg, seus discípulos e críticos jogaram com exemplos numéricos e concluíram, por fim, que as igualdades podem ser mantidas desde que o ritmo de acumulação no setor II (bens de consumo) seja determinado pelo ritmo de acumulação no setor I. Esta conclusão, aliás, é evidente: os autores admitiram a igualdade necessária entre o capital constante do setor II e a soma do capital variável e da mais-valia consumida pelos capitalistas no setor I. É uma igualdade que só será respeitada nos casos em que o aumento de um dos seus dois termos comandar o aumento do outro.

Ao admitir que a acumulação do capital é o fenômeno essencial e a mola propulsora do regime capitalista, os marxistas aceitam o crescimento do setor I pelo reinvestimento de quase toda a mais-valia. O valor do setor II, de bens de consumo, não deve ultrapassar o valor do consumo dos trabalhadores dos dois setores (V_1 e V_2), mais a parte da mais-valia de ambos consumida pelos capitalistas. De outra forma, a mais valia não poderia ser "realizada", isto é, os valores, sob a forma física como se apresentam, não encontrariam uma demanda correspondente. Haveria o risco, por exemplo, de ocorrer um excesso invendável (ou "irrealizável") do valor incorporado aos bens de consumo, que não encontraria tomadores dentro do sistema.

A noção de um excesso de bens de consumo, invendáveis dentro do sistema capitalista (associada à idéia marxista de que o capitalismo está sujeito à lei da concentração e de que os salários se mantêm no nível mais baixo possível), seria reforçada pelo exame da relação existente entre os dois setores. Com efeito, a acumulação não consiste tanto em reinvestir uma parte importante da mais-valia com o objetivo de produzir um número maior de bens, segundo a própria composição orgânica do capital.

Se fosse assim, não haveria dificuldades insuperáveis em respeitar, no processo de reprodução ampliada, a igualdade ($C_2=V_1 + pl_2$). Contudo, de acordo com Rosa Luxemburg e seus comentaristas, a essência do progresso técnico consiste em modificar a relação entre C e V. A manutenção da proporcionalidade entre o capital constante de um setor e o capital variável de outro é contraditória e impossível. Ou, pelo menos, de acordo com o último dos discípulos tardios de Rosa Luxemburg, "as condições do equilíbrio exigem, afinal de contas, uma redução do ritmo de progresso técnico e até mesmo do ritmo do aumento da produção no segundo setor, à medida que o progresso se acentua no setor I, a tal ponto que, se imaginarmos um avanço técnico intenso no setor I, ele poderia exigir como contrapartida a estagnação ou mesmo um recuo na produção do setor II[45]".

Será possível encontrar nos fatos a prova dessa contradição? Penso que não. Durante a primeira fase do desenvolvimento industrial, os países capitalistas podem ter tido uma tendência a exportar bens de consumo — tratava-se porém de produtos manufaturados tais como tecidos. Hoje, os países do Terceiro Mundo, em vias de industrialização, querem também exportar produtos têxteis não por causa de um excesso de valor no segundo setor, com respeito ao poder de compra interno disponível para a aquisição de bens de consumo, mas porque esses produtos manufaturados são mais simples e implicam uma tecnologia menos avançada do que a maior parte dos bens de produção. Atualmente, os países capitalistas exportam uma proporção crescente de bens de produção, pela simples razão de que os países em desenvolvimento desejam equipar-se e reservam suas escassas divisas para a compra de equipamento industrial. Não se poderia concluir daí que a relação entre os dois setores leva a um excesso permanente de bens de produção.

As transformações da agricultura no curso dos últimos cento e cinqüenta anos também não tendem a confirmar a contradição entre a igualdade necessária de C_2 e de V_1[46] e de outro lado a alteração da relação entre C e V. O progresso técnico na agricultura foi mais lento ou mais rápido, conforme o país e o período do desenvolvimento capitalista; mais lento quando a produção suplementar provocava ou ameaçava provocar a queda dos preços, precisando pelo menos ser escoada para o exterior. Tem sido muito rápido nos Estados Unidos, nos últimos vinte anos, aparentemente por razões mais técnicas do que sociais. A complexidade das variá-

45. Lucien Goldmann, *Recherches Dialectiques*, Paris, 1959, p. 336.

46. Esta igualdade está aqui simplificada; sob a forma desenvolvida ela deveria ser: $C_2 + CS_2 = V_1 + VS_1$ (CS_2 é o capital constante suplementar do segundo setor; VS_1 é o capital variável suplementar do primeiro setor).

veis que comandam o progresso técnico na agricultura capitalista é de tal ordem que não permite encontrar nos fatos econômicos a confirmação da "contradição" formulada por Rosa Luxemburg.

Há uma só experiência histórica que poderia sugerir que a rapidez da acumulação no setor I tende a diminuir o ritmo de progresso técnico no setor II: a da União Soviética. A produção e a produtividade progrediram no setor I mais depressa do que no setor II. Não houve excedente de produção no segundo setor, mas, como a lei capitalista da acumulação se fazia sentir plenamente no setor I e como a mais-valia, apropriada pelo Estado, era reinvestida maciçamente, nem o capital variável do setor I nem o capital constante do setor II aumentaram com rapidez.

A pouca rapidez com que progrediu a agricultura soviética, em termos de produção e de produtividade, não foi causada exclusivamente pelo ritmo forçado de acumulação no setor I; a resistência dos camponeses à coletivização também influiu. O caso soviético também não ilustra o mecanismo imaginado por alguns marxistas e que só funcionou em regime planificado: quando se incrementa o ritmo de acumulação no setor I, a única maneira de evitar um excesso de bens de consumo é reduzir o ritmo de acumulação e o progresso técnico no setor II.

Não é importante discutir em pormenor os esquemas teóricos de Rosa Luxemburg — que só têm interesse histórico. Mas é evidente que o aumento do "coeficiente capitalista", isto é, do valor das máquinas utilizadas pelos assalariados no seu trabalho, não deve ser traduzido pela fórmula de aumento de C com relação a V, mediante uma simplificação abusiva. A fração do valor do capital constante comunicada a cada produto depende da durabilidade da máquina empregada, do coeficiente de amortização do seu custo, do número de produtos fabricados com ela. Os meandros do processo produtivo são cada vez mais longos. Nem a participação dos salários na renda nacional diminui, nem aumenta a relação entre o valor do capital e o valor anual da produção. Em última análise, todas as teorias das contradições do regime capitalista baseiam-se na hipótese de que os salários reais tendem a permanecer no nível mais baixo.

Por isto estou tentado a crer que a melhor maneira de transfigurar os fatos descritos por J. A. Hobson e Lenin numa "teoria econômica do imperialismo" (ou a menos inadequada) é a de John Strachey, no seu livro *The End of Empire*[47], que consiste em considerar a exportação dos capitais e o imperialismo político-econômico como uma das duas soluções oferecidas ao capitalismo; a outra seria a elevação do poder aquisitivo das massas pelo aumento do salário real.

47. Londres, 1959.

J. A. Hobson descreveu o movimento imperialista do último quartel do século XIX e do princípio do século XX: nos países metropolitanos, há minorias apaixonadamente interessadas nas conquistas coloniais; a expansão colonial assegura empregos, prestigiosos e bem remunerados, para os filhos da classe dirigente; as empresas industriais e comerciais acumulam lucros extraordinários; os capitalistas aplicam dinheiro nos quatro cantos do mundo, transformando-se aos poucos em *rentiers* e passando a viver de rendas — parasitas de uma economia nacional que, por sua vez, se torna parasitária da economia mundial.

O estudo histórico não rejeita integralmente esta visão global de uma espécie de simbiose entre interesses privados e a diplomacia imperialista das potências européias, mas leva a uma interpretação mais matizada e complexa. Assim, por exemplo, a iniciativa dos empréstimos e das conquistas coube muitas vezes aos políticos, e não aos homens de negócios; atendeu a motivos de ordem diplomática e não à procura de lucros. Mas a história demonstra em que medida é arbitrária a "teoria" que Lenin quis extrair dos fatos recolhidos por Hobson — teoria que pode ser resumida em três proposições: 1) a exportação dos capitais era inevitável; 2) o domínio colonial e a criação de zonas de influência eram necessários; 3) a repartição pacífica da terra entre as grandes potências imperialistas era impossível.

Para salvar um elemento essencial dessa teoria, John Strachey toma a primeira proposição e cita certa passagem de Lenin[18]: "De fato, se o capitalismo pudesse desenvolver a agricultura — que hoje se apresenta com atraso em comparação com a indústria —; se pudesse elevar o nível de vida das massas — que, em toda parte e a despeito do progresso técnico vertiginoso, se encontram condenadas à fome e vegetando na indigência —, não se poderia falar em excedentes de capital. As críticas pequeno-burguesas ao capitalismo ajustam-se bem a esse argumento. Mas então o capitalismo não seria capitalismo, pois a desigualdade do seu desenvolvimento e a situação das massas em parte esfomeadas são condições e premissas essenciais, inevitáveis, desse modo de produção... A necessidade de exportar capital deve-se à "maturidade excessiva" do capitalismo em certos países, onde há falta de aplicações "vantajosas" (dado o atraso da agricultura e a miséria das massas).

Sabemos hoje que o regime capitalista — a propriedade privada dos meios de produção e os mecanismos do mercado — pode elevar o nível de vida das massas sem que isto represente sua destruição. Sabemos mesmo

48. *in O Imperalismo, Etapa Final do Capitalismo*. Cap. IV. P. 57 da edição francesa (Paris, Editions Sociales, 1945).

que esta elevação atende ao interesse esclarecido da classe dominante. A discussão se encontra agora em dois pontos: 1.º — saber se o capitalismo ideal, típico, analisado segundo um modelo puro, tende de fato à acumulação do capital e à miséria das massas, e só a ação dos poderes públicos, facilitada pela democracia política, pode modificar a atuação espontânea das forças em presença; ou se, ao contrário, o modelo mais adequado é o que comporta o crescimento simultâneo da produção, da produtividade e do nível de vida das massas; 2.º — saber se as exportações de capital e o imperialismo político e militar, no fim do século XIX e no princípio deste século, foram causados pela distribuição da renda nos países metropolitanos e pela falta de boas oportunidades de investimento naqueles países.

A determinação de um modelo de capitalismo não pode deixar de conter um elemento de arbítrio. Não é impossível construir um modelo do capitalismo que implique tendência à pauperização. De fato, mesmo abstraindo as intervenções previsíveis de um Estado democrático, um regime econômico como o do Ocidente no fim do século XIX e no princípio do século XX podia provocar uma concentração das fortunas, mas isto não obrigava ao agravamento da miséria das massas. É preciso imaginar um "exército industrial de reserva" de grandes dimensões para que o progresso da produtividade (ou a redução do tempo de trabalho necessário para a produção, na linguagem marxista) não se traduza pelo menos por uma constância do salário real e, mais freqüentemente ainda, pela sua elevação.

Não seria menos errôneo, naturalmente, formular um modelo econômico de mercado que levasse ao crescimento equilibrado de todos os países do sistema, de todas as regiões ou classes do mesmo país. De acordo com uma série de circunstâncias, o processo cumulativo tende a reduzir ou a ampliar o hiato existente entre as coletividades econômicas. Mas seria preciso ter certeza de que as desigualdades de renda das várias classes sociais, no período estudado, *obrigaram* o capitalismo europeu à exportação de capitais e ao processo imperialista. É preciso confessar que não podemos ter certeza de que isto tenha ocorrido. Não se pode negar que há uma relação entre a estrutura social, a distribuição da renda e os excedentes de capital; mas não é possível afirmar que os investimentos no exterior tenham sido *indispensáveis*, além de *tentadores* (devido ao melhor rendimento). Como vimos, a interligação dos motivos políticos e econômicos impede a formulação de uma teoria simples.

Por outro lado, mesmo que aceitássemos o relacionamento da pobreza das massas com as exportações de capital, não chegaríamos necessariamente a uma interpretação econômica do imperialismo.

A enormidade dos capitais investidos pelos europeus nos territórios sobre os quais não tinham soberania e a mediocridade das somas investidas nas suas colônias mostram a relativa independência dos dois movimentos: do capital e do imperialismo colonial. Excetuando-se o caso da França, cujas conquistas norte-africanas foram longas, lentas e onerosas, as conquistas dos países europeus não exigiram esforços desmedidos. Eles não ampliavam a área sob sua soberania para proteger investimentos importantes; quase sempre se apoderavam de países fracos, ou minados pela anarquia, para restabelecer condições propícias ao comércio, para adquirir posições estratégicas ou ampliar e proteger outros territórios, anexados anteriormente; sem esquecer esta motivação tão importante: a glória.

Poder-se-á dizer (como Lenin sugere, em algumas passagens) que não são importantes as diferenças entre os diversos modos como a dominação européia era exercida — zonas de influência, protetorados, colônias. Seriam todos manifestações do mesmo fato essencial: o domínio europeu. Mas isto equivaleria reconhecer a distinção entre o movimento econômico e o movimento político, dissociação que nunca foi tão marcante, em toda a Idade Moderna, como no fim do século XIX. A conquista da América do Sul pelos espanhóis, a exploração dos seus povos e riquezas pelos conquistadores europeus são fenômenos inseparáveis. A conquista da Índia a partir da atividade comercial de uma companhia inglesa é outro exemplo dessa passagem da exploração econômica para a imposição da soberania, de conformidade com a tradição. Mas no fim do século XIX os europeus se interessam em conquistar mesmo sem o atrativo de riquezas e querem aplicar capitais sem conquistar — porque o capitalismo passara a ser industrial, além de comercial.

Ao mesmo tempo, a arbitrariedade da terceira proposição — a impossibilidade da repartição pacífica do mundo pelas potências imperialistas — aparece agora claramente. Trata-se de um resquício da doutrina mercantilista. Estariam as grandes companhias, os bancos e os Estados animados de tal modo pelo espírito monopolístico que julgariam a guerra inevitável? Nem os fatos nem a reflexão crítica fundamentam essa afirmativa. Os europeus não teriam dificuldade em encontrar escoamento para seus capitais, nos quatro cantos do mundo. No princípio do século XIX, a economia mundial encontrava-se numa fase de expansão e de aumento de preços. A exclusão monopolística era uma prática relativamente rara. Os colonizadores e os fornecedores de empréstimos obtinham vantagens de forma competitiva, em condições de uma concorrência efetiva.

Dir-se-á, com John Strachey, que o desenvolvimento desigual dos países metropolitanos constituía um obstáculo insuperavel à partilha pacífica. Não há dúvida de que os países capitalistas tinham taxas desiguais de cres-

cimento demográfico e econômico, mas esta é uma situação que não foi criada pelo capitalismo. A instabilidade das relações internacionais, há séculos ou milênios, deriva precisamente da flutuação das forças relativas dos Estados, flutuação que, sobretudo nos últimos dois séculos, depende da população e da indústria tanto quanto da autoridade dos soberanos. O ritmo do desenvolvimento determina diretamente a configuração do sistema diplomático. No início do século XX, as dimensões dos diversos impérios coloniais não eram proporcionais às forças (econômicas ou militares) das metrópoles. Se esta foi a causa da guerra de 1914-1918, como queria Lenine, a explicação nada tem a ver com o marxismo-leninismo: a Alemanha teria sido belicosa por ressentimento contra seus rivais, que dispunham de patrimônio mais extenso. Mas para que esta interpretação, baseada no desenvolvimento desigual dos Estados, pudesse constituir uma teoria *econômica* da luta fatal pela partilha do mundo, seria preciso que o Estado desfavorecido em domínio colonial *fosse obrigado, por necessidade econômica*, a atacar os rivais, injustamente privilegiados.

Se o monopólio — a exclusão dos concorrentes pela força — fosse indispensável às economias capitalistas, a Alemanha, país de desenvolvimento mais rápido, teria sido paralisada pela fraqueza dos seus próprios monopólios, ou pela exclusão que lhe fosse imposta pelos monopólios de outros países. Mas isto não acontecia em 1913: o desenvolvimento da Alemanha continuava mais rápido do que o dos outros países da Europa; prosperavam também o comércio exterior e a exportação de capitais. A análise teórica e o estudo empírico levam assim a uma conclusão tradicional: pode ser que a partilha pacífica seja impossível, mas não devido ao capitalismo moderno e sim à avareza milenar, que leva à guerra. Se os estadistas e os povos tivessem agido de acordo com a racionalidade econômica, a guerra de 1914 não teria ocorrido. Nem os monopólios nem a dialética poderiam tornar *inevitável* o que era irracional.

A economia industrial moderna é a primeira a tornar duvidosa a utilidade econômica das conquistas. O trabalho escravo era racional, no sentido econômico do termo, desde que deixasse um excesso de produção nas mãos do senhor, isto é, desde que o escravo produzisse mais do que necessitava para viver. As conquistas eram racionais, desde que oferecessem vantagens econômicas superiores ao custo da guerra e do domínio imperialista. O domínio colonial era racional enquanto o comércio era essencialmente monopolístico, acompanhava a bandeira nacional ou tinha por objetivo a acumulação de metais preciosos, cujo estoque mundial era limitado. Esta racionalidade (para uma economia considerada em conjunto) deixa de ser evidente quando a riqueza depende do trabalho livre, quando as trocas comerciais passam a beneficiar as duas partes que comerciam e os

produtores e comerciantes têm todo interesse em se submeter à concorrência.

Liberais e socialistas não têm consciência maior ou menor desta originalidade da economia moderna. Constatando os fatos do imperialismo, eles acentuam outros aspectos, não menos reais, da economia moderna que tornam o imperialismo inteligível. Uma economia comercial, na medida em que é também uma economia industrial, possui um dinamismo próprio e tende a se espraiar por todo o mundo, a englobar a humanidade inteira. É o que Marx afirma no *Manifesto Comunista*, com razão.

Deixemos de lado a questão de saber se, devido a alguma deformação misteriosa, o regime de propriedade privada é incapaz de absorver sua própria produção; não há dúvida de que de vez em quando alguns setores industriais estarão ameaçados de superprodução. O desenvolvimento se efetua sem um plano de conjunto, por meio de uma série de desequilíbrios criadores. Não se pode negar que o domínio exercido sobre territórios externos facilita a venda dos produtos manufaturados que não encontram compradores na metrópole.

Além disto, a economia européia e a economia mundial não se ajustavam ao modelo ideal de Bentham. Os *trusts*, os cartéis, os preços mantidos artificialmente dentro dos países, o *dumping* à exportação — subsistiam todas essas práticas da guerra comercial, contrárias à essência da economia livre. Os sociólogos e os economistas liberais atribuíam a tais resquícios do espírito monopolístico os empreendimentos coloniais das nações capitalistas e burguesas. Ao mesmo tempo, os socialistas procuravam provar que este espírito de conquista e de monopólio é inseparável do capitalismo.

Uns e outros se equivocavam. Na medida em que tinham origem e significação econômica, o imperialismo do fim do século XIX não representava o último estágio do capitalismo, mas a última etapa do imperialismo mercantil, que por sua vez é a última fase do imperialismo milenar. Hobson e Schumpeter[49] acusaram justamente as minorias privilegiadas que preconizavam um imperialismo contrário ao espírito do comércio e da

49. J. A. Hobson, *Imperialism*, Londres, 1902, e Joseph Schumpeter, *opus cit.* O erro de Schumpeter parece explicável pela confusão entre o caso moderno e os casos antigos. Sabe-se que Schumpeter explicava o imperialismo dos árabes (para dar um exemplo) pela persistência, em novas condições, do seu modo de viver costumeiro. Os cavaleiros árabes continuavam a fazer conquistas porque no deserto a guerra era uma atividade constante, normal, adaptada às circunstâncias. Mas as sociedades modernas são diferenciadas; não são determinadas pelo trabalho do mesmo modo como a vida das tribos árabes era definida pelas incursões de cavalaria. Os capitalistas e os burgueses não se decidiam aos negócios da mesma maneira como os cavaleiros árabes se entregavam à guerra: de acordo com os cálculos econômicos, deveriam ser pacíficos e antiimperialista; mas eles não aplicam o cálculo econômico a todos os aspectos da sua existência.

indústria. Esqueceram-se porém de que os homens, e mais ainda os Estados, sempre quiseram dominar pelo gosto de dominar.

Não basta que o colonialismo seja infrutífero, do ponto de vista econômico, para que os povos e seus governantes renunciem à glória do domínio imperialista.

5. *Capitalismo e socialismo*

Toda economia moderna dá aos Estados uma capacidade de ação sem precedentes, aumentando a distância entre o mínimo indispensável à sobrevivência da população e os bens disponíveis. Quanto maior essa distância, maior também o coeficiente máximo de mobilização dos recursos coletivos pelo Estado. Evidentemente, a guerra não é a única forma possível de utilização externa dos recursos mobilizados, embora seja a mais freqüente — a assistência internacional, por exemplo, é uma alternativa.

É verdade que, em qualquer economia contemporânea, sob qualquer regime, a capacidade de produção cria um excedente de produção que pode ser consumido pela guerra. Despido das paixões e das confusões provocadas por cem anos de propaganda e de disputas ideológicas, o problema da influência exercida sobre a paz e a guerra pelos regimes capitalistas (com propriedade privada dos meios de produção e mecanismos de mercado) e socialistas (com propriedade pública dos meios de produção e planificação) pode ser formulado, em termos abstratos, de modo bastante simples: que motivos, oportunidades e causas dos conflitos, inseparáveis do capitalismo, seriam suprimidos pelo regime socialista? Por definição, seriam eliminadas a competição pela colocação de capitais e as intervenções dos Estados em defesa dos interesses privados dos cidadãos, quando ameaçados por leis espoliativas. Não haveria também interesses particulares para pressionar os governos no sentido de erguer barreiras aduaneiras (que os concorrentes internacionais considerassem ilegítimas ou agressivas) ou outros privilégios, contrários às regras da competição justa. Contudo, não desapareceriam *todas* as oportunidades de conflito entre os Estados de economia socialista.

Num regime de mercado mundial, com preços relativamente livres, as condições do comércio internacional parecem muitas vezes pouco eqüitativas a uma das partes, devido a desigualdades de peso econômico ou político. O pequeno país que deve quase toda sua receita cambial à venda de uma única matéria-prima ressente-se muitas vezes da influência dos compradores desse produto, sobretudo do comprador principal. Apesar de tudo, os mecanismos do mercado — mesmo do mercado internacional, embora imperfeito — impõem limites à influência da força militar sobre as

transações internacionais. A estatização do comércio internacional aumenta prodigiosamente as possibilidades de exploração do fraco pelo forte. Certas práticas comerciais russas, no tempo de Stalin (por exemplo, o preço a que os poloneses tinham que vender seu carvão), ilustram um dos riscos intrínsecos desse tipo de socialismo, que perdurarão enquanto houver multiplicidade de soberanias.

O regime de propriedade privada dos meios de produção (desde que seja genuinamente liberal e que seja respeitado pelo Estado, mesmo que este discorde da sua existência) tem a vantagem de diminuir as vantagens da vitória militar. Os benefícios trazidos pelo deslocamento das fronteiras se tornam limitados quando os indivíduos mantêm seu emprego e seu patrimônio. Quando o Sarre era parte da unidade econômica francesa, os produtos daquela região, adquiridos por cidadãos franceses, eram pagos àqueles que os produziam; os produtos que os franceses deixaram de vender no Sarre talvez vendam hoje em outra parte, em condições igualmente favoráveis.

O socialismo não possibilita no mesmo grau esta distinção entre propriedade e soberania. Os indivíduos e as empresas dentro de um país estão submetidos ao plano nacional, à vontade do Estado; os compradores e vendedores, no comércio internacional, agem de acordo com seus interesses ou preferências. O traçado das fronteiras passa a ter, portanto, uma importância vital. Os planificadores preferem não depender de decisões independentes das suas ordens e que só podem ser previstas de modo imperfeito. A anexação territorial elimina esta imprevisibilidade, permitindo entregar a nacionais do país conquistado as funções de comando e transferir para ele a propriedade dos bens desapropriados aos cidadãos do Estado vencido. Teoricamente, portanto, a economia planificada reforça as razões que levam a almejar a ampliação do espaço sob a soberania nacional.

T. Veblen achava que o sistema econômico de produção era em si pacífico, mas que os empreendedores, comerciantes e empresas, animados pelo desejo de lucro, provocavam conflitos e eram responsáveis pelas guerras. Esquecia que o sistema de produção não determina por si mesmo quais os bens que vão ser produzidos, nem de que modo os recursos coletivos devem ser distribuídos pelos diversos fins alternativos, nem como a renda deve ser repartida pelas diferentes classes sociais. Essas decisões, propriamente econômicas, podem resultar dos mecanismos do mercado (sujeitos a um controle ou orientação maior ou menor do Estado) ou de um plano, mais ou menos prejudicado pela inércia social.

Se se adotar a primeira solução, o estímulo à expansão e à proteção virá dos "interesses privados", movidos pela ambição ou respondendo a

uma ameaça. Alguns deles, no caso de insucesso comercial, mobilizam contra seus concorrentes a opinião pública ou o governo. Mesmo que os "jogadores" aceitem todas as "regras do jogo", o insucesso provoca a perda de empregos para os trabalhadores e a redução de renda dos capitalistas; cria mal-estar e ressentimentos que podem influenciar os responsáveis pela conduta diplomática da nação. Um Estado oferece menos perigo para as relações internacionais quando seus governantes têm condições de levar em conta considerações de longo prazo, evitando confundir os sacrifícios temporários impostos, ocasionalmente, pela luta comercial com o empobrecimento definitivo do país.

Quando se adota a segunda solução, a variável principal passa a ser o regime *político*. A taxa de crescimento e a proporção do produto nacional que é investida são, por definição, objeto de decisões tomadas pelos planificadores, isto é, pelos dirigentes do Estado. Pode-se temer que se o Estado se considerar empenhado numa rivalidade de potência, ele poderá estender à economia a competição tradicional em termos de força militar. Contudo, pode-se também conceber uma planificação que tivesse por objetivo exclusivo o bem-estar, evitando a competição do desenvolvimento — se toda a humanidade fosse convertida ao regime socialista.

Como se vê, portanto, nenhum regime, capitalista ou socialista, faz com que a guerra seja inevitável, e nenhum regime permite sempre evitá-la. É mesmo difícil de precisar, em termos abstratos, qual dos dois regimes é mais propício à pacificação internacional. Não há dúvida, porém, de que o conflito desses regimes, dentro do sistema internacional, multiplica as causas e as oportunidades da guerra. A União Soviética não precisa absolutamente de conquistar novos territórios para melhorar as condições de vida do seu povo. Os cidadãos soviéticos se ajustariam facilmente à sobrevivência do capitalismo em outras partes do mundo: o regime "marxista-leninista", fundado no poder absoluto de um partido único e numa doutrina estatizante, também não está condenado à expansão por uma necessidade econômica, mas sim política e ideológica. Necessidade que, em parte, pode ser atribuída às circunstâncias: os rebeldes e os revolucionários de todo o mundo sentem a atração da tecnologia e do modelo econômico soviéticos. Mas ela deriva também na maneira de viver e de pensar dos líderes e dos militantes bolchevistas. A guerra política é considerada por eles como um fenômeno essencialmente contínuo e permanente; como concebem as relações internacionais de conformidade com o modelo da luta partidária, julgam-nas também belicosas, até que haja uma aceitação universal da verdade salvadora.

Toda grande potência ideocrática é *imperialista*, qualquer que seja seu regime econômico — se considerarmos imperialismo o esforço para di-

fundir uma idéia e impor fora das fronteiras nacionais um modo determinado de governo e de organização social, até mesmo com o emprego da força. De qualquer forma, este comportamento parecerá imperialista aos Estados que querem salvaguardar suas próprias instituições — ainda quando a potência ideocrática preferir normalmente a subversão à invasão, evitando anexar os povos convertidos à sua fé. Os cruzados nunca foram vistos como mensageiros da paz, embora em nossos dias alguns deles adotem uma pomba como emblema.

CAPÍTULO X

Nações e Regimes

Nos capítulos precedentes analisamos os determinantes que agem diretamente sobre a força das unidades políticas, constituindo os elementos de cada situação, tal como é percebida pelos atores. O *espaço,* os *recursos* e o *número* são motivos possíveis dos conflitos — e objetivos visados pelos que dirigem as unidades políticas —, podendo também constituir causas não-reconhecidas do comportamento coletivo. As relações espaciais, numéricas e de recursos definem, em cada época, o *optimum* de bem-estar e de potência, e podem motivar, em certas circunstâncias, o impulso belicoso dos povos, servindo como justificativa, mais ou menos sincera, para as conquistas.

Nos três capítulos seguintes estudaremos não mais os determinantes das situações mas os modos de ser e de agir dos atores, isto é, dos sujeitos da história diplomática que chamamos de unidades políticas. Vamos examinar também um segundo tipo de explicação da guerra. Em vez de evocar o determinismo inexorável da necessidade, a fome perene de ouro ou de riquezas, discutiremos a tese de que há uma "Alemanha eterna", e "regimes despóticos, comunistas e democráticos"[1]: a hipótese do desenvolvimento fatal das civilizações; a teoria da natureza humana, da origem e dos fins da história. Neste capítulo, examinaremos os regimes políticos (seção 1) e as "constantes" nacionais (seção 2), para voltar à conjuntura contemporânea, caracterizada pela grande heterogeneidade dos Estados e dos modos de combate, depois de estudar a nação, considerada como um tipo histórico de unidade política (seção 3) e a diversidade das organizações militares (seção 4).

1. No capítulo IX observamos um problema deste tipo, a propósito da teoria marxista-leninista do imperialismo.

1. *Os regimes políticos*

Como ponto de partida tomarei as perguntas que os comentaristas da política externa desde 1945 não cessam de fazer: a política exterior da União Soviética é russa ou comunista? Em que medida é influenciada pela ideologia professada pelo Estado revolucionário? Em termos abstratos, a indagação pode ser formulada assim: numa época dada, em que medida a conduta dos atores internacionais é função do regime político?

Os regimes políticos da mesma época, que informam a organização de um certo tipo de sociedade, apresentam inevitavelmente certos traços comuns; mas eles diferem, contudo, pelo menos no método de seleção das pessoas que exercem a autoridade soberana, na maneira como essas pessoas tomam as decisões de governo; nas relações que se estabelecem entre os indivíduos, a opinião pública e os grupos sociais, de um lado, e os governantes de outro lado.

Não são pessoas do mesmo tipo que chegam ao poder em todos os regimes; nem elas agem nas mesmas condições e sujeitas às mesmas pressões. Pensar que as mesmas pessoas em circunstâncias diferentes (ou pessoas diferentes nas mesmas circunstâncias) tomam decisões equivalentes é uma estranha filosofia, que contém por implicação uma das duas teorias seguintes: ou bem a diplomacia seria rigorosamente *determinada* por causas impessoais — com atores individuais no primeiro plano, mas representando papéis aprendidos de cor — ou então a conduta das unidades políticas seria comandada por um "interesse nacional" susceptível de definição racional e imune às peripécias das lutas internas e às alterações do regime. As duas posições, quer-me parecer, podem ser refutadas pelos fatos.

Teria Stalin a mesma visão do mundo histórico de Nicolau II? O sucessor deste teria tido a mesma visão do militante bolchevista, vencedor da luta entre os diádocos[2]? Teria Hitler a mesma perspectiva do futuro da Alemanha de Stresemann ou Brüning? O líder de um partido democrático, ou um Hohenzollern, teria lançado a Alemanha contra as democracias ocidentais e a União Soviética, como fez o *Führer* do III Reich?

O leitor objetará que são perguntas retóricas. É evidente que obrigam a respostas negativas: a estratégia e a tática de Hitler eram diferentes das de Stresemann, ou de um hipotético descendente do rei da Prússia. Por *estratégia*, quero dizer tanto os objetivos a longo prazo como a representação do universo histórico que torna inteligível a adoção desses objetivos; por *tática*, as reações quotidianas, a combinação de meios para atingir fins fixados previamente. Pretender que a estratégia e a tática de uma unidade

2. O termo *diádoco*, aqui empregado figurativamente, designa os generais que disputaram o império de Alexandre, depois da sua morte (N. do T.).

política (nacional ou imperial) são constantes, qualquer que seja seu regime, é simplesmente absurdo. Nesse sentido, a afirmativa de que a diplomacia da União Soviética é comunista, e não russa, não pode ser contestada. O ônus da prova cabe, em todo caso, a quem pretender negá-la.

O verdadeiro problema coloca-se além desta evidência. Trata-se de saber até que ponto a política externa muda com o regime político. Observamos imediatamente: não é um problema teórico, mas de fato. A resposta pode variar de acordo com a época e com a conjuntura. Em nossos dias, por exemplo, a substituição de regime tem acarretado alterações diplomáticas. As ideologias influenciam a organização social tanto quanto a conduta externa dos Estados.

Vamos tomar como exemplos o III Reich e a União Soviética. A aventura hitlerista inspirava-se numa filosofia constituída da mescla de várias teorias, de origem diversa: o racismo de Gobineau e de H. Chamberlain; a geopolítica de Mackinder e de Haushofer; o desprezo pelos eslavos (considerados *Untermenschen,* homens inferiores); o ódio aos judeus, raça maldita que deveria ser eliminada, como uma espécie de fera maligna; a necessidade de espaço no Leste europeu, para povoamento pelos alemães; a aversão ao cristianismo, religião de origem semítica, construída com fábulas etc. Em 1930, nenhum dos líderes políticos da República de Weimar teria admitido a possibilidade de um movimento como o que Hitler iniciou em 1933, com plena lucidez: o rearmamento, a anexação da Áustria, a liquidação da Tchecoslováquia, a derrota da França, a invasão da União Soviética etc.[3]. Alguns desses objetivos eram também objetivos dos conservadores alemães (a ampliação do espaço, por exemplo); outros, eram comuns à maior parte da opinião alemã (a igualdade de direitos, o rearmamento, o *Anschluss*). Nem os nostálgicos da Alemanha imperial nem os partidários da República de Weimar nutriam contudo tão vasta ambição, inspirada numa concepção do mundo muito peculiar.

A tática de Hitler foi talvez mais especificamente sua do que a estratégia; muito diferente da tática tradicional, ou democrática, aplicava ao cenário internacional métodos próprios das disputas políticas internas. Comportava o emprego constante da propaganda, que completava e renovava os métodos clássicos da diplomacia. Durante um período inicial, os desafios constituíram um instrumento de êxito. Em vez de se curvar à vontade dos mais fortes, de acordo com a prática disciplinada das chancelarias, Hitler agia como se fosse o dono do jogo, desafiando os adversários, em tempo de paz, a empregar a força para contê-lo.

3. Não afirmo que em 1933 Hitler já previsse todas as etapas sucessivas do seu "projeto"; mas ele sabia onde queria chegar: à vitória sobre a União Soviética, com a ampliação do espaço alemão.

O ato que os observadores superficiais apresentam como prova de que a diplomacia de Stalin e a de Hitler não eram ideológicas — o pacto russo-alemão de 1939 — constitui, quando interpretado corretamente, demonstração do contrário ou, pelo menos, da influência exercida pelos regimes políticos sobre os acontecimentos. Com efeito, um regime análogo ao da República de Weimar, ou um regime derivado do tzarismo de 1900, não teriam conseguido mudar sua propaganda do dia para a noite. É verdade que a República de Weimar assinou o Pacto de Rapallo e que a *Reichwehr* efetuou provas de armamento em cooperação com o exército vermelho. Os reis e imperadores de outrora tinham dado o exemplo da partilha da Polônia. Contudo, a diplomacia de todos os regimes não-revolucionários do século XX tinha perdido a capacidade de cinismo demonstrada em 1939 por Hitler e Stalin.

Obrigada a persuadir a opinião pública dos seus objetivos, a apresentar os aliados como bons e os inimigos como maus, a diplomacia dos Estados europeus conservadores ou representativos é modesta na formulação de metas a longo prazo, dispondo, em cada momento, de uma margem de manobra limitada. Só os regimes cujos governantes têm, a curto prazo, uma liberdade quase integral com relação à opinião pública podem destruir, de um momento para outro, os ídolos que adoravam até então, para exaltar os que repudiavam, sem que seus cidadãos se perturbem profundamente — alguns porque não acreditam em nenhum tipo de propaganda; outros porque só aceitam a verdade do momento; outros ainda, porque estão prontos a crer na palavra dos seus governantes.

Nesta linha de raciocínio, seria possível formular a seguinte proposição: as táticas diplomáticas são tão mais flexíveis quanto mais autoritários os regimes; isto é: quanto menos sujeitos os governantes a pressões de grupos e da opinião pública. Por outro lado, os objetivos diplomáticos variam com os regimes e são tão mais rigorosamente definidos quanto mais ideológico é o regime. Essas duas proposições são prováveis, moderadamente instrutivas e exigem algumas qualificações. Dizer que a flexibilidade tática depende da liberdade de ação dos governos é mais a expressão de uma banalidade do que de uma lei. Por outro lado, se os governantes acreditam em um certo desenvolvimento da história, previamente determinado, não podem deixar de fazer planos de acordo com essa visão profética. Isto não quer dizer que as decisões singulares nunca sejam afetadas pela concepção ideológica, ou que a estratégia seja sempre rígida.

Tomemos o exemplo da diplomacia soviética. De modo geral, ela é plástica na sua tática e constante nos objetivos e na representação do mundo. Os comentaristas inclinados a negar a ação da ideologia têm meios de demonstrar que a maior parte das decisões soviéticas podem ser

interpretadas em termos racionais — isto é, em função do cálculo de forças. O pacto com o III Reich substituía a guerra na sua fronteira ocidental, o que estava de acordo com o interesse nacional da Rússia, qualquer que fosse seu regime. A subordinação dos países da Europa oriental a Moscou criava um muro de proteção; ao mesmo tempo, respondia à ambição tradicional do pan-eslavismo. O conflito com os Estados Unidos está de acordo com todos os precedentes, implicado na geometria da relação de forças: dentro de um sistema bipolar as duas grandes potências são inimigas por posição. Esta interpretação não é propriamente errônea; mas é parcial e faz com que o observador cometa um erro.

O contraste entre a rigidez estratégica e a flexibilidade tática não decorre exclusivamente do caráter ideológico da primeira e do caráter não-ideológico da segunda. A ideologia do Estado soviético tolera (se é que não provoca) a flexibilidade tática. A visão marxista-leninista da história se reduz essencialmente a uma sucessão de regimes em que o socialismo sucede o capitalismo (e é definido pelo partido comunista no poder, confundido com o proletariado). Mas o grau de desenvolvimento das forças produtivas não fixa a ordem em que os vários países devem chegar ao socialismo. O processo que os leva a esse ponto pode ser interno ou externo, causado por uma crise, um golpe de Estado ou a intervenção do exército vermelho. A partir da instituição do primeiro Estado "socialista", podem ocorrer guerras entre os vários Estados capitalistas (dedicados ao imperialismo) ou entre o campo socialista e o capitalista; a longo prazo, a vitória socialista é fatal.

Qualquer que seja o rumo dos acontecimentos, é sempre possível uma explicação, ou melhor, uma teorização. Os Estados Unidos entram em disputa com a Grã-Bretanha? Nada mais lógico, pois suas economias são rivais. Os mesmos países concluem uma aliança? A contradição entre eles manifesta-se sob a forma de uma cooperação íntima. A União Soviética assina um pacto de circunstância com o III Reich? Os porta-vozes oficiais celebram o encontro de duas revoluções. Outras circunstâncias levam a União Soviética a se aliar com as democracias ocidentais? O bolchevismo irmana-se com a social-democracia, dentro da grande família da esquerda. Ora as guerras entre os países imperialistas aparecem como mais prováveis, ora as guerras entre o campo socialista e o capitalista.

Mesmo o objetivo último é equívoco. A meta estratégica de Hitler — um império germânico, ocupando um espaço nacional ampliado — era bem definida, em termos concretos. Já o objetivo estratégico da União Soviética não é tão claro. Trata-se da difusão universal do regime que os líderes soviéticos denominam "socialista" (baseado num partido único, que

se confunde com o proletariado)? Ou é uma forma de imperialismo de âmbito mundial, por parte da URSS ou do seu partido comunista? As duas hipóteses só se equivalem se se admitir a manutenção da unidade do campo socialista, após a vitória contra o capitalismo. Por fim, a própria guerra não é mais considerada uma etapa indispensável para a vitória universal do socialismo.

Será o caso de darmos razão àqueles que negam a influência da ideologia, atribuindo exclusivamente às instituições (às modalidades institucionais do processo decisório) as diferenças políticas que caracterizam os regimes? Mesmo no caso da União Soviética, esta conclusão seria equivocada. A visão bolchevista do mundo não permitiu que os governantes soviéticos, durante a Segunda Grande Guerra, acreditassem na durabilidade e autenticidade da aliança com as democracias ocidentais. A consciência dessa hostilidade fundamental, mesmo num momento de cooperação, era ditada pela doutrina. A rivalidade russo-norte-americana estava implicada na geometria da relação de forças: a inimizade passional foi aumentada, senão criada, pela oposição ideológica. E há mais ainda: considerações de ordem doutrinária modificaram, em duas oportunidades, o cálculo das forças e a determinação do interesse nacional.

Uma política que se considera realista procura reduzir os recursos atuais e potenciais do inimigo, aumentar os dos aliados, conquistar os Estados não-alinhados. Stalin passou a considerar a Iugoslávia como um inimigo no momento em que ela se recusou a obedecer às diretrizes de Moscou. Seria concebível a disputa entre a URSS e a Iugoslávia se os dois Estados não comungassem da mesma ideologia? Por que razão *Kruschev* insiste em não desconfiar da China, facilitando sua industrialização[4], embora os ocidentais não cessem de apontar o "perigo amarelo", da massa chinesa "inumerável e miserável"[5]? De acordo com a filosofia comunista, um Estado socialista não pode oferecer perigo a um outro: os argumentos do espaço e do número não convencem, e não poderiam convencer, o seguidor fiel do evangelho marxista-leninista. Como se vê, o cálculo do interesse nacional não pode deixar de mudar em função do regime, pois cada regime vê de uma maneira própria as afinidades e hostilidades do seu país, de acordo com a doutrina que professa.

Com efeito, o modo como a URSS se comportou com relação a Hitler, durante a guerra, e o modo como se conduz hoje com respeito aos Estados

4. A situação se alterou substancialmente com a cisão entre a URSS e a China, em 1963 (N. do T.).

5. A expressão é do general De Gaulle.

Unidos e à China, só pode ser compreendido em função de atitude e perspectiva ligadas a uma formação ideológica determinada[6].

Será possível formular algumas proposições gerais sobre a extensão das alterações a que a substituição de um regime obriga a diplomacia? À primeira vista nos inclinamos a pensar que as conseqüências diplomáticas de uma revolução são tanto maiores quanto mais afetados por ela os atores que desempenham os papéis principais. De fato, toda conduta, no campo da política externa, comporta necessariamente uma certa adaptação à conjuntura. Esta adaptação é proporcional à importância do papel do ator internacional em questão; quanto menor a sua força e menos importante seu papel, menor será sua iniciativa.

É preciso, contudo, fazer certas qualificações. Por definição, um Estado de segunda categoria não provoca os acontecimentos de maior importância, nem determina o estilo em que se manifestam as rivalidades internacionais. Foi Hitler — não Mussolini — que alterou o curso da história européia contemporânea. No entanto, dentro de um sistema heterogêneo, as peripécias dos conflitos internos dos Estados podem levar à transferência de um campo para outro, ou de uma posição de engajamento para a neutralidade. Embora o "interesse nacional" dos pequenos Estados não seja levado em conta nas considerações ideológicas, num sistema heterogêneo ele é inseparável de tais considerações. Em 1960, por exemplo, ninguém podia definir o interesse nacional da França sem refletir sua escolha de regime político, imposta pela conjuntura.

Para que a teoria que afirma a não-significação dos regimes tenha um mínimo de verossimilhança, é preciso imaginar um sistema diplomático que ocupe um espaço delimitado há séculos — um sistema relativamente homogêneo, onde todos os atores aceitam mais ou menos as mesmas regras não-escritas da diplomacia e da estratégia. A constância geográfica do campo diplomático marca as linhas de expansão possível dos diversos Estados.

No fim do século XIX, quando as grandes potências mundiais eram todas Estados europeus, e estes, republicanos ou monárquicos, faziam suas alianças segundo o maquiavelismo moderado dos gabinetes, a indiferença das chancelarias às idéias e aos regimes passava por um ideal que se pudera realizar, ainda que de modo aproximado, graças ao progresso da civilização. Só uma estranha forma de cegueira pode transformar o esquema da diplomacia de uma época num modelo eternamente válido.

6. Mesmo no terreno da tática, pode-se observar certas particularidades e regularidades de conduta que caracterizam os dirigentes soviéticos. Cf. N. Leites, *The Operational Code of the Politburo*, New York, 1951.

2. *As constantes nacionais*

Além das constatações que seria quase inútil salientar — se não houvesse alguns autores que insistissem em negá-las — surge uma indagação de valor autêntico, sobre as *constantes nacionais*: o "interesse nacional" de uma coletividade permanece fundamentalmente o mesmo através da história?

Em um dos capítulos precedentes tivemos ocasião de mostrar por que o "interesse nacional" não pode ser objeto de uma determinação racional. Se o economista adota por objetivo, sem hesitação, um certo máximo (de bens, de lucro, ou do produto nacional), isto só é possível porque a economia se preocupa com os *meios*. O economista não diz às pessoas ou às sociedades o que devem fazer com os bens que possuem (bens que são definidos tendo como referência as necessidades ou desejos). Se o sociólogo pudesse dizer o que é, racionalmente, o interesse nacional, estaria capacitado a ditar uma conduta determinada aos estadistas, em nome da ciência, o que não acontece. A maximização das forças não se impõe de modo evidente porque implica pôr à disposição do Estado uma fração tão grande quanto possível dos recursos coletivos. Por que razão os homens devem ser usados como meios para alcançar a grandeza do Estado, e não o contrário? A maximização da potência também não se impõe porque a qualidade humana não é proporcional à capacidade que têm as pessoas de coagir as outras, individual ou coletivamente. Em suma, a pluralidade dos objetivos que podem ter as unidades políticas, a dualidade essencial da potência com relação ao exterior e do bem comum (coerência do Estado ou moralidade dos cidadãos) fazem com que o interesse nacional seja o objetivo de uma busca, não um critério de ação.

Sem voltar a argumentação exposta, poderíamos indagar se tais incertezas não são mais teóricas do que práticas. Rigorosamente, não há "interesse nacional" definido com método científico; contudo, os economistas não estarão mais ou menos de acordo acerca do que é o interesse coletivo — embora nem sempre concordem com os meios de atingi-lo? Da mesma forma, não seria possível na prática encontrar com facilidade o "interesse nacional", desde que levássemos em conta os cálculos realistas dos diplomatas e dos estrategistas? Penso que esta é uma objeção inteiramente errônea: na verdade, a indeterminação é tanto prática quanto teórica.

No plano econômico, a consideração do *tempo* acrescenta mais um elemento de incerteza aos que já estão implicados na passagem do interesse individual para o interesse coletivo. Não se trata tanto de saber se o enriquecimento de uns é custeado pelo sacrifício de outros. Ainda que possa trazer o empobrecimento pelo menos temporário de certos grupos ou indivíduos, o desenvolvimento econômico tende — a médio prazo, e de

modo geral — a melhorar a sorte de todos, contribuindo até mesmo para atenuar as desigualdades sociais. Contudo, se introduzirmos a consideração do tempo, os governantes precisarão a cada instante manter um equilíbrio entre os desejos atuais dos consumidores e as exigências da acumulação. Não há nenhuma razão decisiva para preferir as gerações futuras à geração presente, ou o contrário. Por outro lado, não há uma taxa de crescimento que se possa qualificar de ótima, em si. A oposição entre as economias socialistas e as economias ocidentais e as controvérsias dentro do mundo ocidental sobre as taxas de crescimento comparadas demonstram que este equívoco a respeito do interesse coletivo tem uma significação política e histórica.

Se adotarmos o ponto de vista de um grupo, dentro de uma unidade política, em lugar de considerar a coletividade de modo global, teremos uma fonte adicional de incerteza, mesmo no plano puramente econômico. Economicamente, essa classe — considerada por hipótese como um grupo coerente — tem interesse em receber a maior parte possível da renda nacional. Se o regime fosse diferente, poderia talvez receber um quinhão maior. O interesse de uma classe não-privilegiada deve ser definido dentro do quadro do regime existente ou com referência a um outro regime? A alternativa da reforma ou revolução levanta-se diante de todos os que querem modificar a ordem existente. Nenhuma escolha é gratuita: ao adotar como objetivo a revolução, uma classe perde quase sempre as vantagens que teria se aceitasse o quadro institucional do regime estabelecido no país.

Estas incertezas econômicas têm um equivalente no plano político. A mobilização pelo Estado de uma parte importante dos recursos diminui (de modo geral) o montante de recursos investidos, isto é, aplicados no aumento do produto nacional. A mobilização atual de forças reduz o crescimento das forças virtuais. Se o custo de manutenção de um grande exército, em tempos de paz, não for compensado pela aquisição de novos recursos, e de novos territórios, terá efeito equivalente a um montante significativo de consumo: contribuirá para reduzir a renda acumulada. A alternativa entre armamentismo e desenvolvimento é uma forma da alternativa entre consumo pela geração presente e investimento em benefício das gerações vindouras.

O aumento das forças, pelo desenvolvimento interno ou pelas conquistas, pode ser comparado ao enriquecimento de uma classe, dentro de uma coletividade: não pode ser levado além de um certo ponto sem provocar reações que o anulam (pelo menos dentro de um sistema diplomático). As outras unidades sentem-se ameaçadas e procuram manter o equilíbrio entrando em coalização de modo a compensar a disparidade de forças cria-

da pelo crescimento desproporcional de uma das unidades. Pode ser que haja um ponto ótimo de equilíbrio para cada coletividade em particular: o ponto em que ela possui o máximo de forças compatível com a tolerância dos rivais. Mesmo que este ponto exista em teoria, os estadistas não precisam adotá-lo racionalmente como um objetivo, podendo preferir a grandeza, com todos os perigos que acarreta, à segurança da mediocridade.

Da mesma forma como uma classe não-privilegiada dirige suas esperanças para uma revolução — que considera preferível à acomodação do tipo proporcionado pelo regime estabelecido —, um Estado pode aceitar antecipadamente a hostilidade que lhe trará o êxito: seu objetivo passa a ser um outro sistema, ou uma configuração radicalmente diversa da relação de forças. A unificação das duas Alemanhas e a absorção da Áustria e dos Sudetos pelo Reich alemão teriam de provocar a aproximação dos russos e dos anglo-saxões; mas isto não quer dizer que fosse do interesse nacional da Alemanha (de que Alemanha?) renunciar a esses importantes projetos.

A maximização das forças ou da potência de uma coletividade não constituiria um imperativo racional para todos os indivíduos membros dessa coletividade mesmo que não houvesse qualquer reação desfavorável. Por acaso os alemães seriam insensatos a ponto de desejar a destruição do III Reich? Afirma-se que todo patriota deve desejar para seu país o maior espaço possível, as melhores fronteiras, a maior potência relativa; mas esta alegada evidência raramente pode ser percebida com clareza no curso da história. Os católicos e os protestantes, por exemplo, têm posto suas respectivas Igrejas acima do Estado. No século XVIII, os emigrados franceses combateram sem problemas de consciência o exército revolucionário. O III Reich recrutou voluntários genuínos para combater o comunismo — menos numerosos, é verdade, do que os militantes que trabalham em todo o mundo em favor da revolução encarnada pela União Soviética.

Por que motivo esses fatos incontestáveis são muitas vezes deixados de lado? Quem sabe, porque a primazia das nações, com relação aos regimes, é considerada uma percepção profunda da filosofia da história, que aparece em palavras de historiadores (Treitschke), comentaristas (Walter Lippmann) e estadistas (Charles De Gaulle). Mas, retomemos os fatos que já pudemos observar em várias oportunidades.

Uma situação geográfica determinada impõe à diplomacia e à estratégia certa orientação que provavelmente será duradoura e talvez mesmo permanente. Quanto mais definida essa situação, em termos físicos, mais a orientação tenderá a ser permanente. E, quanto mais estável o sistema diplomático, menos a alteração de regime dos Estados poderá modificá-la.

Na medida em que explorava sua situação insular para impedir qualquer hegemonia no continente europeu, e para edificar seu império comercial, a Grã-Bretanha dava a sensação de que agia em função de uma doutrina imutável, que nenhuma luta intestina poderia subverter. A Rússia devia ser tentada sempre pela expansão no sentido dos mares desimpedidos; a Alemanha — sem fronteiras naturais — pela expansão rumo ao leste, ao oeste e ao sul. Vale lembrar, contudo, que a Rússia soviética jamais atribuiu a Istambul a importância que a Rússia tzarista, herdeira de Bizâncio, dava a Constantinopla. De acordo com o regime em vigor, os Estados avaliam de modo diverso a importância das cidades e das províncias. Por outro lado, os valores estratégicos mudam, com o desenvolvimento da tecnologia militar. Por fim, os cálculos realistas baseiam-se na relação de forças e não na relação de espaço. Uma certa constância das políticas nacionais deriva da constância que apresentam a configuração espacial da relação de forças e os objetivos de uma unidade política, imobilizada dentro dessa configuração.

Essa constância, contudo, pode ser interpretada de outro modo. Os franceses são sempre os mesmos — cruzados, soldados do rei ou *sans-culotte*. Os alemães são sempre os mesmos, sejam os germanos do tempo de Tácito ou os nazistas seguidores de Hitler. Os estereótipos nacionais, na forma de que se revestem durante as guerras, não merecem o cuidado de uma análise científica. Contudo, há uma indagação que deve ser feita: até que ponto as singularidades do caráter nacional informam a conduta diplomática ou estratégica? Em que medida a constância dessa conduta demonstra a hipótese da permanência do caráter nacional?

Não é o caso de desenvolver aqui um estudo crítico do conceito de *caráter nacional*. Vamos limitar-nos a algumas observações necessárias para a compreensão do problema que nos interessa propriamente: a influência que pode ter o "caráter nacional" sobre a conduta diplomático-estratégica.

O conceito de *caráter* é psicológico, não biológico, e se aplica a um modo de reagir que nem é inato, nem adquirido. É a maneira própria com que uma pessoa experimenta e expressa seus sentimentos, desejos, paixões. Um indivíduo tende a se encolerizar; outro está sempre calmo. Uma pessoa gosta da solidão, outra não pode ficar só. Um é inquieto, sempre em busca de divertimento ou de projeção; outro se contenta com as circunstâncias que a vida lhe oferece. O caráter se situa entre o *temperamento* — expressão de dados físicos e fisiológicos — e a *personalidade*, construção parcialmente voluntária, baseada no temperamento e condicionada pela experiência.

Os psicanalistas entendem que o caráter — cristalização nunca definida de um modo singular de reagir — é o resultado conjunto da natureza

herdada e dos primeiros anos de vida. Alguns psicólogos reduzem a parte que corresponde à hereditariedade; outros, a da primeira infância. Num extremo se situam aqueles que negam a influência da natureza herdada, postulando uma liberdade absoluta e interpretando o caráter como uma justificativa para a resignação ou a covardia: ele serviria como pretexto para justificar a negligência, em nome da distração, e da infidelidade, em nome da necessidade de mudança. Contudo, mesmo nesse caso, o temperamento não desaparece: continua a ser o princípio do comportamento, visível para os outros, que cada um de nós cria livremente, por suas próprias escolhas, feitas incessantemente.

Quando se pretende aplicar esse conceito a uma coletividade, surge um primeiro equívoco. O "caráter" de uma nação será função do número de indivíduos que, naquela coletividade, têm o mesmo caráter? Ou se situa abaixo do nível da psicologia individual, no plano do que os antropólogos chamam de *cultura*? Cada coletividade tem uma hierarquia própria de valores, uma interpretação (ou várias interpretações) da vida exemplar. Cada uma educa as crianças *à sua maneira*, ensinando-lhes no ambiente familiar, nas escolas e na vida pública o "comportamento correto": um protocolo que muda de país para país e que se transforma com o tempo dentro de cada país. A manifestação dos desejos eternos — o amor, a ambição — é marcada pela cultura. Quer o número dos ambiciosos e dos coléricos seja constante ou varie de acordo com os povos e raças, os homens manifestam de diferentes modos a cólera e a ambição; não atribuem o mesmo valor à paz e à competição; podem ser sensíveis ou indiferentes ao orgulho da soberania.

A conduta diplomático-estratégica pertence ao gênero de reações que podem ser determinadas pela herança psicocultural de um grupo humano. Na minha opinião Montesquieu e Tocqueville deixaram exemplos válidos de interpretações "impressionistas" do caráter nacional e da vinculação da diplomacia a esse caráter, usando a linguagem comum e sem o emprego de métodos "científicos".

O "espírito da nação", de que fala Montesquieu, é uma noção tão equívoca quanto a de "caráter nacional", mas pode ser preferível porque acentua a parte correspondente à cultura e à herança histórica. "Várias coisas governam os homens: o clima, a religião, as leis, as normas do governo, os exemplos das coisas passadas, os costumes, as maneiras; disto tudo resulta um espírito geral[7]." A nação francesa não se originou tal como é; chegou a ser o que é devido aos acontecimentos que experimentou, aos costumes que se formaram gradualmente, a seu modo de governo. O espírito da

7. *Esprit des Lois*, XIX, 4.

nação é uma resultante, mais do que um traço original; ele torna o destino da nação inteligível como se fosse um ato singular — mas não deve impedir a procura de razões. Ajuda a compreender, mas precisa também ser explicado. Quando Montesquieu atribui à idiossincrasia nacional uma diplomacia típica ("... a Inglaterra... soberanamente ciumenta do seu próprio comércio, pouco se associa por meio de tratados e só depende das suas leis. Outras nações têm feito com que os interesses comerciais cedam passo aos interesses políticos; mas a Inglaterra sempre faz com que os interesses passem à frente dos interesses políticos")[8], o caráter, no sentido psicológico do termo, não intervém. Trata-se de um hábito que a posição geográfica e a experiência dos séculos transformaram lentamente numa segunda natureza.

O retrato da nação francesa ao fim do Antigo Regime e a Revolução é dramático e ilustra o tipo de interpretação das constantes nacionais que na minha opinião é legítimo. "Quando considero esta nação em si mesma, julgo-a mais extraordinária do que qualquer um dos acontecimentos isolados da sua história. Nunca houve no mundo nenhuma outra tão cheia de contrastes e tão extremada em todos os seus atos; mais motivada pelas sensações e menos pelos princípios; agindo sempre pior ou melhor do que se esperava, às vezes muito acima do nível comum da humanidade, às vezes muito abaixo; um povo, cujos instintos principais são de tal forma inalteráveis que se pode reconhecê-lo ainda nos retratos de há dois ou três mil anos — e ao mesmo tempo tão móvel no seu pensamento quotidiano e nos seus gostos, que termina por apresentar um espetáculo inesperado, surpreendendo-se por vezes os franceses tanto quanto os estrangeiros com o que são capazes de fazer, é o mais caseiro e rotineiro de todos os povos, quando deixado a si, mas pronto a ir até o fim do mundo e a tudo ousar quando é arrancado de sua casa e dos seus hábitos; indócil por temperamento e contudo ajustando-se melhor ao domínio arbitrário e até violento de um príncipe do que ao governo regular e livre dos seus principais cidadãos: hoje, inimigo declarado de qualquer obediência, amanhã servindo com uma paixão que as nações melhor dotadas para a servidão não conseguem ter; conduzido por um fio, sem resistência, ou ingovernável quando aparece um exemplo de resistência em algum lugar; enganando desta forma seus senhores, que ora o temem demais, ora não o temem bastante; nunca tão livre que leve ao desespero quem queira sujeitá-lo, nunca tão subjugado que não se possa livrar da sujeição; apto para tudo, mas excelente só na guerra; adorador da sorte, da força, do êxito, do brilho e do ruído, mais do que da glória verdadeira; capacitado para o heroísmo mais

8. *Esprit des Lois*, XX, 7.

do que para a virtude; capaz da genialidade, mais do que do bom senso; inclinado a conceber vastos projetos, mais do que a concluir grandes empreendimentos; a mais brilhante e perigosa de todas as nações da Europa, a mais adequada a se transformar sucessivamente em objeto de ódio, piedade, medo — nunca de indiferença[9]".

As diversas proposições de Tocqueville sobre o comportamento político dos franceses não têm o mesmo grau de generalidade. A mistura ou alternância entre a indisciplina e a submissão é provavelmente um aspecto mais durável do que a preferência pelo cesarismo e a pouca inclinação por um "governo regular e livre dos seus principais cidadãos". O conjunto dos traços indicados abrange muitos episódios da história da França, mas não explica qualquer episódio em particular. No que diz respeito à política externa, Tocqueville acentua as duas inclinações: "adorador da sorte, da força, do êxito, do brilho e do ruído, mais do que da glória verdadeira... inclinado a conceber vastos projetos, mais do que a concluir grandes empreendimentos". São proposições que equivalem à observação de "inclinações" da conduta efetiva e dos acontecimentos. Mostram o que se pode chamar de "um estilo de comportamento", que permanece constante através das súbitas reversões, e das transformações provocadas pelas técnicas e pelas crenças.

Uma relativa constância do "estilo" da política externa dos países me parece de fato reconhecível. Um "estilo" que, conforme o caso, se aproxima mais do cálculo racional, das tendências psicossociais ou do sistema cultural. A influência das considerações econômicas sobre a política externa da Grã-Bretanha é a cristalização duma necessidade, sob a forma de costume. A ambição francesa de glória provém da marca deixada no sistema de valores pela herança aristocrática, da transferência para a coletividade do amor-próprio acendido em cada francês pelo espírito de competição, cultivado desde os bancos escolares. A diplomacia dos Estados Unidos — ora legalista, ora radical ao extremo de exigir a capitulação incondicional do inimigo — explica-se em parte pelo passado nacional (a rejeição do maquiavelismo disciplinado da diplomacia européia) e por uma combinação de brutalidade com repressão.

É claro que esses exemplos só têm valor ilustrativo. Cada um deles exigiria longos comentários, e nenhum pretende ser uma verdade demonstrada. Quisemos somente indicar o tipo de inteligibilidade que nos oferece a referência ao caráter nacional; a natureza das constantes nacionais que temos o direito de admitir.

9. Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1952, *Oeuvres Complètes*, t. II, p. 249

Vamos resumir agora nóssas conclusões. Quaisquer que sejam as constantes atribuídas aos franceses, aos alemães, aos espanhóis e aos ingleses, uma característica psicocultural nunca é a única responsável pela conduta diplomático-estratégica de uma unidade política. Esta conduta é por demais instrumental, contém um elemento de cálculo demasiado importante para que o mesmo "caráter" ou o mesmo "espírito" manifeste-se sempre de igual forma, quando os dados da situação se alteram.

As constantes diplomáticas que se pode perceber estão associadas tanto à permanência de circunstâncias geográficas, técnicas, ou políticas quanto à imutabilidade do caráter nacional — e talvez mais ainda. Quando as circunstâncias mudam, não é a conduta que permanece igual a si mesma; é o estilo.

Ora, não incluímos no estilo a agressividade, o pacifismo e a desumanidade. Os estereótipos nacionais acompanharam as flutuações da sorte política. Quando um Estado exercia o papel de "provocador", seus vizinhos e a opinião internacional o viam como imperialista por natureza. Durante o Terror, a crueldade dos franceses foi denunciada na Europa. Mas nenhum povo tem o monopólio do horror, embora a execução de seis milhões de judeus constitua um caso único: com a racionalização técnica dos massacres, essa prática ancestral levou ao genocídio organizado.

É possível que a cultura do "crisântemo e da espada"[10] incline o Japão à busca de uma posição internacional de primeiro plano — o que poderia explicar o isolamento dos Tokugawa, o imperialismo da primeira metade do século XX ou o pacifismo de depois de 1945. É possível também que o sistema educacional incline os franceses ao amor da glória; um amor que pode encontrar satisfação em outras atividades que não sejam a guerra e a ampliação do território sob a bandeira da França. Os russos estão condenados a uma diplomacia agressiva somente na fase "infantil" do Estado soviético. A "personalidade básica" não é mais eficaz do que o "espírito da nação", como elemento para prever o comportamento do Estado.

3. *Nações e nacionalismo*

A confusão entre o método e o conteúdo, entre a permanência do cálculo das forças e a pseudoconstância dos objetivos e métodos baseia-se numa filosofia que era explícita no fim do século passado e que hoje ainda se faz sentir, embora não seja mais formulada claramente: no cenário da história a nação seria o ator principal, num certo sentido o único ator autêntico —

10. Título do célebre livro de Ruth Benedict sobre o Japão: *The Chrysanthemum and the Sword* (1946).

aquele que marca a terminação da obra dos séculos. "O nazismo passará, mas o povo alemão continuará a existir." Fórmula que parece evidente até o momento em que é aplicada a um Estado vizinho. Será o caso de dizer: "O comunismo passará, mas o povo russo (ou o império russo) continuará a existir"? Quais são os limites do povo que permanece, enquanto os regimes passam? Até aqui distinguimos entre *unidade política* e *regime;* contudo, tomando certos exemplos contemporâneos, vínhamos supondo implicitamente o mesmo tipo de unidade política, à maneira como Aristóteles estudava os regimes imaginando a cidade grega como tipo de unidade política. Devemos indagar agora sobre a influência dos *tipos de unidade política*, como a dos *regimes*; e analisar as relações entre os dois conceitos.

O fato primordial, do qual deriva a distinção entre a política interna e a política externa, é a pluraridade das ordens sociais, cada uma das quais é imposta a todos os membros de *uma* coletividade. O caráter obrigatório das normas que comandam a existência coletiva e a diversidade dessas normas criam a oposição entre o *compatriota* e o *estrangeiro.* Este último nem sempre é o *inimigo*; algumas pequenas coletividades fechadas não demonstram hostilidade com relação aos costumes exóticos (sintam ou não curiosidade por eles). É a força dos vínculos que ligam o indivíduo ao *seu* grupo e a incompatibilidade dos imperativos que determinam a conduta dos grupos respectivos que introduzem simplesmente a oposição entre o *próprio* e o *alheio*, fragmentando a humanidade em "espécies" separadas.

Tocqueville[11], como muitos outros depois dele, observou, em certas tribos indígenas, uma dissociação institucional que já prenuncia a que existe nas sociedades complexas. As tribos são governadas, ordinariamente, por um rei hereditário, essencialmente religioso; contudo, em tempos de guerra um chefe militar é designado para comandá-las nos combates. A dualidade encontrada por Dumézil na aurora da história das populações indo-européias — a do chefe religioso e do chefe militar — é visível em certas sociedades arcaicas e consagra a distinção essencial que a análise sugere. Toda coletividade comporta uma dupla definição — interna, por um sistema determinado de normas e valores; externa, pela independência e a soberania militar. O "estrangeiro" é aquele contra quem se pode lutar até a morte, sem que esta conduta seja considerada criminosa.

Há mais de um quarto de século Carl Schmitt publicou uma brochura intitulada *Der Begriff des Politischen*[12], que postulava a oposição entre amigo

11. Obras completas, publicadas por J. P. Mayer, t. V, p. 74.
12. Munique, 1932.

e inimigo como origem e essência de atividade política. E uma teoria que me parece implicar a primazia da política externa; ou, quando menos, admite implicitamente que não se deve definir a política sem referência à pluralidade das coletividades. Dentro de uma unidade, a política não comporta a oposição do *amigo* e do *inimigo*; ela é a ordem do comando, legitimado pelo costume e pelas crenças. A reflexão filosófica não pode nem deve colocar a luta de morte como o fundamento da ordem, uma vez que, na fase das civilizações as coletividades muitas vezes se dissociam de fato, em partidos, e cada um deles trata seu adversário como um inimigo, na luta para impor uma ordem social e política de acordo com sua preferência[13].

O filósofo que se esforça por atingir a "boa sociedade", em teoria ou na prática, inclina-se a considerar a pluralidade das unidades políticas como um obstáculo. Como viver de conformidade com a razão se a cada instante o estrangeiro, próximo ou distante, ameaça atacar? Conforme vimos ao estudar o número, Platão e Aristóteles procuraram conciliar as exigências do bem com as necessidades da defesa. Idealmente, contudo, a boa sociedade deveria ser a única em todo o mundo, isolada numa ilha ou num deserto. Os pensadores que insinuaram que a sociedade virtuosa devia ser recompensada com os favores da sorte não distinguiam entre a *virtude* e a *virtude política*; alguns deles subscreviam um otimismo convencional, segundo o qual as sociedades justas seriam, por isto, fortes.

A distinção entre "cultura" — a maneira de viver coletiva, comandada pelos costumes e pelas crenças — e a "ordem militar", no caso de conflito com outra coletividade, pode ser encontrada, durante os milênios da história das civilizações (ou sociedades complexas) sob a forma de distinção entre "comunidade de cultura" e "unidades políticas". Teoricamente, nenhum dos dois conceitos é perfeitamente claro; as fronteiras entre as "comunidades de cultura" e as "unidades políticas" raramente são delimitadas com precisão. De fato, nem sempre os que se batem sob a mesma bandeira adoram os mesmos deuses; e os que se combatem podem ter o mesmo deus. Em outras palavras, as relações entre as "ordens de cultura" e as "ordens militares" flutuam incessantemente. As "ordens de cultura" aparentadas podem desejar a autonomia política, empenhando-se numa rivalidade permanente que se manifesta em guerras freqüentes (como as cidades gregas). Por outro lado, "ordens militares", aceitas com indiferença pelos povos, podem se superpor a uma diversidade de culturas.

13. Acontece com freqüência que o ódio, e conseqüentemente a crueldade, seja maior entre os adversários, membros da mesma sociedade, do que entre estrangeiros. Contudo, mesmo no aceso da luta partidária os adversários internos se consideram destinados a viver na mesma comunidade

Provavelmente não se poderia encontrar um critério que fundamentasse o parentesco de língua ou de costumes que serve de fundamento para a unidade tribal. A língua separava os celtas e os germanos (e os dialetos das diferentes tribos célticas e germânicas não eram exatamente os mesmos). Hoje, no antigo Congo belga[14], as línguas permitem distinguir as etnias, de um modo geral. Contudo, antes da colonização européia os reinos e impérios da África eram edificados pelas vitórias militares, pela cristalização das relações de domínio criadas por essas vitórias: uma tribo, ou fração de tribo, tornava-se a classe dominante, ou a casta militar.

A falta de coincidência entre a comunidade de cultura e de unidade política é portanto a regra e não a exceção no curso da história. Essa falta de coincidência tem duas causas principais: de um lado, a unidade política (como a cidade grega) resulta ao mesmo tempo do domínio exercido pelos conquistadores sobre as populações alógenas e da fragmentação de um povo em unidades militares, cada uma das quais animada por uma vontade feroz de autonomia. Aos olhos dos outros gregos os espartanos não são imperialistas, como os atenienses; mas sua ordem própria é comandada pela necessidade de manter na servidão os que ocupavam a terra antes deles. Nas cidades helênicas, os escravos e os metecos não são propriamente nem estrangeiros nem concidadãos; às vezes participam da cultura dos senhores, que terminam por lhes reconhecer a cidadania; às vezes vivem ao lado dos senhores sem que estes os reconheçam como cidadãos.

A cidade grega é (e deseja ser) uma ordem ao mesmo tempo militar e política; é, em conseqüência, a comunidade na qual o homem realiza sua própria humanidade. O homem só é homem em companhia — não só dentro da família, agrupamento de origem biológica, mas em praça pública e no campo de batalha, discutindo e combatendo com outros homens para determinar o modo verdadeiro da existência comum. A cidade — grande o bastante para possibilitar a defesa, bastante pequena para que todos os cidadãos se conheçam — é uma unidade natural; seu regime (*politeía*) é a organização ajustada à finalidade natural, individual e coletiva.

No fim do século XIX a nação aparecia aos historiadores e pensadores europeus como um fenômeno tão natural[15] quanto havia sido a cidade para os pensadores gregos. Na nação, a comunidade de cultura e a ordem militar juntam-se para criar a unidade política, ao mesmo tempo *em conformidade com a* natureza (pois todos os indivíduos participariam da cidadania) e *ideal*, pois, logo que cada nação realizasse sua vocação, reinaria a paz entre as coletividades, livres e fraternas. Os gregos eram menos ingênuos: não ignoravam

14. Atualmente, o Zaire (N. do T.).

15. Conforme a ordem natural, ou a finalidade inerente à natureza.

que as unidades político-militares que pretendem ser autônomas são ao mesmo tempo rivais — condenadas, pela instabilidade da relação de forças, à suspeita recíproca.

Mesmo que a pluraridade das unidades autônomas não criasse a política de potência, o otimismo da filosofia das nacionalidades se fundaria numa falsa representação da realidade histórica. O princípio das nacionalidades multiplicava as oportunidades de conflito tanto quanto o princípio dinástico. Se definíssemos uma nacionalidade como um grupo humano caracterizado por um estilo de vida e de cultura próprios, pela consciência da sua singularidade e pela vontade de permanecer assim, as nacionalidades seriam identificáveis externamente, de um modo aproximativo, ainda que se dintinguissem mal as fronteiras entre nacionalidades "estrangeiras" das fronteiras separando grupos no seio de uma mesma nacionalidade. Mas, em que circunstâncias esta vontade de autonomia cultural tem o direito de reivindicar a independência, sob a forma de Estado? Se uma população pertencente a determinada região de língua ou de cultura quer pertencer a uma unidade política de outra região, será preciso atender à reivindicação dos vivos ou respeitar a herança dos mortos, isto é, daqueles que, dois séculos antes, foram submetidos à lei dos conquistadores, sendo aceitos desde então como concidadãos?

Nem todas as nacionalidades — todos os grupos caracterizados por um matiz próprio de língua e de cultura — podem alcançar o *status* de nação, grupo que se considera com direito a um Estado, sujeito autônomo no cenário histórico. Na Europa central e oriental, nenhum Estado poderia ser genuinamente nacional, a menos que se efetuassem transferências de população. A Tchecoslováquia é tão multinacional quanto a antiga Áustria-Hungria. A Iugoslávia engloba populações eslavas, cujas línguas são um pouco diferentes, têm histórias separadas, religiões diversas e que não se sentem todas ligadas lealmente ao novo Estado, que teoricamente expressa sua vontade comum.

Enquanto tipo ideal de unidade política, a nação tem uma tríplice característica: a participação no Estado de todos os governados, sob a dupla forma de recrutamento e de sufrágio universal; a coincidência entre a vontade politica e a comunidade de cultura; e a total independência do Estado nacional, com respeito ao exterior. Uma nação é sempre o resultado da história, uma obra dos séculos; nasce por meio de provas, a partir de sentimentos experimentados pelos homens, mas com a influência da força, a força de uma unidade política que destrói as unidades preexistentes, ou a força do Estado que ordena as regiões e as províncias.

Definida deste modo, a nação passava, no fim do século XIX, pela obra-prima da história, a realização com êxito de um esforço secular. Os homens

criavam juntos uma cultura e, por um plebiscito cada dia renovado, decidiam viver em conjunto. Cada nação afirmava sua própria independência, bem como o respeito à independência das demais.

Mas os sentimentos e as ideologias mudaram. Hoje se rejeita o que se adorava no fim do século passado. Acredita-se que as nações não libertaram os homens, mas os obrigaram às "guerras zoológicas", para usar a expressão de Renan. A vontade afirmada pelas nações tornou-se uma expressão de orgulho coletivo, uma pretensão de superioridade. Como as nações soberanas estão engajadas numa competição de potência, as conquistas tiveram sua intensidade aumentada, em vez de ser atenuada. As guerras entre os monarcas transformaram-se em guerras entre os povos. Os homens passaram a acreditar que o destino das culturas era jogado nos campos de batalha, juntamente com a sorte das províncias.

A ata de acusação contra as nações nos parece hoje tão convincente quanto a ata de acusação que os atenienses e os espartanos teriam podido levantar contra as cidades, no século II antes de Cristo. Adotamos o costume de aplicar às guerras os adjetivos que servem para caracterizar as unidades políticas; como estas eram nacionais, as guerras deviam sê-lo também. Se as guerras arruinaram a Europa, conclui-se que as nações são responsáveis por essa ruína comum.

Num certo sentido, o raciocínio é incontestável. Um sistema diplomático termina por se destruir, quando provoca conflitos muito numerosos e custosos. Quando todas as unidades que compõem um sistema perdem a grandeza, e talvez também a independência, o observador exibe sua sabedoria retrospectiva, acusando os "irmãos inimigos" de não haver respeitado seu parentesco cultural, esgotando-se em lutas estéreis. Por que motivo as cidades da Grécia ignoraram o patriotismo helênico, e as nações da Europa ignoram o patriotismo europeu? Não teriam, umas e outras, mais em comum do que estão prontas a admitir? O que as separava, e separa, poderia não justificar a luta de vida e de morte travada entre si[16].

É um raciocínio verossímil, mas algo despido de senso histórico. As diferentes zonas de civilização sempre se fragmentaram em unidades políticas, opostas umas às outras, devido à vontade de autonomia que animava cada uma delas. O patriotismo (amor à nação) resulta da transferência para a unidade política do vínculo espontâneo do indivíduo com sua terra e sua comunidade. Possui maior força afetiva do que a vaga consciência da civilização helênica ou européia. É o historiador, depois do desastre, que deplora as pai-

16. Nada nos impede de aplicar o mesmo raciocínio com relação às duas partes em que se dividiu a Europa, depois de 1945; às duas frações da raça branca; ou às duas modalidades de sociedade industrial.

xões que os homens comuns não consideram insensatas. Dir-se-á que os gregos teriam ocupado um lugar bem diferente, dentro do Império Romano, se se tivessem unido livremente, em vez de cair sob o jugo da Macedônia e mais tarde de Roma; que os europeus teriam um papel bem diferente no sistema mundial contemporâneo se se federassem, em vez de promover guerras impiedosas, com as quais a Espanha, a França e a Alemanha tentaram sucessivamente, e em vão, chegar a uma situação de hegemonia. É verdade, mas a federação (de cidades e de nações) seria possível, quando cada uma das unidades em questão desejava acima de tudo permanecer dona do seu destino? Os franceses e os ingleses preferem a hegemonia norte-americana ao domínio do II ou do III Reich. Estarão errados, pensando assim? Os Estados Unidos não fazem parte da Europa, no sentido geográfico do termo; não pertencem também ao núcleo original da civilização ocidental. Contudo, estarão mais afastados do sentido autêntico dessa civilização do que a Alemanha de Hitler ou a Rússia de Stalin?

Essas unidades mais amplas do que as nossas unidades políticas, às quais os homens não quiseram entregar sua lealdade e devoção (para posterior arrependimento de alguns) eram equívocas, pouco visíveis nos mapas e mal percebidas pelas consciências. Os europeus podiam entrar em acordo para repartir alguns colônias, ou para vingar injúrias feitas a seus representantes, na China; se tivessem obedecido a uma vontade de potência européia — e não simplesmente alemã, francesa ou russa —, teriam sido coletivamente mais fortes; mas os asiáticos e os africanos não acreditam que essa força suplementar tivesse trazido benefícios para a humanidade. Se os europeus se tivessem unido, por definição não teria havido guerra entre eles. Contudo, cabe perguntar se poderiam ter vivido em paz (Durante os séculos da "paz romana" não faltaram guerras).

Talvez se afirme que as piores guerras são as de caráter nacional, porque são populares, lamentando que os homens tenham reivindicado e obtido o direito de se constituir em nações. As afirmativas e as lamentações estão hoje na moda; os antinacionalistas nos lembram que todos os povos se julgam investidos de uma missão única, cedem a uma vaidade ingênua e confundem a grandeza da cultura com a potência do Estado. Quando este orgulho assalta uma coletividade de grande envergadura, conduz a unidade política na direção da agressividade e da aventura. Quando domina uma coletividade pequena, provoca a desintegração dos Estados e a multiplicação de unidades excessivamente pequenas.

Não pretendo negar os malefícios causados pelo nacionalismo: sentimento impuro, passional, feito de orgulho e de ambição — não só de ligação legítima com um povo e uma cultura. Mas os críticos do nacionalismo, que são também os críticos das nações, olvidam inteiramente as aquisições que

devemos a esse tipo de unidade política. A nação tem como princípio e finalidade a participação de todos no Estado. É para poder participar no Estado que as minorias reclamam o reconhecimento da sua língua. O historiador, que admira a época em que cada uma das funções sociais cabia às pessoas de uma certa nacionalidade (no império otomano, por exemplo), esquece que tal heterogeneidade resultava de conquistas militares e que excluía da política a maior parte das populações. Renegar a nação moderna é rejeitar a transferência para a política da reivindicação eterna de igualdade.

Estendida a milhões de homens, a cidadania trouxe consigo o recrutamento para o serviço militar, que por sua vez passou a fornecer um material humano aparentemente inesgotável, que os responsáveis pelas guerras puseram para queimar. Os historiadores "razoáveis" evocam os tempos das guerras "elegantes", quando os Estados só mobilizavam uma fração reduzida dos seus recursos. O recrutamento de soldados profissionais, nas classes baixas da sociedade, supunha uma estrutura social hierarquizada, a restrição da cidadania, os privilégios da aristocracia. A nostalgia do *Ancien Régime* seria ainda mais irrelevante porquanto os séculos da monarquia, considerados em conjunto, não foram menos belicosos do que nossa era democrática. A Guerra dos Trinta Anos, no século XVIII, custou mais caro à Alemanha do que a "guerra dos trinta anos" (1914-1945), no século XX.

No mais, se se preferir estabelecer a responsabilidade própria do tipo nacional, impõem-se certas distinções analíticas. O tipo ideal da nação (tendência a fazer coincidir a comunidade de cultura e a soberania político-militar, absolutismo desta soberania, participação de todos na vida política — isto é, recrutamento e sufrágio universais) estava bem longe de ser realizado, na Europa de 1914. O Velho Continente se encontrava dividido em Estados que queriam ser soberanos, mas que em sua maioria não eram nacionais — nem de fato nem em teoria. A ampliação das guerras foi provocada pelo choque de princípios — não por um princípio em particular.

Antes de 1914, a política externa de todos os Estados europeus pertencia ao mesmo gênero. As chancelarias das democracias representativas conformavam-se todas ao mesmo maquiavelismo disciplinado dos Estados dinásticos, dos Romanovs, Hohenzollerns e Habsburgos. Quaisquer que sejam as responsabilidades que possamos atribuir a uns e a outros, pela guerra de 1914, parece-me incontestável que a conduta diplomático-estratégica das diferentes unidades européias não diferia substancialmente, do ponto de vista estratégico e tático. Os tratados secretos concluídos pelos Aliados com a Itália (para obter sua intervenção no conflito) ou entre a Rússia tzarista e a República francesa, em 1917, implicavam anexações, separação de províncias, distribuição de zonas de influência.

Mas o maquiavelismo de todos os Estados europeus, no curso da Pri-

meira Guerra, era disciplinado, em comparação com o dos hitleristas e dos stalinistas. A tática do desafio, às violações abertas de compromissos solenes, a aplicação de métodos de ação revolucionária às relações internacionais, a expansão sem limites previsíveis, a crueldade monstruosa dos meios de combate já não pertencem à tradição realista dos gabinetes e menos ainda à era das nacionalidades. A diplomacia e a estratégia do III Reich, como da União Soviética, foram, entre as duas guerras, *ideológicas* e *imperiais* e não mais essencialmente *nacionais*.

De 1939 a 1945, as nações não voltaram a encontrar a coerência que tinham conhecido de 1914 a 1918. O número dos traidores ideológicos (dos alemães que preferiam a derrota da sua pátria à vitória hitlerista, dos russos que combateram um regime que consideravam tirânico e mesmo dos franceses que desejavam a vitória da Alemanha por simpatia com as idéias fascistas ou por um sentimento de revolta contra as guerras civis da Europa) dão testemunho de que a nação não é mais vista por todos como o valor supremo e o princípio exclusivo da organização política.

Vamos concluir: A Europa destruiu a si mesma por meio de guerras que se pode chamar de nacionais, uma vez que o princípio constitutivo das unidades políticas era, na época, nacional. Esse princípio foi uma das causas do caráter hiperbólico das guerras do século XX. Mas não seria razoável dá-lo como o único responsável, em 1914, pela guerra, ou pela sua extensão a todo o sistema internacional. Seria menos razoável ainda imaginar que um princípio supranacional de unidade política — continental ou ideológico — seria, em si, mais favorável à paz. Acreditar que uma unidade mais ampla, européia, fosse pacífica, ao contrário das nações, que seriam belicosas, significa repetir o erro dos que criam que as nações seriam pacíficas, ao contrário dos monarcas, que eram belicosos. Quanto aos que consideram as unidades ideológicas ou imperiais como transitórias, e as unidades nacionais como permanentes, estão aceitando, sem o perceber, a validade eterna da filosofia histórica européia do século XIX.

4. *Organização e regimes militares*

Há três espécies de poder temporal: econômico, político e militar. A potência que os homens exercem sobre outros homens pode ter três fundamentos: a riqueza, a autoridade reconhecida como legítima, as armas. A autoridade legítima deriva, inevitavelmente, da riqueza ou das armas — ou se apóia sobre elas. De acordo com as circunstâncias, a riqueza vem aos que comandam, ou o comando aos que são ricos. Mas não há razão para admitir que as relações causais ou cronológicas entre esses três termos sejam sempre as mesmas.

Da mesma forma como há três espécies de poder temporal, há três modalidades de regime em cada coletividade — econômico, político e militar. Já se procurou encontrar na organização militar a causa da diplomacia e da estratégia dos Estados, como já se buscou essa causa no regime político ou econômico. Afinal, pareceria normal que os soldados, cujo ofício é o combate, influenciassem aqueles a quem cabe escolher entre a paz e a guerra.

O regime militar, como o econômico, define-se pela solução de dois problemas — um técnico, o outro humano. O primeiro é o das armas ou instrumentos, dos meios de destruição e de produção; o outro é o das relações humanas, nas casernas e nas fábricas, no combate e no trabalho. A organização militar, como a econômica, apresenta múltiplos aspectos.

A atividade de combate, como a da produção, é instrumental e cooperativa: exige a disciplina dos combatentes para que seja possível alcançar a meta almejada — a vitória. Os imperativos técnicos comandam em parte as relações que se estabelecem entre os soldados e os chefes militares (ou entre os trabalhadores e contramestres ou engenheiros), mas não bastam para determinar a natureza dos laços que unem soldados e oficiais, escravos e senhores, camponeses e proprietários de terras — isto é, entre os diversos escalões da ordem hierárquica exigida pelo combate ou pela produção.

Um regime econômico não se confunde com uma tecnologia de produção: ele se define pelos vínculos sociais entre os homens, no trabalho; pela repartição dos recursos entre indivíduos e classes; por uma modalidade determinada das trocas de bens e de serviços. Para caracterizar as idades econômicas da humanidade, Marx aponta os traços específicos das várias formas de relacionamento entre os homens no trabalho (a escravidão, a servidão e o trabalho assalariado) e dá uma justificação histórica às formas antigas de exploração do homem pelo homem, em função da baixa produtividade do trabalho.

A escravidão é entendida, assim, como uma das respostas possíveis da sociedade à baixa produtividade do trabalho, mas não é a única, nem foi uma etapa estritamente indispensável (é possível conceber a acumulação da mais-valia, com benefício para alguns, sem recurso ao trabalho escravo). Do mesmo modo, nas economias complexas, onde o quadro das trocas abrange todo o mundo, o ajustamento da oferta à demanda, a distribuição dos recursos entre os vários empregos possíveis e a repartição da renda entre as classes sociais podem ser efetuados por pelo menos dois métodos diferentes. A tecnologia da produção, a organização do trabalho no campo e nas fábricas e a organização da sociedade que produz e troca — esses três termos estão em relação recíproca, sem que nenhum deles

possa ser considerado como causa, e o outro, conseqüência; sem que as transformações históricas originem-se necessariamente em *um* dos três.

Na ordem militar vamos encontrar três termos análogos. A cooperação dos combatentes deve estar sujeita a uma disciplina que busca a eficácia; mas a disciplina de fato é muitas vezes a expressão da hierarquia social. A ordem efetiva dos combatentes é função, em cada época, ao mesmo tempo das exigências técnicas e da estrutura social. Ou ainda, se se preferir uma fórmula diversa: dada uma determinada tecnologia de combate, as relações humanas entre os combatentes ou entre os indivíduos e as classes sociais comportam uma margem de variação. A causa das transformações históricas pode ser encontrada também em um ou outro dos três termos citados. Uma revolução militar provoca uma revolução social ou o contrário. O canhão e a pólvora asseguram a superioridade dos exércitos regulares, cuja mobilização exige recursos inacessíveis aos principados feudais: o Estado centralizado torna-se tecnicamente indispensável. Num sentido contrário, a revolução francesa permitiu recrutar centenas de milhares de homens e, ao mesmo tempo, provocou a renovação da tática militar (colunas em profundidade, atiradores, imposição de tributos sobre os territórios ocupados etc.).

No curso da história a ordem militar foi, menos ainda do que a ordem econômica, objeto de uma escolha livre e de um cálculo racional. Ele precisa não só ser eficaz com respeito ao exterior, contra o inimigo eventual, mas também favorecer a manutenção da estrutura social. A África do Sul não pode armar os negros a quem recusa igualdade civil ou econômica. Roma hesitou em entregar armas aos escravos. Na Idade Média, os nobres tinham o monopólio das armas pesadas. Em cada sociedade o exército reflete as relações de classes, as quais dependem da força militar de cada uma das classes sociais tanto quanto da repartição da propriedade.

Dois tipos de pergunta podem ser feitos a respeito do regime militar. Se admitirmos um tipo determinado de organização militar, que influência pode ter a escolha entre uma ou outra modalidade desse tipo? Por outro lado, até que ponto o tipo de unidade política reflete o tipo de organização militar?

Em 1870, o exército prussiano baseava-se no recrutamento, enquanto o exército francês era profissional. A escolha entre exército profissional e recrutamento tem alguma influência sobre a conduta da política externa? Vale notar que os oficiais prussianos eram recrutados de preferência entre os nobres; o estilo das relações entre soldados e oficiais era afetado pela origem social destes últimos. Esta peculiaridade teria conseqüências sobre a conduta da política externa?

Em certas épocas foi habitual atribuir às classes militares uma respon-

sabilidade maior nos conflitos armados. J. Schumpeter, entre muitos outros, traçava a oposição existente entre os nobres, para quem a guerra servia como profissão, divertimento, e para justificar sua existência como classe (a nobreza francesa, domesticada por Luís XIV, recebia como compensação terras e glória) e os burgueses — que, acostumados ao cálculo econômico, sentiam a irracionalidade dos conflitos armados. No começo do século XX, criticara-se a filosofia militarista, a exaltação da guerra e dos combates que pareciam características da aristocracia prussiana. O lugar que tinham os militares na sociedade e no Estado prussiano explicava a origem do imperialismo alemão. Na França, depois de 1918 o ódio contra a guerra manifestava-se sob a forma de pregação antimilitarista.

Sabemos hoje que essas acusações são superficiais e parciais. Não importa qual seja a classe dirigente — nobre ou burguesa —, ela é sensível à potência da coletividade. Os militaristas nem sempre são belicosos e os antimilitaristas nem sempre são pacíficos. Max Scheler escreveu que os franceses detestavam mais a vida militar do que a guerra, e que os alemães amavam mais a vida militar do que a guerra; há uma certa verdade nesse jogo de palavras. Quanto à influência que os estados-maiores exercem sobre os estadistas, ela se inspira no desejo de conquistas (a expansão imperialista francesa, na III República, foi em parte provocada pelo exército) ou no temor da guerra (como na França, antes de 1939), variando de acordo com as circunstâncias.

Nenhum dos grandes estados-maiores — o francês, o alemão ou o russo — quis ou provocou, de forma direta e conscientemente, a explosão de 1914. Por outro lado, nenhum deles era resolutamente contrário à guerra. Todos se prepararam para a grande prova, que previam. Pode ser que essa previsão tenha feito o papel de uma *selffulfilling prophecy*, uma previsão que contribui eficazmente para sua própria realização. É sempre difícil saber a medida exata em que a expectativa dos homens responsáveis é causa dos acontecimentos que são esperados. No que concerne as origens imediatas da guerra, a responsabilidade própria dos estados-maiores reside, como já vimos[17], na rigidez dos seus planos. O estado-maior russo, por exemplo, não podia consentir numa mobilização parcial sem desorganizar todo o mecanismo da mobilização geral. O estado-maior alemão também não estava preparado para uma guerra limitada. Neste sentido, eles contribuíram para tornar inevitável a expansão do conflito austro-sérvio numa guerra geral; mas isto se deveu menos à intenção dos homens do que a uma espécie de determinismo burocrático.

17. Cf. Cap. I.

A instituição militar das sociedades européias, às vésperas da guerra de 1914, tinha uma dupla origem: a tradição do corpo de oficiais que remontava ao Antigo Regime e a novidade revolucionária do recrutamento universal. Os oficiais eram considerados conservadores, favoráveis às palavras de ordem da direita: ordem pública, autoridade etc. E eram tão conservadores na sua profissão como em suas opiniões políticas. Nenhum dos dois lados tinha previsto a duração da guerra, os recursos necessários ao abastecimento de milhões de soldados, o desenvolvimento prodigioso das armas mecanizadas e motorizadas, em terra e no ar.

Retrospectivamente, os militares parecem menos responsáveis pelos conflitos do que pela falta de sensibilidade ao progresso tecnológico, antes de 1914. São mais criticados por não haver reconhecido (sobretudo a oeste) a nova potência de fogo — deixando de evitar, assim, centenas de milhares de mortes inúteis. O êxito da propaganda contra a classe militar explica-se em grande parte por esta decepção. Muitos homens comuns acreditavam (como muitos sociólogos) na vocação pacífica das sociedades modernas, burguesas, industriais ou capitalistas. Como o tipo de sociedade prevalecente era considerado favorável à paz, a origem do grande massacre devia ser atribuída ao regime econômico ou então ao regime militar.

Foi só no princípio do século XIX que se difundiu a concepção de Saint-Simon, e dos positivistas, de que há uma antinomia fundamental entre a guerra e o trabalho. Os observadores notavam o desenvolvimento dos meios de produção e a multiplicação das fábricas. Os juristas, metafísicos, ideólogos e diplomatas constituíam a classe privilegiada de um tipo de sociedade que tendia a desaparecer; os cientistas, engenheiros, banqueiros, industriais, todos enfim que contribuíam para a acumulação de conhecimentos e geriam as atividades de que dependiam a existência e a prosperidade gerais, seriam os dirigentes autênticos da sociedade futura. Os oficiais pertenciam à elite de ontem; os técnicos deveriam tomar o seu lugar.

Augusto Comte formulou uma explicação teórica da antítese entre a sociedade do Antigo Regime, essencialmente feudal, e a do futuro, essencialmente industrial. Toda sociedade teria um só objetivo. A guerra — primeiro defensiva e depois ofensiva — tinha sido a meta das sociedades militares; o trabalho constituía o objetivo das sociedades industriais. Do trabalho derivam os valores reconhecidos pela opinião geral; é ele que cria a hierarquia da autoridade e do prestígio. Herbert Spencer e Karl Marx prolongaram a concepção de Saint-Simon e de Comte. O primeiro subordinou a pacificação pela indústria ao livre comércio; o segundo, ao socialismo.

O argumento mais importante de Augusto Comte — toda sociedade tem um só objetivo prioritário, senão exclusivo — me parece falso. Por que razão as coletividades teriam uma unidade que os indivíduos não conseguem alcançar? Ninguém negará que a capacidade técnica e científica já adquirida pela humanidade inicia uma fase original da história. Que esta nova fase seja pacífica, que as sociedades desejosas de valorizar o mundo renunciem à guerra e à conquista é algo que deve ser objeto da nossa esperança, mas que não podemos ter como certo.

A dúvida é fundamentada, porque os meios de produção e de destruição têm origem e natureza comum. O controle das forças naturais não pode deixar de fornecer, como um subproduto do aperfeiçoamento tecnológico, armas cada vez mais eficazes. Augusto Comte não o ignorava, e atribuía ao pacifismo profundo das sociedades modernas a eficiência relativamente pequena das armas existentes no seu tempo, em comparação com as armas que a ciência permitiria conceber e fabricar[18]. Essa diferença naturalmente não existe mais.

Augusto Comte esperava que o desaparecimento da classe militar e o caráter da nova elite dirigente consagrariam o pacifismo da sociedade industrial. Hoje, sabemos que pelo menos durante os cem anos transcorridos depois da sua morte, a evolução histórica foi bem diferente. A mobilização total dos homens e das máquinas, para atender às necessidades do monstro da guerra, fez com que surgisse outra interpretação: a sociedade industrial não se teria deixado afastar da sua vocação genuína pelo espírito belicoso da classe militar, agora extinto, e pelos governantes imbuídos das mesmas idéias; desde que não fosse burguesa e liberal, porém baseada na técnica e na organização, ela se tornava espontaneamente uma sociedade militarista. Basta lembrar o famoso decreto da Convenção francesa: "Os jovens combaterão. Os homens casados fabricarão as armas, transportarão a artilharia, prepararão os meios de subsistência. As mulheres farão os uniformes, as tendas, e cuidarão dos feridos, nos hospitais. As crianças prepararão ataduras, enquanto os velhos, retomando a função que tinham na Antiguidade, irão às praças públicas para inflamar o ânimo dos jovens guerreiros, propagando o ódio contra os reis e o amor à República." Tudo está previsto e organizado, inclusive o entusiasmo cívico (amor à República) e a propaganda ideológica (ódio contra os reis). O recrutamento e a tributaçao universais, a mobilizaçao total dos recursos materiais, humanos e espirituais, pertencem à essência da sociedade moderna — industrial, mas também democrática.

18. Analisei em pormenor a concepção de Augusto Comte em *La Société Industrielle et la Guerre*, Paris, 1959.

O sociólogo alemão J. Plenge[19] proclamou que as idéias de 1914 — as da organização da sociedade — substituíam as de 1789 — liberdade, igualdade, fraternidade —; contudo, as primeiras derivavam das segundas, por intermédio da tributação universal. E. Jünger simbolizava a nova ordem pelos dois tipos — o soldado e o trabalhador —, complementares e interligados. O exército não era mais composto de camponeses chefiados por nobres, mas de trabalhadores dirigidos por técnicos. Um número crescente de homens em uniforme exercia funções análogas às que eram exercidas por civis, em tempos de paz. A semelhança das duas organizações — a civil e a militar — tornou-se marcante no exército norte-americano de 1945, cujos oficiais em grande parte deviam sua patente à competência profissional, não à formação militar propriamente dita. No combate contemporâneo, o líder não é mais um aristocrata, porém um técnico — técnico em armas e na condução de grupos.

Por uma ironia da história, a eliminação dos nobres pelos engenheiros, imaginada por Augusto Comte, se havia realizado, mas o resultado fora a militarização da indústria, não a pacificação da sociedade. A indústria se havia mobilizado para a guerra, e esta havia impregnado o espírito industrial. Em 1945, o pesadelo do *garrison State* — o Estado estruturado integralmente e de modo permanente para atender às exigências da guerra — preocupava os homens.

Desde então, outra inversão iria acontecer. O desenvolvimento das armas atômicas e termonucleares fez pesar sobre a humanidade o temor de uma catástrofe, mas liberou os Estados da servidão que lhes impunha a mobilização industrial. A improbabilidade de uma guerra entre as grandes potências, com as armas clássicas, permite a essas potências limitar a parte da sua economia empenhada nos preparativos militares. Para as sociedades da era atômica que não são vulneráveis à subversão, a imagem apropriada não é mais a do *garrison State*, mas a do conforto burguês, com milhões de automóveis particulares, à sombra do apocalipse. Por outro lado, todas as teorias simplistas sobre o papel dos militares ou sobre a relação entre os meios de combate e o tipo de unidade política perderam o valor.

Lembremo-nos da Antiguidade. As unidades políticas onde todos os cidadãos portavam armas não eram mais pacíficas do que aquelas onde esta honra estava reservada a uma minoria. Atenas, cidade democrática, era considerada mais imperialista do que Esparta, cidade oligárquica. As primeiras conquistas de Roma foram realizadas por legiões compostas de

19. J. Plenge, *1789 und 1914, die Symbolischen Jahre in der Geschichte des Politischen Geistes*, Berlim, Springer, 1916.

cidadãos. Foi só durante as guerras púnicas que essas legiões, devido à duração muito longa do serviço militar, profissionalizaram-se. O regime militar mudou com a mudança da estrutura da unidade política, sem que a conduta diplomática desta fosse comandada diretamente pelos interesses próprios da classe combatente.

O império romano era um tipo de sociedade diferente das cidades; tinha sido construído pelas legiões, que o mantinham. Seu regime militar atendia às necessidades imperiais; mas não havia qualquer proporcionalidade entre a natureza das armas e a dimensão da unidade política. A superioridade das legiões era qualitativa, devida à organização e à disciplina. Mesmo dentro da zona de paz imperial, não existia nem um monopólio genuíno das forças armadas nem um Estado único e soberano. As populações alógenas conservavam seus chefes e suas armas. O domínio romano revestia-se de uma grande variedade de formas, da integração total ao simples protetorado, de acordo com as províncias e a época.

A ampliação das unidades políticas, no mundo antigo, parecia ter sido causada pelas qualidades da cidade que se expandia: das suas leis, dos seus costumes, dos seus combatentes; ou então, pelo gênio de um líder militar. A autoridade militar ou governamental tinha a concentração necessária para levantar um exército e mantê-lo disciplinado. Depois, o desenvolvimento da tecnologia bélica abriu uma nova era: a concentração necessária passou a ser de recursos econômicos. À falta de homens, de fábricas, de dinheiro, deixou de ser possível às pequenas unidades políticas manter forças armadas do mesmo tipo dos grandes países. A dispersão medieval da soberania era incompatível com a natureza das armas; a formação dos Estados europeus resultou logicamente das exigências econômicas do regime militar.

Até 1914, o movimento se prolongou, cavando um fosso entre os Estados cujos soldados eram equipados pela indústria e aqueles que, no concernente às forças de terra e mais ainda em termos de poder naval, tinham permanecido na fase tecnológica anterior. Todos os Estados europeus, pequenos e grandes, tinham exércitos e frotas do mesmo gênero, com efetivos proporcionais à sua população. Mas os países da África e a maior parte dos Estados asiáticos não dispunham de forças qualitativamente análogas, salvo o Japão (graças à sua modernização autônoma) e a Índia (sob governo britânico). O sistema europeu de equilíbrio e os impérios coloniais europeus exprimiam, no plano diplomático, a semelhança existente entre certos tipos de organização militar e a disparidade entre os primeiros e os tipos adotados em alguns outros países.

Em 1914, o exército belga correspondia a um pequeno exército francês — com as mesmas divisões, infantaria, artilharia, cavalaria, engenha-

ria; com o mesmo armamento, que era (ou podia ser) fabricado dentro do país. Em 1939, as forças blindadas e a aviação militar introduziram já uma diferença qualitativa: os pequenos países não podiam mais fabricar todo o equipamento bélico de que necessitavam, e mal tinham condições de organizar um exército moderno em miniatura. Em 1960, a disparidade qualitativa é extremada: só três Estados dispõem de armas atômicas e termonucleares (e mesmo assim o acesso a armas termonucleares não significa que a Grã-Bretanha tenha um dispositivo efetivo de represália). A constituição de blocos diplomático-estratégicos, dirigidos pelas potências possuidoras de armas atômicas, é uma conseqüência compreensível, talvez necessária, desta heterogeneidade dos meios de guerra.

Simultaneamente, a superioridade dos exércitos regulares sobre os combatentes improvisados diminuiu. A eficiência das guerrilhas contra o exército de ocupação, na Rússia (por trás da frente de combate), na Iugoslávia e na França, foi objeto de apreciações divergentes. Os guerrilheiros dos nossos dias não são mais capazes de vencer um exército regular do que os do século XIX; mas, quando o terreno é propício, e contam com a simpatia da população, podem prolongar a resistência durante anos. A dissolução dos impérios coloniais europeus explica-se em parte pela redução da superioridade dos soldados regulares sobre os guerrilheiros — embora tenha havido outras causas também.

A heterogeneidade das unidades políticas que compõem o sistema mundial reflete a diversidade das técnicas de combate. De um lado, as nações européias querem se unir para reaver a autonomia militar que perderam com a criação da coalizão atlântica. A coincidência entre comunidade de cultura e unidade política é contestada pela concentração econômica requerida por uma força militar do tipo industrial. De outro lado, os Estados de população reduzida, que se multiplicam na África, têm sua independência baseada na capacidade de resistir ao domínio estrangeiro, e não atingiram essa coincidência entre a comunidade de cultura e a unidade política; o nacionalismo expulsou o colonizador mas a nação ainda não surgiu.

Longe de promover uma conciliação única e definitiva, a dialética da comunidade de cultura e da soberania política, da ordem civil e da ordem militar, assume novas formas. Nunca se viu coletividades tão diversas participarem da mesma história.

Concluindo o capítulo precedente, demonstrarei que a industria dá aos homens novos meios para se enriquecerem sem conquistas e sem exploração; mas lhes dá também meios perigosos para se matarem mutuamente. Como a indústria desenvolveu-se num mundo fragmentado em coletividades rivais, ela foi posta a serviço das ambições nacionais, e dos

imperialismos. Enquanto subsistir a competição entre os Estados, nenhum regime econômico — seja liberal ou planificado — pode garantir que as técnicas de produção não sejam degradadas em técnicas de destruição.

Este capítulo não concluirá com a assertiva de que há um certo tipo de unidade ou de regime político, de organização ou de regime militar, que seja em si belicoso (ou pacífico).

Pelo menos, se há sociedades ou regimes com a vocação da conquista, ou da guerra, não há outros com a vocação da paz. O fato mais importante da nossa época é a heterogeneidade das unidades estatais, dos regimes políticos e das técnicas de combate. Estados plurinacionais, organizações supranacionais, blocos imperiais e superpotências coexistem, como coexistem as ideologias, as metralhadoras, os tanques, as armas atômicas táticas e os engenhos balísticos com ogivas termonucleares.

Ninguém se espantará de que tal coexistência seja mais pacífica no nível da linguagem do que no da ação; contudo, quando se reflete na catástrofe possível, tem-se a tentação de ficar admirado com o fato de que, a despeito de tudo, essa coexistência é relativamente pacífica.

CAPÍTULO XI

Em Busca de uma Ordem Histórica

As análises do capítulo precedente só comportam ensinamentos negativos e deveriam servir para acautelar os atores internacionais e os historiadores contra as perspectivas sistemáticas e parciais; elas não nos oferecem nenhuma proposição geral, nenhuma lei ou constante relativa à conduta estratégica e diplomática — seja de um tipo de unidade política, seja de um regime econômico, social ou militar.

Não é verdade que os Estados plenamente nacionais sejam necessariamente pacíficos; inspiradas pelo orgulho, as nações podem ser imperialistas — ou assim parecer às demais. Não é verdade também que uma economia moderna de mercado incline-se às conquistas; ou que uma economia moderna centralizada seja, em si, pacífica. Como não é verdade que os povos permaneçam os mesmos através da história: os alemães sempre cruéis, os ingleses pérfidos, os franceses ligeiros. Não é verdade que o gosto pela guerra e a vontade coletiva de potência nasçam com uma classe militar e desapareçam com ela. Nem os regimes nem as nações são constantes.

Estas negativas têm o mérito de afastar as idéias falsas e nos lembram as principais variáveis que qualquer estudo concreto precisa levar em conta. Como a conduta diplomático-estratégica é instrumental e aventureira, as decisões só podem ser compreendidas tomando como referência a conjuntura e a psicossociologia de cada ator. A conjuntura é constituída pelas relações de forças, inscritas num espaço histórico determinado. O ator coletivo pode às vezes ser entendido como se fosse um indivíduo (no caso do regime com um chefe absoluto), às vezes parece responder a múltiplas pressões. Nos dois casos, é preciso identificar seus objetivos, a maneira como vê o mundo e o modo de ação que adota, por deliberação própria ou por causa de influências mais ou menos fortes.

Mas esta dualidade — conjuntura ou relação de forças; estratégia, filosofia e tática do ator — é simplificada artificialmente. O que explica

uma decisão não é tanto a conjuntura real como a idéia que dela faz o ator. De outro lado, a conjuntura, com relação a cada ator, não está constituída só pela relação de forças que se pode calcular, mas pela conduta (tida como provável) dos outros atores: rivais, inimigos ou aliados. O estrategista e o diplomata não combinam meios para atingir determinados fins, como se fossem engenheiros; eles assumem riscos, como se fossem jogadores.

Qualquer investigação propriamente histórica (isto é, que tenha por objetivo um acontecimento concreto, ou uma sucessão de acontecimentos) deve seguir o entrelaçamento das causas, a dialética das situações e dos atores, a reação dos atores, uns com respeito aos outros. As constantes que se pode evidenciar dizem respeito a um aspecto, seja da conjuntura, seja dos atores. Essas constantes são ao mesmo tempo parciais e aproximadas. Quando as forças respectivas dos principais atores, dentro de um sistema delimitado. permanecem mais ou menos iguais, a diplomacia de um deles apresenta, a longo prazo, certas constantes (por exemplo, a preferência francesa por certo tipo de aliança). Quando um ator adota um objetivo bem definido, sugerido pela posição geográfica, sua conduta seguirá, durante séculos, certas regras — que os rivais perceberão melhor do que ele próprio (a diplomacia inglesa do *balance of power*). Convém não esquecer também as condições em que essas constantes manifestam-se e as transformações que fariam com que deixassem de ser constantes.

A investigação histórica tem por objetivo identificar, num momento dado ou durante o curso dos acontecimentos, os elementos duradouros e as circunstâncias cambiantes, sem postular aprioristicamente que as transformações são sempre provocadas por fatos da mesma espécie. Quanto à investigação sociológica, ela não se contenta com constantes aproximadas e parciais; precisa adotar um outro método. Não se pode contestar o entrelaçamento das causas, a dialética dos Estados e dos regimes; mas é possível que, num nível mais elevado, e numa perspectiva global, se possa perceber regularidades: uma ordem histórica. Os pensadores tradicionais, que não duvidavam da incoerência dos acontecimentos quando considerados em pormenor, não deixaram de especular sobre as causas da grandeza e da decadência dos Estados (neste capítulo, procuraremos retomar as considerações dos clássicos sobre a sorte das armas e dos povos).

Teoricamente, teríamos dois caminhos a seguir. Como se trata de abarcar amplos conjuntos de fatos, a questão inicial diz respeito à natureza de tais conjuntos. Devemos partir de um *sujeito histórico*, isto é, de uma nação, um Estado, uma civilização — vendo-se individualmente —, ou de um *objeto histórico*: um século, uma época ou era, entendida como conjuntura duradoura?

O primeiro caminho me parece preferível. Para caracterizar uma

época é preciso identificar uma variável, que se considera predominante. A escolha dessa variável, que se considera predominante, é sempre problemática. Mesmo se se considerar uma época sob um ponto de vista exclusivo — por exemplo, o ponto de vista das relações internacionais —, será difícil isolar *a causa* última ou *o traço* específico. Os historiadores caracterizam cada época pelo Estado hegemônico (preponderância espanhola, francesa etc.) ou pelo tipo de unidade política e a natureza das guerras (Estados monárquicos, Estados nacionais, guerras de religião, guerras dinásticas); ou ainda pela técnica dos exércitos e dos combates (recrutamento, indústria, mobilização total).

Do ponto de vista da política internacional, o século transcorrido entre 1815 e 1914 é marcado pelas nacionalidades ou pela indústria? Pelo princípio constitutivo dos Estados (a nacionalidade) ou pelos instrumentos postos à disposição dos soldados? A era atômica inaugura uma nova diplomacia, ou uma estratégia diferente? A constituição de conjuntos objetivos implica hipóteses acerca das relações entre os determinantes.

Vamos seguir outro caminho, a partir do sujeitos históricos — as nações, as civilizações, a humanidade. As análises dos três capítulos seguintes terão por objetivo estudar três problemas: quais são as causas do destino das nações? Todas as civilizações têm o mesmo destino? Há, no curso da história, períodos propícios à diplomacia?

1. *O destino das nações*

Considerarei apenas as nações européias. Foi na Europa, como vimos, que a nação atingiu sua forma completa, que o povo e o Estado se aproximaram de tal modo que a "vontade dos franceses de serem uma nação" pareceu a causa profunda da continuidade histórica. O Estado parecia emanar do povo, em lugar de o povo resultar da ação secular do Estado.

No sentido que o termo adquiriu depois da Revolução Francesa, *nação* é de uso recente; mas não é ilegítimo ver na França moderna a continuação da França monárquica e chamar a coletividade dos franceses de "nação francesa"; essa coletividade, afinal, esteve unida durante séculos por um Estado dinástico e depois democrático e por uma vontade comum. Os historiadores modernos não refletiram sobre o futuro das nações menos do que os pensadores gregos especularam sobre o futuro dos regimes políticos.

Num caso e no outro, o problema era colocado pela experiência. A mesma cidade conhecia diversos regimes — nenhum dos quais atingia a estabilidade. A revolução (nos dois sentidos da palavra) parecia o fenômeno mais característico da vida política: um regime era bruscamente

substituído por outro, mas essas crises sucessivas faziam com que se voltasse sempre ao ponto de partida. A sucessão dos regimes se organizava em um ciclo, comparável ao das revoluções cósmicas. Contudo, no caso da Europa, o fato marcante não foi a instabilidade dos regimes, mas a sorte flutuante das nações. A Espanha e depois a França tiveram a oportunidade de meditar sobre a decadência; os alemães, de refletir sobre a diversidade das formas com que se manifestou seu gênio; até muito recentemente, os ingleses admiravam o progresso irresistível do seu destino.

Os historiadores e os filósofos muitas vezes se inclinaram a colocar no mesmo plano a potência e a grandeza, o enfraquecimento e a decadência. As célebres palavras de Montesquieu, nas *Considérations sur les Causes de la Grandeur et de la Décadence des Romains*[1], contêm implicitamente essa confusão: "Não é a sorte que domina o mundo. Que se pergunte aos romanos, que tiveram uma fase de prosperidade contínua, quando se governaram de um certo modo, seguida por uma sucessão ininterrupta de reveses, quando se governaram de forma diferente. Há causas de ordem geral, sejam morais ou físicas, que agem em cada monarquia — elevando-a, mantendo-a, ou precipitando-a; todos os acidentes estão sujeitos a essas causas. Se por acaso uma batalha, isto é, uma causa particular, arruinou um Estado, havia uma causa geral levando esse Estado a perecer devido a uma só batalha. Numa palavra: o movimento principal provoca todos os acidentes particulares."

Ou ainda[2]: "Não foi absolutamente Pultava que perdeu Carlos: se ele não tivesse sido destruído ali, teria sido destruído em outro lugar qualquer. Os acidentes da sorte podem ser reparados facilmente; mas não é possível modificar acontecimentos que nascem continuamente da natureza das coisas." Ao mesmo tempo se afirma a ação das causas gerais e se atribui o julgamento das armas às leis, aos regimes e aos homens.

Sabemos que, nem em teoria, nem na prática os êxitos e reveses *militares* podem passar por manifestação da medida exata dos méritos morais de um povo ou das qualidades de uma cultura. Às vezes o auge do desenvolvimento de uma cultura coincide com o ponto culminante de uma vitória. O breve período da hegemonia ateniense, entre as guerras com os medas e os desastres da Guerra do Peloponeso, correspondeu à época de Fídias, de Péricles e de Sócrates. Mas o mesmo não se pode dizer da Alemanha, por exemplo. As obras mais importantes do pensamento alemão pertencem à época da Alemanha dividida, politicamente impotente, e não ao meio século de hegemonia.

1. *Considerações sobre as Causas da Grandeza e da Decadência dos Romanos*, Cap. XVIII.
2. *L'Esprit des Lois*, X, 13.

Em nossos dias, a capacidade criadora dos povos claramente não é proporcional à força econômica ou militar dos Estados. Hitler empobreceu a Alemanha — no momento mesmo em que sua diplomacia triunfava. O bolchevismo sufocou a literatura e o pensamento russo, paralisando escritores e artistas, a despeito da glória alcançada, no cenário mundial, pelo ex-império dos tzares, transformado em União Soviética.

Os autores antigos não ignoravam essas distinções. A *virtù* de Maquiavel — que passa de povo para povo, ao longo da história — anima os vencedores e abandona os impérios em declínio, sempre se distinguiu da *virtude* dos moralistas. Alguns filósofos sonharam com o regime em que os homens pudessem atingir ao mesmo tempo a virtude política e a moral — os cidadãos obedecendo aos sábios e estes seguindo a verdade. Nesse Estado ideal, poderoso o bastante para permanecer ao abrigo das agressões, a sabedoria disporia de força, e a força se submeteria à sabedoria. Mas as cidades reais, prisioneiras da sua rivalidade permamente, precisam ser fortes, ou pela imposição de uma disciplina impiedosa à "massa ignara", ou pelo despotismo violento dos governantes.

Nem todos os autores interpretaram a virtude política (das elites e das massas) de modo tão pessimista quanto Pareto. O pensamento político originado em Maquiavel, tornado positivista e revoltado contra o idealismo, define a virtude das massas como a devoção cega; e a virtude dos governantes como a capacidade de violência e astúcia; contraria, nos dois casos, a virtude moral conforme ela é definida pelos racionalistas. A virtude das antigas repúblicas, tal como concebida por Montesquieu, é certamente moral, implicando frugalidade, patriotismo, respeito à lei. Contudo, mesmo para Montesquieu, ela é virtude do soldado e do cidadão; não parece compatível com o bem-estar, nem favorável às artes e às letras.

Montesquieu não tem mais ilusões do que Simone Weil[3] sobre os métodos empregados por Roma para conquistar o mundo antigo. Admira as leis romanas, a constância do Senado no infortúnio, o rigor dos castigos infligidos aos que resistem às ordens ou traem o Estado, a arte de recrutar aliados e servidores; mas não pode considerar esse emprego eficaz das armas e da falsidade como um modelo de moralidade — ele que recomendava aos Estados tratar-se mutuamente com a menor maldade possível em tempos de guerra, fazendo-se o maior bem possível na paz.

Montesquieu hesitou entre dois sistemas de valores, um dos quais colocava em primeiro lugar as conquistas, o outro as atividades pacíficas e

3. Cf. Cap. VIII. O estudo de Simone Weil, de que reproduzimos uma passagem (comparando os procedimentos de Roma com os da Alemanha de Hitler), foi escrito às vésperas da guerra de 1939.

as obras do espírito. Não afirmava explicitamente a incompatibilidade entre a conduta dos conquistadores e os imperativos da moralidade. A virtude política, fundamentada nas leis e nos costumes, servia de ponte entre os méritos dos homens e a sorte dos Estados. Mas esta aproximação exigia que a força militar dependesse essencialmente da capacidade de ação coletiva, e que esta capacidade, por sua vez, fosse exaltada por si mesma, pela sua eficácia, quaisquer que fossem os meios empregados. Hoje, nos recusamos a crer que a grandeza de potência seja imputável à virtude, mesmo política, e que a capacidade de ação coletiva confunda-se com a qualidade da civilização política.

As teorias relativas ao destino das nações refletem inevitavelmente a força e ao mesmo tempo as visões do futuro. Ao considerar a sorte das cidades e dos impérios, os filósofos e historiadores subestimaram o papel dos fatores materiais e do número, e não viram bem a ação própria das técnicas militares — da organização, da disciplina e da tática. Admitiram que os méritos políticos estivessem à altura dos êxitos militares. Alguns renderam homenagem aos méritos políticos de uma cidade ou de um povo, ou a uma personalidade — legislador ou herói. A decadência do Estado devia-se ao esgotamento vital das dinastias, ou ao surgimento de um herdeiro indigno do fundador. Outros acentuaram a importância das leis e dos costumes, que podiam também sofrer os efeitos da corrupção por meio de um mecanismo semelhante ao esgotamento vital das dinastias: as massas perdem a fé, e as elites, até então unidas pela vontade de potência, sucumbem pouco a pouco ao espírito de fruição. O tempo aparece assim como uma força desintegradora: a partir do fastígio, marcado pelo vigor do herói, a sabedoria do legislador ou a virtude dos cidadãos, os soberanos e os povos não poderiam evitar o declínio. No máximo, é a idéia da *repetição cíclica* dos regimes que vem substituir, no plano político, a noção da *decadência* fatal.

A tomada de consciência histórica, o reconhecimento da diversidade das instituições, de acordo com a época, os tipos de unidades e as próprias idéias sugeriram aos autores modernos dois outros mecanismos para explicar a decadência: a mudança é agora vista como inevitável mas também como desejável. O conservadorismo pode causar a ruína do Estado. Em Iena, o exército prussiano estava atrasado uma geração. Em Sedan — em 1870 e em 1940 —, o exército francês tinha sido ultrapassado pelo progresso das armas e da tática. A capacidade de inovar, mais do que a de manter, parece exprimir a capacidade de ação coletiva.

A que se deve a paralisia da capacidade de inovação? As razões podem variar, de acordo com o país e as circunstâncias. A inclinação à preguiça mental é comum à maioria dos indivíduos; todas as instituições e todas as

coletividades tendem a perserverar na sua maneira de ser. A organização do exército, o recrutamento dos oficiais e o espírito coletivo podem explicar a inferioridade qualitativa da força armada de uma nação, diante de outra nação que pertence à mesma civilização.

Os filósofos — especialmente Hegel — já sugeriram uma interpretação global do que poderíamos chamar de conservadorismo histórico. Uma coletividade humana organizada sob a forma de "Estado de potência" (*Machtstaat*) deriva sua vitalidade de uma idéia histórica. Se esta idéia vier a faltar, ou se não corresponder mais às necessidades da época, a coletividade parecerá cada vez menos capacitada a criar obras de cultura. Se os Estados nacionais pertencem ao passado, poderá a França desvincular-se da idéia histórica que por assim dizer se confunde com seu próprio ser?

Foi no século passado que começou, na França, a discussão em torno da decadência do país. Os fatos podiam ser interpretados, sem qualquer dificuldade, de acordo com um dos mecanismos reconhecidos classicamente. Dizia uma Escola: desde a Revolução a França não tem mais um soberano incontestável, uma legitimidade admitida por todos os cidadãos; não pode mais fazer a guerra porque não tem mais reis[4].

Toda crise nacional transforma-se automaticamente numa crise constitucional. Uma nação dividida a respeito da sua constituição perde a capacidade de agir no cenário mundial. Entre todos os povos que tinham potencialidade de expansão imperial, foram os ingleses que por fim levaram a melhor — diz outra Escola. A sorte foi lançada, e o resultado das lutas entre a França e a Inglaterra, no século XVIII, decidiu o domínio do mundo. O eventual triunfo da Alemanha unificada não vai alterar o veredito definitivo da história. Ora, os vencedores eram conhecidos pelas suas instituições representativas: a Reforma e o Parlamento. Parecia assim que, ao rejeitar as instituições liberais, a França precipitara seu declínio.

Afirmava ainda outra Escola: o que faz com que o declínio seja inevitável é a baixa da natalidade. A longo prazo, é o número que fixa a hierarquia entre as nações com o mesmo nível de civilização. Não há gênio militar que possa assegurar a vitória no campo de batalha, se o país perde a "guerra dos berços".

Essas várias explicações não se excluem mutuamente. Na realidade, podem combinar-se; mas se combinam de modo diferente em cada caso concreto. Incontestavelmente, a divisão interna a respeito da sua constituição foi na França uma causa de enfraquecimento, durante todo o século XIX. A unidade da nação — elite e o povo — é um dos determinantes da

4. O livrinho do socialista Sembat, *Faites un Roi ou Faites la Paix* (*Façam um Rei ou Façam a Paz*), Paris, 1914, ainda não foi esquecido.

força. A rejeição das reformas provocou a queda da monarquia; a adesão aos costumes e crenças, a resistência que os "interesses estabelecidos" levantaram contra as mudanças, mesmo quando necessárias para o bem comum, e um certo obscurantismo favorecido pela Igreja e o clericalismo — todas essas manifestações de inércia social foram também causas do declínio. Quanto à influência da redução da natalidade, ela é evidente. Mas, qual é a relação entre as leis e os costumes, entre a Revolução Francesa e a diminuição da natalidade? Serão culpados os pais que não querem ter mais de dois filhos?

Os dados modernos do problema são tais que ninguém pode ignorar a importância do *número* e da *técnica*. A virtude nada consegue contra a bomba atômica. Quarenta e cinco milhões de franceses jamais poderão igualar, nos campos de batalha e nas fábricas, duzentos milhões de russos. A hierarquia das nações é comandada decididamente pela quantidade. Além destes fatos evidentes, no entanto, subsistem as incertezas tradicionais.

A relação entre as causas morais e as causas materiais (para empregar a terminologia de Montesquieu), entre as leis e os costumes, a qualidade dos povos e suas instituições permanecem tão absurdas e equívocas como no passado.

A baixa da natalidade começou, na França, antes da Revolução. As leis sobre sucessão devem ter sido uma influência desfavorável sobre o tamanho das famílias, como a legislação de família contribuiu para o aumento da natalidade; mas as leis nunca são a única causa a determinar os costumes: o crescimento demográfico e o crescimento econômico resultam de uma variedade de razões, difíceis de discriminar.

Mais do que nunca, nos perguntamos hoje sobre o parentesco ou a oposição que há entre a virtude política e a qualidade da cultura ou da existência coletiva. Seria exageradamente pessimista afirmar uma oposição radical: a capacidade de aceitar sacrifícios, uma taxa elevada de investimentos e a rapidez do progresso técnico exigem, por parte do povo e dos seus governantes, qualidades morais. Devemos, contudo, elogiar os governantes que extraem pela coação o consentimento dos governados? Num sentido contrário, os regimes de liberdade dão aos cidadãos a possibilidade de não consentir nos sacrifícios que não podem ser evitados nos regimes autoritários. Porém, uma taxa elevada de crescimento é, em si, uma demonstração de virtude coletiva?

As instituições que para nós constituem a civilização política não são necessariamente contrárias à eficácia (se a medirmos pela elevação do nível de vida ou pela produtividade do trabalho). A curto prazo, porém, um regime autoritário tem meios de reunir uma soma mais importante de re-

cursos coletivos para destiná-la a seus próprios fins. Esperaríamos em vão que os povos acedessem ao mesmo tempo à civilização e à glória das armas. Se chamarmos de *vitalidade histórica* (à falta de melhor termo) o conjunto de qualidades que dão posição de vantagem às nações, na sua rivalidade de potência, ninguém afirmará que as nações de mais vitalidade são sempre as de moral mais elevada; e nos perguntamos até que ponto a vitalidade coletiva é compatível com o respeito pelas pessoas e pela liberdade.

Não é uma pergunta nova, porque sabemos que as qualidades que asseguravam a potência aos povos não se confundiam *necessariamente* com as qualidades recomendadas pelas Igrejas e pelos filósofos. Mas é uma pergunta sempre reiterada porque a necessidade do número limita a carreira aberta aos Césares. Do mesmo modo, o esgotamento das dinastias e a corrupção dos regimes não aparecem mais como uma fatalidade. O caos dos acontecimentos não permite chegar a qualquer esquema interpretativo do desenvolvimento — nem o dos ciclos "biológicos" nem o da corrosão pelo tempo. Retrospectivamente, a sucessão da grandes potências, na Europa, não parece sujeita a nenhuma lei.

Na Espanha e na França procurou-se chegar, mais do que no Reino Unido e na Alemanha, a uma teoria da decadência. A história da Grã-Bretanha, desde o século XVII, parece contínua; a da Alemanha (ou Alemanhas), descontínua.

A situação geográfica desses dois povos permite uma explicação parcial de tal constraste. Protegidos por sua situação insular, os ingleses não precisam de pagar por suas disputas interesses com a invasão estrangeira; têm uma maior possibilidade de resolvê-las (mesmo as de natureza religiosa) sem interferência estrangeira. Desde o século XVI não fizeram nenhuma tentativa de conquista no continente europeu, às expensas de povos da mesma civilização. Ao perder o império colonial, conservaram sua unidade e independência, e o prestígio torna-se um campo de batalha sempre que não está sob a soberania de um Estado poderoso. Com seu cortejo de guerras e intervenções estrangeiras, a Reforma custou à Alemanha dois séculos de impotência política. Depois do século XVIII, com a constituição do império russo, de recursos virtualmente ilimitados, capaz de adquirir instrumentos de força, a posição central na Europa tornou-se ao mesmo tempo atraente e arriscada. Com a expansão rumo a terras longínquas vedada pela esquadra inglesa, o Reich alemão unificado devia satisfazer-se com a prosperidade e sua influência predominante na Europa Continental, ou então desenvolver a ambição do que o Montesquieu chamou de "monarquia universal" (que podemos chamar de *hegemonia*, no caso de Guilherme II, e de *império*, no caso de Hitler). A tentativa chocou-se com o mesmo obstáculo que quebrou o impulso de Napoleão: a aliança dos Esta-

dos continentais, hostis aos mais forte dentre eles, com o Estado marítimo terminando por levar a melhor. No século XX, a Alemanha teria podido vencer se o sistema europeu não se tivesse "aberto": duas vezes foi a intervenção norte-americana que decidiu a guerra.

Hoje, nem os ingleses nem os alemães precisam refletir sobre a decadência: os primeiros ganharam a guerra que marcou o fim do seu reinado; os segundos ganharam tantas batalhas, antes de perder a última delas[5], que não têm que se culpar pela perda das qualidades marciais. Os alemães denunciam o orgulho e a loucura do chefe que os levou ao desastre, não a falta de coragem ou de devotamento do povo e dos seus soldados. "Seduzida profundamente, a Alemanha acompanhou o *Führer* num só impulso. Sujeitou-se às suas ordens até o fim, dando-lhe mais do que qualquer outro povo já deu a qualquer outro líder[6]." O projeto de Hitler era sobre-humano e desumano, e ele o susteve sem desfalecimento. Até as horas finais de agonia, no fundo do *bunker* de Berlim, foi inflexível, impiedoso e autoritário, como nos seus dias de maior brilho[7]. A desumanidade do empreendimento condena seu idealizador, não os executantes. A grandeza alemã foi destruída pela insanidade de um homem; não definhou até a morte, como a da Espanha e a da França.

Com efeito, estas duas nações não caíram subitamente, como a Alemanha, nem permaneceram vitoriosas até o último dia, como o Reino Unido: declinaram gradualmente. Daí a pergunta que os autores espanhóis dos séculos XVIII e XIX reiteravam incessantemente: por que razão a infantaria espanhola, que fizera toda a Europa tremer, não reinava mais nos campos de batalha? O fluxo de ouro e de prata teria freado o desenvolvimento das artes e do comércio, criando uma abundância precária, uma riqueza enganosa? Ou a impressão de decadência, no século XVIII, teria sido errônea ou excessiva, sendo a conjunção da monarquia e do império acidental e temporária? No século XIX, depois da destruição provocada pelas guerras napoleônicas e da perda das colônias americanas, a decadência da Espanha é evidente e trágica. As lutas intestinas e a estagnação econômica precipitaram cada vez mais o declínio desse Estado que quatro séculos antes fora o "elemento perturbador" do sistema internacional de que participava.

A linha de evolução da história francesa foi diferente. Depois de 1815, a queda da França foi brutal, embora a Restauração lhe tenha permitido manter a unidade e a independência (situação diversa, portanto, da Ale-

5. Como os franceses em 1815.
6. Charles de Gaulle, *Le Salut*, Paris, 1959, p. 174.
7. *Ibidem*, p. 175.

manha de 1945). Mas a lembrança das vitórias passadas protege da humilhação. A França napoleônica tinha sucumbido frente a uma vasta coligação de Estados; até o fim seus soldados foram corajosos, e o chefe, genial. A resignação da derrota era povoada de sonhos de uma recuperação. Só em meados do século passado se começou a levantar um balanço. O reino da França tinha sido o primeiro Estado europeu durante a segunda metade do século XVII e uma parte do século XVIII. Durante algum tempo os exércitos da República e do Império tinham batido seus adversários. Por fim, que tinha restado depois de tantas guerras, tantas mortes e vitórias? Luiz XIV conseguira atrair o ódio de toda a Europa. Para colocar seu neto no trono da Espanha, tinha provocado uma guerra interminável, permitindo à Inglaterra prosseguir no caminho que a levaria ao domínio dos mares e à colonização da Índia e do continente americano. Napoleão repetiu esta tentativa hegemônica (feita com meios incomparavelmente superiores), deixando finalmente a França menor, frustrada em suas esperanças de grandeza; declinando irremediavelmente, dilacerada pelo conflito das legitimidades, debilitada pela baixa de natalidade.

As circunstâncias que permitiram o acesso da Espanha, da França e da Alemanha à posição de grande potência são muito diferentes e não podem ser incluídas num mesmo esquema. Sem dúvida, o Estado "perturbador" (isto é, a potência que pode aspirar à hegemonia, dentro de um sistema diplomático) necessita de dispor de recursos superiores. No período em que o rei da Espanha era imperador da Alemanha e soberano da América, a Espanha era também o país mais próspero da Europa. Nos séculos XVII e XVIII a França era o país mais povoado e melhor administrado daquele continente. Sob Guilherme II a Alemanha tinha a mais importante indústria européia. Em todas as épocas, as condições de força favoreceram o Estado com pretensões hegemônicas.

Quando definidas de modo abstrato, estas condições são sempre as mesmas: potencial de recursos e coeficiente de mobilização. Mas a parte do volume total de recursos correspondente aos metais preciosos, aos lucros do comércio, da agricultura e da indústria não é constante. A capacidade de ação coletiva pode ser súbita ou gradualmente acrescida ou diminuída pela qualidade do poder central e da administração, pela reunião de províncias, os azares das uniões dinásticas, o domínio exercido sobre terras longínquas.

A Espanha não podia guardar para sempre as vantagens que lhe dava uma união dinástica: o domínio que exercia sobre terras distantes não podia durar indefinidamente. A superioridade qualitativa de uma nação no campo de batalha raramente se prolonga por mais de uma, ou de umas poucas gerações. A vantagem do número e dos recursos passa de um para

outro seguindo as peripécias da história diplomática e as modalidades cambiantes da riqueza. Se há uma proposição geral sugerida pelos fatos é a de que, durante todos os séculos que durou a história européia, a grandeza de potência tinha poucas possibilidades de ser duradoura. As condições da força eram por demais instáveis para que a sorte fosse constante. As circunstâncias que bastavam para reforçar a capacidade de ação coletiva, ou para reduzi-la, eram numerosas — e acidentais (um soberano enérgico ou incapaz, uma união ou dissociação dinástica); a importância do coeficiente de mobilização, comparado ao potencial (isto é, em certas circunstâncias, a importância dos dados políticos comparados aos dados econômicos), foi considerável durante os séculos anteriores ao XIX. Os fatores favoráveis que beneficiaram respectivamente a Espanha, a França, a Alemanha e a Inglaterra foram diferentes. Não seria possível identificar um único estilo, um ritmo ou esquema determinado de decadência.

As reflexões feitas por franceses e espanhóis giram em torno de uma só questão, insistente e enigmática. Quando Renan escrevia, em 1871: "Uma vez humilhada a França, desaparecerá o espírito francês", estaria rendendo uma homenagem ao patriotismo? Procuraria razões nobres para justificar a nostalgia da potência? Ou será verdade que uma nação que conheceu "a grandeza e a glória" não pode acomodar-se mais ao segundo ou terceiro lugar? Será verdade que a nação que desempenhou um papel importante no cenário mundial e passa a um segundo plano, estiola-se? Será verdade que uma nação sem um ideal histórico perde também aos poucos a vitalidade criadora na ordem cultural? Em suma, pode-se perguntar se a potência do Estado não é indispensável para a qualidade da existência coletiva e das obras de espírito, mesmo quando obtida por meios contrários aos imperativos da religião ou da moral.

A experiência da história européia não autoriza uma resposta categórica. No caso da Espanha, é possível dizer que o declínio da cultura acompanhou o declínio da potência; é mais difícil fazer esta afirmativa com relação à França e impossível fazê-la com respeito à Alemanha.

O problema permanece sem solução: um problema atual e eterno, que toca o presente e bordeja o mistério da história. Perguntamo-nos se Hitler teria razão ao afirmar que a terra pertence aos violentos e se as nações européias estão todas destinadas à decadência.

2. *O destino das civilizações*

O declínio histórico das nações européias foi precipitado pelas duas guerras deste século e pela desintegração dos impérios coloniais europeus (acelerada, ou talvez causada, pelas guerras). Contudo, uma vez retirada

do quadro da Europa para o plano mundial não há dúvida de que as nações européias estavam condenadas a perder a posição de primeira importância que ocupavam; talvez condenadas também a se tornarem impotentes, entrando numa fase de declínio. Fora dessa "pequena península da Ásia", que é o continente da Europa, aquelas ações encontrariam fatalmente unidades políticas de outra ordem de grandeza, com as quais teriam dificuldade em competir.

O império dos tzares pertencia historicamente a uma espécie de Estado diferente — embora no século XVIII a dinastia dos Romanov imitasse as monarquias européias. Enquanto unidade política, pertencia à espécie imperial: foi o derradeiro edifício imperial construído nas estepes. Pela primeira vez os conquistadores tinham vindo do oeste para o leste e não do leste para o oeste. Os cavaleiros do tzar encontravam em Samarcanda e em Tiflis, na Ásia Central, os túmulos e marcas deixados pelos imperadores mongóis. Ao mesmo tempo, o Estado russo, obra dos grãos-duques e Moscou, esforçava-se por unir as populações eslavas da Europa, que falavam línguas diferentes, e as populações não-eslavas. Finalmente, a fase de povoamento de um espaço vazio (fase que há muito tinha sido encerrada na Europa) desenvolvia-se através das planícies da Europa ocidental, analogamente ao que se passava no imenso território da parte ocidental da América do Norte. A constituição de Estados do tipo europeu no espaço russo e norte-americano continha o germe das alterações do *status* das nações (que os acidentes da política e da guerra teriam podido retardar). Entre todos os Estados hoje existentes, só a China e a Índia — e talvez mais tarde o Brasil — têm escala igual à dos dois gigantes.

A coexistência, dentro do mesmo sistema, de Estados de tipo diferente, não é um fenômeno novo. Na Antiguidade, as cidades helênicas combateram o império dos medas; o império romano confrontava populações tribais, no Norte da Itália. Cidades, reinos, impérios e populações bárbaras representavam unidades políticas de diferentes dimensões e distintos princípios constitutivos. As cidades livres, os principados feudais, as cidades mercantis opulentas do tipo de Veneza e as monarquias nacionais em formação eram os atores — bem pouco homogêneos — que participavam do jogo diplomático europeu. Do ponto de vista da estrutura interna e das relações entre os Estados e a Igreja (mais tarde, entre os Estados e as ideologias), o sistema europeu nunca foi homogêneo.

No século XIX, sua homogeneidade era superficial: todas as unidades políticas tinham adotado as idéias e as práticas das chancelarias tradicionais. As repúblicas representativas e as monarquias — liberais ou autoritárias — submetiam-se, de modo aproximado, às regras não-escritas da diplomacia de gabinete. Os Estados dinásticos adotavam certas instituições

liberais e as repúblicas conservavam alguns dos costumes dos regimes dinásticos. Os impérios multinacionais levavam em contas as reivindicações nacionais sem por isto se dissolverem.

Mas essas "pontes" foram todas destruídas no século XX, ao mesmo tempo que uma crescente igualdade técnica reduzia a desproporção entre espaço e recursos, de um lado, e a força militar mobilizável, de outro. Hitler não acreditava na força militar dos Estados Unidos, porque aquele país não possuía uma classe militar. Antes de 1939, alguns observadores pensavam que Mussolini tinha incrementado de muito a força militar da Itália, e que a União Soviética (devido ao seu regime, ou ao insuficiente avanço técnico) não passaria de um ator secundário na Segunda Guerra Mundial.

A atual diversidade das unidades políticas, que impõe às nações européias uma posição de segunda grandeza, é diferente da que o sistema europeu conheceu nos séculos passados. As monarquias modernas levaram a melhor sobre os principados feudais, mas todos os povos podiam esperar alcançar aquela nova forma de organização política. Alguns anos, ou algumas décadas, permitiriam compensar o atraso.

Na época atual, a perda de classificação das nações assume a aparência de um destino irrevogável. Uma proporcionalidade aproximada entre a força e os recursos e o número de homens e abundância de matérias-primas, entre a força mobilizável e a potência, não autoriza a esperar que a genialidade do líder político ou as qualidades do povo permitam rever o veredito do número. Mesmo que a taxa de crescimento econômico seja mais elevada num país do que em outro, mesmo que as nações com território limitado tenham uma natalidade superior às que ocupam grandes espaços, estas não podem ser igualadas em termos de recursos (quer dizer, de potência) pelos países de grande vigor demográfico.

As nações podem, naturalmente, nutrir a esperança (ou o temor) de que as unidades políticas de território amplo desagreguem-se: hipótese que não deve ser excluída no caso da Índia, cuja unidade se baseia numa civilização, uma maneira de viver, de pensar e de crer — e não uma tradição política, uma língua ou uma raça. Num prazo mais longo, a unidade da União Soviética também não está imune de modo definitivo às vicissitudes políticas, embora tenha resistido à fase revolucionária — entre a queda do tzarismo e a implantação do bolchevismo —, tendo portanto boa possibilidade de se manter (parece, aliás, fortalecer-se). Nem a unidade dos Estados Unidos nem a da China parecem destinadas a fragmentar-se em Estados rivais, em futuro previsível (embora a dissolução por lutas intestinas nunca chegue a ser impossível).

As vantagens com que contam os quatro grandes — os Estados Uni-

dos, a União Soviética, a China e a Índia — não são as mesmas. Os Estados Unidos são uma colônia européia (no sentido em que se fala das colônias fundadas pelas cidades gregas); equipados com os instrumentos da civilização européia, os imigrantes conseguiram manter uma única soberania sobre uma área imensa. Puderam assim beneficiar-se das tradições, das idéias e das técnicas do Velho Continente, sem a compartimentalização nacional e a limitação territorial da Europa. Os eslavos do Leste europeu, há muito desfavorecidos pela sua posição como obstáculo no caminho dos invasores mongóis e pela dureza do clima, tiveram uma reversão da sorte. O espaço que ocupavam estava ainda metade vazio; o crescimento demográfico do século passado lhes permitiu a expansão através de um imenso território. O povoamento e a conquista pelas armas foram simultâneos; duas etapas históricas foram realizadas ao mesmo tempo. Na União Soviética, como nos Estados Unidos, a colonização foi quase contemporânea da ascensão ao primeiro plano do sistema internacional.

O Império do Meio é o mais antigo e o mais duradouro da história. Expandiu-se, há um século, pelo povoamento das regiões setentrionais, exteriores à grande muralha que durante muito tempo serviu como limite e proteção da paz imperial. A unidade do império tinha sido mantida, através dos séculos, pela administração de letrados, a autoridade quase religiosa do imperador, a permanência das estruturas familiares e locais, o prestígio de uma cultura acessível a todos os chineses, não obstante a diversidade da língua falada, graças à uniformidade da escrita. Depois de restaurar a autoridade do poder central sobre todo o território chinês, o regime comunista construiu fábricas, ensinou toda a população a ler e a escrever: o Estado comunista — autoritário, industrial e popular — transformou a China num gigante.

Entre os quatro países de dimensões gigantescas, só a Índia não atingiu ainda a grandeza de potência; é o que tem menos possibilidade de alcançá-la — ou de mantê-la, se chegar a alcançá-la. A Índia sofre hoje da escassez de recursos mobilizáveis pelo Estado, devido ao fato de que o crescimento demográfico tem sido maior do que a expansão industrial. A população aumentou mais depressa do que a produtividade do trabalho. O regime político relativamente liberal não permite compensar rapidamente esse atraso. A classe dirigente deve sua língua ao conquistador inglês, e não, como no caso da China, à herança nacional. A China se transforma numa nação, no sentido europeu do termo — se já não o é. A Índia é, e continua a ser, uma civilização no sentido europeu da palavra.

A perda de posição relativa das nações européias, que atribuímos à expansão do campo diplomático, pode ser interpretada — à luz dos precedentes históricos — como um momento típico da "civilização" ocidental?

Não queremos fazer aqui a análise do conceito de *civilização*, conforme empregado por Toynbee (ou de *cultura*, no sentido de Spengler). Podemos indagar em que medida esses imensos conjuntos (da civilização helênica ou da civilização ocidental) são *reais*, e quais são seus limites. A que devem sua originalidade? Possuem histórias independentes? Suas histórias são iguais — a semelhança do seu destino constitui a melhor demonstração da realidade desses temas históricos[8]. O único problema que se apresenta diante de nós é o da possibilidade de uma ordem histórica que se poderia impor ao aparente caos das relações entre as unidades políticas. No que diz respeito a essas relações, pode-se dizer que todas as civilizações passam por fases típicas, cuja ordem está previamente determinada?

Vale a pena retomar as idéias de Toynbee, conforme expostas por Q. Wright[9]. O desenvolvimento das civilizações poderia ser decomposto em quatro fases típicas: o *nascimento*, a *expansão*, a *ruptura (breakdown)* e a *desintegração*. Com respeito às relações entre as unidades políticas, as quatro fases seriam a dos Estados guerreiros (a *fase heróica*), a dos *distúrbios*, a da *estabilidade do império universal* e finalmente a do *declínio* ou desagregação. Deixemos de lado a fase inicial e heróica, que varia conforme as civilizações: os dois momentos característicos são dos *distúrbios* e o do *império universal*, o primeiro deles inaugurado pela ruptura (guerra do Peloponeso) e terminado com o estabelecimento do império universal, estabelecido em 31 a.C., e que durá até o ano 378 A.D.[10].

Reduzida aos pontos essenciais, esta visão poderia ser resumida do seguinte modo: voltados para a atividade bélica, os Estados nascem e se desenvolvem juntamente com as civilizações; a partir de um evento crucial, as guerras tornam-se destrutivas, e não mais criadoras, provocando uma ruptura no corpo da civilização. Os Estados guerreiros esgotam-se na luta, resignando-se ao domínio que os submete, mas que lhes dá a paz. "O império é a paz"; mas essa paz é na verdade apenas uma pausa, antes da desagregação que prepara.

O historiador que adota as civilizações como campo inteligível de pesquisa depara necessariamente com a oposição das duas fases — a dos distúrbios e a do império universal — definidas de tal modo que surgem sempre, sob uma forma ou outra. Como ponto de partida estão sempre unida-

8. *L'Histoire et ses Interpretations* (Paris, 1961), no capítulo "Conversações sobre Arnold Toynbee", sob a direção de Raymond Aron, encontram-se algumas observações sobre este problema.

9. Quincy Wright, *A Study of War*, Chicago, 1942.

10. Tomo como exemplo a civilização helênica porque me parece que foi a que sugeriu a A. Toynbee a teoria que estamos discutindo.

des políticas relativamente modestas. Como a guerra entre as unidades soberanas é um fenômeno endêmico, pode-se afirmar *a priori* a probabilidade de que algumas dessas unidades se desgastem e que uma termine por se impor às demais. As etapas dos distúrbios e do império universal (no terreno das relações internacionais) nada acrescentam aos dois conceitos teóricos e formais, da paz do equilíbrio e da paz imperial. As questões mais importantes se colocam, creio, além das aproximações inevitáveis e das semelhanças superficiais.

Resta saber se essas fases têm aproximadamente a mesma duração, e se os impérios universais pertencem todos à mesma espécie. Basta ler a obra de Toynbee para constatar que esses impérios não podem ser comparados com facilidade[11] e que às vezes parecem despontar muito cedo, outras vezes muito tarde. O império otomano corresponde ao império universal da civilização cristã oriental — com alguns séculos de atraso. O império universal chinês se obstina a preservar além da duração que seria possível prever: isto lhe valeria a "petrificação", uma vez que ultrapassou o momento da sua morte natural[12]. Pode-se compará-lo com o Japão da era Tokugawa, enquanto fase de unificação política de uma população insulada de cultura homogênea — unificação devida a um xógum, isto é, um substituto do imperador, cuja soberania nunca chegou a ser rejeitada formalmente. Incluir na mesma categoria o império romano (construído por uma unidade pertencente à região finalmente pacificada), o império otomano (cujos governantes não professavam a mesma religião daqueles a quem impôs a paz), o império mongol (obra dos cavaleiros da estepe, vasta e precária) e o império estabelecido sobre o continente indiano, durante dois séculos, pelos ingleses (um pequeno povo longínquo), graças à sua superioridade naval, significa comprometer — e não confirmar — o método das comparações históricas.

Os conquistadores procedentes de longe, das estepes ou dos mares — mongóis ou britânicos — se inserem no processo de desenvolvimento histórico das populações estrangeiras que submetem. No momento da sua implantação, os impérios dos nômades não são determinados pela história autônoma das civilizações. Só os impérios que resultassem caracteristicamente das épocas de distúrbios revelariam a fatalidade da crise que viriam

11. No tomo XII (Oxford University Press, 1961), Toynbee acentua a heterogeneidade da história das diversas civilizações. Períodos de síntese entre civilizações diferentes separam a morte de uma e o nascimento de outra.

12. Em suas *Reconsiderações*, A. Toynbee sugere que possa haver um "modelo chinês" (ou melhor, "sínico") de história, diferente do "modelo helênico" — cuja generalidade o historiador havia admitido (p. 186).

resolver por meio da paz imperial, vista como uma evolução da paz de equilíbrio.

Cada uma dessas duas fases apresenta características bem definidas no concernente às relações internacionais (que Q. Wright[13], interpretando o pensamento de Toynbee, procurou identificar). Durante a era de distúrbios, o sistema internacional baseia-se no equilíbrio: as unidades políticas de diferentes tipos (cidades, monarquias, impérios) têm relações cambiantes, pacíficas ou belicosas. Nem todos os sistemas militares são do mesmo tipo, aristocrático (só os nobres portam armas, ou pelo menos constituem a força decisiva) ou democrático (todos os cidadãos — o que não quer dizer necessariamente todos os habitantes — são chamados a defender o país); contudo, devido à duração das campanhas, os amadores tendem a se transformar em profissionais, e a guerra é considerada pelos beligerantes como um recurso extremo, sendo objeto de uma elaboração jurídica que precisa os limites e as modalidades das hostilidades, os deveres e direitos dos beligerantes e neutros. A guerra exerce, então, uma função histórica facilmente reconhecível: favorece a expansão do campo diplomático e, ao mesmo tempo, permite a difusão de uma cultura mais ou menos vulgarizada.

Na era do império universal, as guerras não atingem as monarquias ou as cidades que se reconhecem mutuamente, que não esquecem seu parentesco no momento em que entram em conflito, mas sim os impérios e os bárbaros, incapazes de um duelo entre iguais; ou então dois impérios, obrigados à coexistência porque a força militar de cada um deles não pode atingir o centro do outro; às vezes tropas imperiais enfrentam rebeldes (como os judeus, que se revoltaram contra os romanos), impacientes com o jugo imperial, que querem preservar suas leis e seus deuses. Guerras imperiais contra os bárbaros, guerras infra-imperiais contra os rebeldes, guerras interimperiais para fixar os limites da soberania — três tipos de guerra, de que participam cada vez mais soldados profissionais, armados e equipados pelo Estado. A filosofia não exalta a guerra, expressão suprema da cidadania, mas a paz, que dá segurança e lazer aos homens de cultura. A guerra tem uma função estabilizadora: quando falta a força imperial, o levantamento dos bárbaros, dentro ou fora das fronteiras do império, precipita a queda dessa construção grandiosa.

Usando esquemas análogos, Spengler e Toynbee não chegam a um julgamento diferente sobre a conjuntura presente. Spengler é um pessimista e se agarra a uma esperança (histórica ou religiosa) por simples covardia: o homem é um animal de presa; as ciências e as técnicas são meros

13. *Opus cit.*, I, Cap. VII e apêndice 24, pp. 677-78.

instrumentos da vontade de poder. Só as minorias são autenticamente criadoras. A igualdade individual e as instituições democráticas anunciam e precipitam a decadência. No Ocidente, a minoria criadora está em vias de ser submergida pela revolta das massas, brancas e de cor. Depois de transmitir ao resto da humanidade os segredos da sua força, o Ocidente perecerá, vítima da lei do número. Estamos na época dos Césares: dentro do âmbito da cultura ocidental a dignidade nos obriga, enquanto indivíduos, à preparação para a morte[14].

Spengler admirava o espírito prussiano, baseado no serviço, no rigor e na disciplina — um espírito aristocrático. Desprezava o nacional-socialismo por considerá-lo vulgar, carente de estilo — característico da era da democracia. Na década de 1930 o filósofo esperava ocorrerem "anos decisivos", durante os quais se efetivaria a partilha do mundo. Cego pela sua admiração que tinha aos déspotas, pelo desprezo que devotava aos regimes parlamentares, atribuía a Mussolini a possibilidade de dominar o mundo mediterrâneo — o que os acontecimentos não confirmaram. Spengler sem dúvida teria denunciado as vitórias do anticolonialismo e a decomposição dos impérios coloniais, na Ásia e na África, que consideraria etapas do processo de desintegração da civilização do Ocidente. A Organização das Nações Unidas lhe pareceria o cúmulo da hipocrisia, uma comédia desprezível e sinistra: os civilizados acolhendo os "bárbaros" como se fossem seus iguais, permitindo-lhes decidir com seus votos os grandes conflitos históricos.

Toynbee adota os conceitos, hoje vulgarizados, de *proletariado interno e externo* e a idéia da dupla rebelião. A minoria criadora (ele também admite que só as minorias têm a iniciativa da cultura) permanece sempre isolada no meio da massa de homens comuns. Esta algumas vezes se dispõe a seguir o exemplo ou o apelo de personalidades superiores, mas o valor e a significação das obras mais elevadas nunca chegam a penetrá-la. À medida que as unidades políticas se ampliam e que as guerras multiplicam o número dos escravos e dos vencidos, a força das armas vai suprindo a deficiência da autoridade moral. Dentro ou fora das fronteiras, os proletários perdem suas raízes. Vivem numa civilização, mas não pertencem, a ela, não estão nela integrados; ouvirão as palavras de um profeta e se transformarão em fiéis de uma Igreja universal, desenvolvida no seio do império universal da civilização decadente.

14. A terminologia não é nossa, mas do próprio Spengler. No resto deste livro entendemos *cultura* no sentido que os antropólogos norte-americanos atribuem ao termo, ou então no sentido mais restrito de criação artística ou intelectual. Quanto a *civilização*, para nós o termo tem dois sentidos: ou se refere aos grandes conjuntos estudados por Toynbee, ou à qualidade da existência que se descreve como "civilizada".

Toynbee concorda com a visão que Spengler tinha dos fatos: o declínio da civilização, a revolta dos proletariados, interno e externo. Mas a hierarquia dos valores dos dois pensadores é diferente: Toynbee vê um impulso que orienta os homens rumo à divindade, não a glória dos Césares; para ele, o declínio temporal é uma promessa de renovação espiritual. O império é moldura para uma Igreja, e a Igreja é a alma de uma civilização que nasce.

Não é nossa intenção discutir aqui estas amplas interpretações. Perguntamo-nos somente que lição elas nos trazem e se podem ajudar-nos a compreender a história contemporânea. O estudo comparativo das civilizações fundamenta-se na aproximação entre o mundo antigo e o atual. Não há dúvida de que há pontos de semelhança entre eles; contudo, será que esses esquemas apreendem o essencial? Poderão ensinar-nos a prever nosso futuro?

Tomemos como exemplo um dos temas de Spengler: a fase de civilização (concentração urbana, desenvolvimento da tecnologia, política democrática ou demagógica etc.) é também a das grandes guerras, internas e internacionais. Os Césares dispõem de exército, e seu império é a culminação desses conflitos caóticos. Deste ponto de vista, que parece ter sido o de Spengler quando escreveu *Der Untergang des Abendlandes*, o Ocidente alcançara a etapa correspondente à das guerras que marcaram, em Roma, a passagem da República para o Império: não estaríamos muito distantes do fim do milênio, da duração natural desses organismos vivos que são as culturas. Segundo a cronologia de Toynbee, o ano de 1914 corresponderia a 431 antes de Cristo — isto é, ao início da Guerra do Peloponeso, momento da "ruptura" do mundo helênico.

Podemos especular se a sociedade urbana e técnica corresponde realmente a uma fase de decadência, ou se este julgamento reflete apenas as preferências subjetivas do historiador. Se as forças de produção e os conhecimentos científicos à disposição dos ocidentais não teriam atingido tal desenvolvimento que a civilização urbana do século XX constitui não o fim de uma cultura, mas um novo tipo social que, quando menos, está destinado a sobreviver[15].

Consideremos mais especialmente o aspecto das civilizações que nos interessa aqui — as relações internacionais — e admitamos a cronologia de Toynbee: a guerra de 1914 seria homóloga à Guerra do Peloponeso. O centro criador de uma civilização — a Grécia ou a Europa ocidental — empenha-se numa guerra de morte de que resultam ao mesmo tempo o seu esgotamento e difusão de uma cultura. A coerência moral do corpo social em cada uma das unidades, e na civilização inteira, está definitivamente

15. A menos que haja uma guerra catastrófica.

quebrada. A soberania política estende-se por um espaço mais vasto, mas será imposta pelas armas e não reparará o cisma interno. Admitido este esquema, em que ponto estaremos hoje?

Na Europa de 1914, o equivalente das cidades eram as nações, cuja história não sugere nenhum esquema regular, como o desenvolvimento das cidades gregas também não apresentava qualquer ordem regular de transformação. Favorecidas pelos incidentes das lutas civis ou pela sorte, pelas suas leis ou pelas circunstâncias, uma após outra chegava à posição de primeiro plano para logo decair, desgastada pelos acontecimentos ou traída pela sorte. A monarquia espanhola, a França e a Alemanha desempenharam o papel, glorioso e amargo, de "fator de perturbação": a primeira, revigorada pelos recursos das colônias americanas: a França, devido ao solo fértil e ao clima favorável, associados à unidade política e administrativa; a Alemanha, resgatada do caos pelo crescimento demográfico e industrial.

As nações européias se situam hoje dentro da Aliança Atlântica do mesmo modo como as cidades helênicas se situavam dentro do império romano? Ou será que a *pax americana* não é mais do que uma etapa em processo que leva à *pax sovietica*? Pode ser que nenhuma dessas hipóteses, sugeridas pelos antecedentes, seja válida — ou porque a nação, ao contrário da cidade e do império, é uma realidade constante, ou porque as armas de destruição maciça estejam em vias de desvalorizar ou de renovar a política externa. Qualquer que seja a resposta, ela será mais sólida se estiver fundamentada numa análise do presente e não em comparações aleatórias e superficiais.

Experimentemos situar-nos dentro do cenário descrito por Spengler e por Toynbee. A civilização ocidental apresenta, em comparação com todas as civilizações passadas, vários traços singulares que interessam as relações internacionais. As nações concedem hoje a cidadania política e militar a todos os seus habitantes e não somente a todos os homens livres. A nacionalidade é uma herança dos séculos, que se inscreve no sentimento das massas. Poderia surgir um "patriotismo da civilização", ou do império, do mesmo modo como se formou um patriotismo imperial romano? O patriotismo soviético será semelhante ao sentimento imperial dos cidadãos de Roma? No que respeita à Aliança Atlântica, não há qualquer sentimento desse gênero entre os europeus. Na verdade, não se pode sequer demonstrar que esteja prestes a surgir um patriotismo europeu.

Até hoje nenhuma outra civilização estabeleceu contato com tantas outras; nenhuma civilização pôde conquistar território tão amplo, alterar tantos costumes, transmitir em tal medida seu saber e poder aos povos vencidos, dominados e explorados por ela. A liberação da Índia e a recons-

tituição do império chinês nada têm a ver com a revolta de um alegado proletariado externo. Ninguém sabe se o equivalente da *pax romana* é a *pax americana* ou a *pax sovietica*; se haverá uma paz cobrindo todo o sistema que vai de São Francisco a Moscou, passando por Tóquio e Berlim ou se, mais ampla ainda, ela abrangerá o resto da Ásia, a África e a América do Sul. Como decidir, uma vez que o sistema mundial que se esboça não tem precedentes, e a próxima fase da história poderá suscitar várias civilizações, além da ocidental, da chinesa e da cristã oriental? É possível mesmo que as civilizações pertençam ao passado, e a história do futuro seja universal.

As unidades políticas sempre foram função ao mesmo tempo de uma idéia histórica, das instituições internacionais e da tecnologia bélica. Em nossa época, a idéia histórica predominante é a *nação* em lugar do império, pois ela proclama o direito de autodeterminação dos povos e considera necessária a adesão dos governados ao Estado. Se o poder é exercido por homens de raça diferente, falando outra língua e adorando outros deuses, de que forma poderão os governados considerar o Estado como seu? As instituições internacionais agiram no mesmo sentido, em detrimento dos impérios europeus. Debilitadas, as metrópoles não dispunham de nenhum princípio supranacional que pudesse justificar seu domínio. A União Soviética é forte o bastante para impedir qualquer interferência das Nações Unidas, para tolerar autonomias de língua e de cultura e para eliminar os "nacionalismos burgueses". De seu lado, a tecnologia bélica permite, com sua dualidade (armas de destruição maciça ao lado de armas de destruição individual), a persistência dos pequenos Estados, a unificação militar de uma vasta região, a diminuição da capacidade que têm os mais fortes de oprimir os mais fracos. Estamos distantes do império romano, que manteve só (ou praticamente só) a supremacia que suas legiões, graças à disciplina e à organização, impuseram durante séculos a todos os combatentes improvisados que contestaram a soberania de Roma.

Alguns dos fenômenos que marcaram a história de outras civilizações são visíveis no curso dos últimos séculos da história ocidental. Mas as singularidades dessas fases típicas são mais interessantes do que os traços comuns. As comparações históricas nos levam, às vezes, à percepção do que não se repete na história.

3. *O método quantitativo*

A busca de esquemas históricos pode seguir outro caminho, utilizar um método diferente. Procedemos até aqui pela observação direta e pela comparação conceitual; mas o método quantitativo se recomenda por uma razão fácil de perceber: os esquemas históricos são por assim dizer a obra comum e inconsciente dos homens e dos acontecimentos; a freqüência e a intensi-

dade de um fenômeno pertencem à categoria das obras que podem ser atribuídas a todos ou a ninguém. Que resultados nos proporciona a "sociometria" deste fato característico das relações internacionais, a guerra?

Um estudo deste tipo precisará resolver duas dificuldades preliminares: que definição de guerra adotar e de que modo medir sua freqüência e determinar-lhe a intensidade.

A definição que adotamos na parte teórica deste livro — "conflito armado entre unidades políticas" — é suficiente no nível conceitual, mas não delimita o fenômeno belicoso no plano da história concreta. Durante muitos séculos, o direito internacional não estava ainda suficientemente elaborado, nem os Estados nacionais delimitados com bastante nitidez para que todos os "conflitos armados" pudessem ser definidos com clareza, como *internos* (dentro de uma unidade soberana) ou *internacionais*: confrontações entre unidades soberanas. Mesmo em nossos dias, surge uma dúvida sempre que a definição jurídica do conflito se altera, entre o princípio e o fim das hostilidades. Do ponto de vista jurídico, a guerra da Argélia era considerada unanimemente uma *revolta* em 1945 e uma *guerra internacional*[16] em 1960, no concernente aos governos que haviam reconhecido o governo provisório argelino.

Uma definição extrema seria aquela proposta por um estatístico, L. F. Richardson[17]. Afinal de contas, que é uma guerra senão a eliminação de

16. Pelo menos, uma "guerra de libertação."

17. Um resumo das idéias de L. F. Richardson poderá ser encontrado no capítulo respectivo da coletânea *Psychological Factors of Peace and War* (Londres, 1950), editada por T. H. Pear. Dois volumes de L. F. Richardson foram publicados em 1960: *Arms and Insecurity* (Chicago, Quadrangle Books, editado por Nicolas Rashevsky e Ernesto Trucco) e *Statistics of Deadly Quarrels* (Chicago, Quadrangle Books). O primeiro estuda as corridas armamestistas e é resumido e discutido por A. Rapoport, em *Fights, Games and Debates* (University of Michigan Press, 1960); o segundo trata, de modo mais geral, das "querelas que causam mortes". Não é o caso de discutir aqui em pormenor o método e os resultados obtidos por Richardson; mas no que diz respeito ao problema examinado no presente capítulo, suas conclusões concordam com as de Q. Wright e com as idéias que estamos desenvolvendo. Por exemplo: Richardson não observa qualquer tendência clara para o aumento ou para a diminuição da freqüência das guerras, entre 1820 e 1949. Pode ter havido, isto sim, uma tendência para que as grandes guerras se tornem mais freqüentes, e as menores, menos freqüentes. Os diferentes Estados não participaram de guerras com igual freqüência; de acordo com o período estudado, essa participação variou, mas não é possível qualificar nenhum Estado como pacífico ou belicoso. Por outro lado, os Estados demonstram uma inclinação a se envolver em guerras na mesma medida em que têm fronteiras comuns com um número maior de Estados. Richardson constata que o aumento da população, entre 1820 e 1849, não foi acompanhado por um aumento proporcional da freqüência dos conflitos armados e das perdas em vidas humanas a eles atribuíveis. Conclui, assim, que essa seria uma indicação (mas não uma prova conclusiva) de que a humanidade se tornou menos belicosa.

muitas pessoas? Um assassino mata uma ou duas pessoas; a guerra é um assassínio em série, ou em massa. Entre o assassínio e a guerra estão o banditismo, o gangsterismo; há termos intermediários que abrangem todos os diferentes graus de anarquia ou organização. Se admitirmos que 32 pessoas em cada milhão serão assassinadas, todos os anos, e supondo uma população mundial de 1.358 milhões (em 1960), o número de mortes por assassínio se contaria por milhões em cada século (5 milhões, entre 1820 e 1939). É evidente que o método objetivo e quantitativo seria inadequado se não levasse em conta o *sentido* da ação de matar, que é fundamentalmente diverso conforme se trate de um assassínio ou de um combate — embora o resultado comum seja a morte de muitas pessoas.

Há uma série de termos diferentes para designar as diversas modalidades do emprego da força, mais ou menos organizadas[18]: quando a força é empregada dentro do Estado fala-se em insurreição, revolta ou revolução; fora das suas fronteiras, em intervenção, expedição punitiva, pacificação. Qualitativamente, não é difícil precisar os matizes que esses termos procuram distinguir. A revolta parece espontânea, só interessa uma pequena fração da população, num espaço relativamente limitado: os revoltosos levantam-se contra a lei, a ordem, o poder; empregam a força e são reduzidos pela força, mas nem sempre dispõem de uma organização, ou têm objetivos propriamente políticos (a derrubada de um governo, ou de um regime). A revolta transforma-se em insurreição menos por assumir uma extensão mais ampla do que pela intervenção de líderes, pela presença de uma vontade propriamente política. Os insurgentes sabem o que querem — ou, pelo menos, o que não querem. A revolução nasce da revolta ou da insurreição quando o poder estabelecido (governo ou regime) cai. A guerra civil explode quando nem o poder nem os insurgentes triunfam imediatamente. Uma análise quantitativa evidentemente não respeita essas distinções, que na realidade são muitas vezes pouco nítidas. As diferentes hipóteses que mencionamos são todas cobertas pelo conceito de "distúrbios internos" (de Sorokin): conflitos violentos, com o emprego das armas disponíveis, entre grupos, mais ou menos organizados, dentro de uma zona de soberania.

A multiplicidade dos termos usados para designar as modalidades de emprego da força pelo Estado, fora das suas fronteiras (intervenção, expedição punitiva, operação de polícia, pacificação etc.) se explica pelo caráter heterogêneo das populações ou das unidades que entram em conflito. No século passado, os franceses falavam da conquista ou da pacificação da Argélia porque não reconheciam o Estado argelino nem a igualdade dos ar-

18. Muitas vezes a força é organizada de um só lado.

gelinos como cidadãos. A fórmula "guerra da Argélia" já contém um reconhecimento implícito da reivindicação nacionalista. Os nacionalistas exprimem-se, aliás, como se o Estado argelino nunca tivesse deixado de existir. Dos dois lados, a história é reescrita — de conformidade com o costume da nossa época. De um lado, faz-se tábua rasa do que aconteceu antes de 1830; do outro, confere-se ao Estado argelino um título de nobreza emprestando-lhe um passado. As intervenções ou as expedições punitivas, por outro lado, designavam a ação da força armada francesa contra populações consideradas inferiores, que o Estado pretendia punir e não conquistar.

As duas melhores tentativas já feitas para resolver as dificuldades conceituais são as de Quincy Wright e Sorokin. A primeira combina dois critérios: um jurídico (soberanias distintas), o outro quantitativo (número de combatentes superior a 50.000)[19]. Atenua, ao mesmo tempo, o inconveniente que poderia resultar da aproximação de fenômenos heterogêneos — rebeliões e guerras internacionais. O critério quantitativo (o número mínimo de combatentes) explica que só as guerras civis sejam confundidas com as guerras internacionais. De fato, as guerras civis apresentam características, do ponto de vista sociológico, senão do teórico, que as fazem comparáveis às guerras internacionais.

Mais satisfatório ainda me parece o método de Sorokin, que distingue inicialmente os distúrbios internos e as guerras entre Estados. No que concerne à intensidade do fenômeno belicoso, Sorokin[20] combina vários critérios, todos quantitativos: o tamanho dos exércitos, o número das vítimas, a duração das operações, a proporção dos combatentes como parte da população total. Esses critérios são aceitáveis, embora não permitam medir o custo social e a importância histórica das guerras. O número dos mortos é menos importante do que a relação entre esse número e a população total, e sua capacidade de recuperação. As poucas dezenas de mortes ocorridas em Trafalgar representaram um peso maior, na balança da história, do que as centenas de milhares de franceses e de alemães mortos e feridos em Verdun. Da mesma forma, é razoável que se utilizem critérios diversos para medir a intensidade dos distúrbios: a extensão da zona interessada, a duração dos distúrbios, a intensidade da violência, as massas afetadas (a cada país se atribui um índice, proporcional ao peso que tem no conjunto da civilização estudada). Trata-se de um método razoável, que leva em conta unicamente o aspecto quantitativo da violência no interior dos Esta-

19. Cf. Q. Wright, *opus cit*, I, apêndice XX, p. 636.

20. P.A. Sorokin, *Social and Cultural Dynamics*, New York, 1937. Em especial o tomo III, partes II e III. As idéias de Sorokin estão claramente resumidas no livro de F. R. Lowell, *History, Civilization and Culture*, Londres, 1952.

dos. Há distúrbios criadores e outros que são historicamente estéreis. Segundo uma fórmula célebre, o partido bolchevista só precisou levantar uma pena para tomar o poder. Mas um milhão de espanhóis perderam a vida durante uma guerra civil cuja crueldade estéril está representada pelo monumento construído por Franco para comemorá-la.

Vamos admitir por um momento o método quantitativo, com suas inevitáveis limitações. Resta determinar em que circunstâncias devemos aplicá-lo e a que resultados ele conduz. Quincy Wright e seus colaboradores estudaram todas as "guerras" (no sentido que atribuem ao termo) ocorridas entre 1480 e 1941, tendo contado 278[21] para a civilização moderna; estabeleceram também o número de beligerâncias para cada um dos principais países[22]: Inglaterra, 78; França, 71; Espanha, 64; Rússia, 61; Áustria, 52; Turquia, 43; Polônia, 30; Suécia, 26; Savóia (Itália), 25; Prússia, 23; Holanda, 23; Estados Unidos, 13; China, 11; Japão, 9. Se nos limitarmos ao período entre 1850 e 1941, os resultados serão os seguintes: Grã-Bretanha, 20; França, 18; Savóia (Itália), 12; Rússia, 11; China, 10; Espanha, 10; Turquia, 10; Japão, 9; Prússia (Alemanha), 8; Estados Unidos, 7; Áustria, 6; Polônia, 5; Holanda, 2; Dinamarca, 2; Suécia, 0. O estatístico sente uma tendência compreensível a concluir que a distinção entre as *peace loving nations* e as outras nações, proclamada pela Carta das Nações Unidas, só existe na imaginação dos estadístas vitoriosos na Segunda Grande Guerra, ou é um produto da sua hipocrisia.

Esta conclusão é, aliás, provável. Sabemos bem, em 1960, com que facilidade transformam-se os "estereótipos nacionais", ao sabor das peripécias diplomáticas. Que imagem tinha a opinião norte-americana, em 1941, dos japoneses, dos chineses, dos russos e dos alemães? Que imagem tem hoje desses povos, cuja posição diplomática se inverteu? O número das guerras de que um país já participou indica o papel desempenhado por ele no cenário internacional, não sua agressividade. Se a Espanha ocupa o primeiro lugar na classificação relativa ao período 1480-1941, e o sexto lugar no período 1850-1941, isto se deve à queda da sua posição internacional e não a uma hipotética conversão ao pacifismo.

O fato de que a freqüência da participação nas guerras é proporcional à posição ocupada por cada Estado no campo diplomático sugere que, neste particular, os Estados são todos iguais — ao contrário do que dizem as propagandas. Não que eles sejam, em todos os momentos, igualmente belicosos, imperialistas ou cruéis. Sem dúvida os povos satisfeitos com sua situação são menos agressivos do que os povos reivindicativos ou revolu-

21. *Opus cit.*, p. 638 e seguintes.
22. *Ibidem*, p. 650.

cionários. A conduta dos povos é determinada também pela relação de forças. A longo prazo, contudo, não há nação de primeira ordem que seja constantemente pacífica, ou sempre belicosa.

Usando outro cálculo, Sorokin chega à mesma proposição no referente aos distúrbios internos, isto é, ao uso da violência nas lutas intestinas. Os pontos culminantes da violência não são os mesmos, dentro de uma mesma zona de civilização, para as diferentes unidades políticas. Cada nação tem sua história e todas as histórias nacionais se parecem, vistas do ângulo do estatístico ou do moralista.

No que diz respeito aos últimos cinco séculos da história européia, a sucessão de Estados "provocadores" e as flutuações da relação de forças não parecem ter exercido uma influência sensível num sentido ou no outro. Estudando o período 1500-1715, Q. Wright identifica 143 guerras; no período 1716-1941, encontra 156. É verdade que, tomando períodos mais curtos, de meio século, observa uma freqüência desigual de conflitos armados. Mas não encontra, através dessas oscilações, nenhuma regularidade.

Aqui surge a questão decisiva. Todos os historiadores sabem que, depois de 1815, o século XIX foi na Europa relativamente pacífico; se os estatísticos pretendessem rejeitar esta impressão com suas estatísticas, teríamos de discordar deles. Entre 1816 e 1914 não ocorreu na Europa nenhum conflito generalizado, nem hostilidades que tenham perturbado a ordem interna dos Estados ou o movimento das idéias e das instituições. É verdade que houve numerosos conflitos localizados, que os europeus multiplicaram suas expedições a países longínquos, durante os períodos em que não se guerrearam entre si; a combatividade pode ter sido constante, mas suas manifestações variaram.

Muitos filósofos e cientistas sociais desejariam apreender a lei a que obedecem tais variações. É tentador imaginar ciclos — afloramentos, na superfície da história, de fenômenos biológicos. Mas, nenhuma das demonstrações já tentadas parece convincente. É certo que depois de uma grande guerra, ou de um período prolongado de guerras (1791-1815), tudo se passa como se os povos retomassem fôlego, como se as nações (tal como os seres vivos) quisessem refazer suas forças. Ficamos pensando, porém, se essas fórmulas biológicas têm mais do que um simples valor analógico.

O intervalo típico entre duas guerras, dizem alguns, é o de uma geração: vinte anos. O exemplo mais marcante seria a explosão da segunda guerra européia, duas décadas depois do armistício de 1918. Outros querem que esse intervalo seja de duas gerações — como entre 1870 e 1914. Os filhos ainda não teriam esquecido a lição dos massacres da geração dos

pais, mas os netos já estariam prontos a ser levados, pelo ardor marcial, para os campos da glória e do horror. Nenhuma das duas hipóteses me parece ter uma aplicação geral. Depois das grandes mortandades ocorre geralmente uma fase de paz mais ou menos prolongada. Os que atribuem ao número a causa principal da inclinação bélica dos homens evocam o "efeito demográfico" das guerras. Os que imaginam haver uma espécie de alternância entre expansão e contração, vitalidade belicosa e recuperação, explicam as explosões de violência pelas leis misteriosas da vida coletiva. Se os acontecimentos não refletem exatamente o esquema proposto, nada impede que as revoluções ou outros distúrbios intestinos sejam levados em conta, como se fossem guerras. Com alguma engenhosidade, as "crises" da história francesa, no século XIX, podem ser organizadas numa série quase regular: 1830, 1848, 1870, 1890. Confesso ter dificuldade em atribuir um significado preciso a tais perspectivas. Em que medidas as mortes atribuíveis às guerras civis e às guerras internacionais podem constituir a origem imediata, a causa direta de uma revolução como a de 1830, de um conflito diplomático como o que foi provocado pelas ambições da Prússia e a fraqueza de Napoleão III, em 1870?[23].

De todos os estudos quantitativos, o de Sorokin me parece o mais instrutivo. A distinção entre distúrbios internos e as guerras propriamente ditas permite evitar a confusão entre fenômenos essencialmente diversos; torna possível acompanhar e avaliar dois fenômenos distintos: o papel da violência na política interna dos Estados, a freqüência e a intensidade dos conflitos armados entre Estados. Embora esses fenômenos tendam a se confundir nos momentos de nascimento e de morte dos Estados, misturando-se e agravando-se mutuamente em algumas circunstâncias, cada um tem um sentido e um papel histórico especial.

O mérito do estudo de Sorokin consiste precisamente em iluminar duas curvas que não são paralelas. Aplicado ao mundo antigo, o estudo revela que as guerras atingiram seu ponto culminante no século III a.C. (século das guerras púnicas); mas que a curva dos distúrbios internos continuou a crescer até o século I antes da era cristã. No caso de Roma, não chega a surpreender que as guerras púnicas, cujo vencedor deveria exercer um papel hegemônico na bacia do Mediterrâneo, marquem o ponto culminante do "fenômeno belicoso", enquanto a época de transição entre a República e o Império (períodos de lutas armadas entre partidos que buscavam o poder supremo) marque o ponto máximo dos "distúrbios internos". Se se admitir a validade do método empregado, contudo, os resul-

23. Refiro-me às hipóteses levantadas por C. Morazé, em *Les Français et la République*, Paris, 1956.

tados — pelo menos os resultados de ordem negativa — não deixam de ser significativos.

Sorokin nega que se possa estabelecer uma correlação entre guerras e distúrbios internos, entre a intensidade de cada um desses fenômenos e a prosperidade ou declínio das coletividades. Nega também que se possa perceber um movimento regular para mais ou para menos, ou uma alternância regular. Os distúrbios internos da civilização ocidental teriam alcançado três "picos" separados, nos séculos VIII, XIII-XIV e XIX-XX. Esses três períodos de "pico" coincidiriam com os períodos de transição entre dois tipos de cultura, que Sorokin chama de *ideativa* e *sensorial*.

Não nos interessa discutir aqui o conjunto das concepções de Sorokin. Não estamos convencidos de que os conceitos que utiliza para caracterizar os vários tipos de cultura são os únicos possíveis, ou os melhores. Uma tipologia aplicável a civilizações tão distantes umas das outras, no tempo e na maneira de viver, como as da Antiguidade e as da nossa época, é naturalmente discutível. Não aceito que as guerras e os distúrbios internos possam ser abrangidos pela mesma noção de *breakdown of social relations* (ruptura do relacionamento social). Pode-se admitir que este seja o sentido dos distúrbios internos, pois toda coletividade tende a criar uma ordem que não tolera o emprego da força a não ser para sua própria subsistência. Mas o recurso à força para resolver os conflitos entre coletividades foi considerado, durante toda a história, como inevitável, legal e adequado à essência das relações entre os Estados. A guerra não é, em si, uma "ruptura do relacionamento social", porque está associada à natureza das sociedades políticas. Mas, como estas são quase sempre criadas pela força e se tornam cada vez mais heterogêneas à medida que se estendem, podem sofrer distúrbios internos que crescem à medida que decresce a intensidade das guerras externas. O império que renuncia à expansão territorial precisa ainda assim reprimir as rebeliões que ocorram e assegurar o processo de sucessão ao trono.

De outro lado, a coincidência entre a intensidade dos distúrbios internos e as fases de transição entre as duas culturas tem sentido mesmo para os que rejeitam a tipologia geral de Sorokin. Que a intensidade dos distúrbios seja função da profundidade e da rapidez das transformações sociais é uma afirmativa que passará por banal. Mas o método quantitativo permite às vezes demonstrar (e não apenas confirmar) a profundidade e a rapidez de tais transformações. Acima de tudo, as duas curvas (admitida sua exatidão) mostram o afastamento das projeções de um desenvolvimento ordenado, no sentido da paz, da maior combatividade ou da alternância de fases mais ou menos belicosas. A ausência de uma ordem his-

tórica é a prova indireta de uma certa interpretação do fenômeno belicoso.

Todas as análises precedentes nos levam a uma interpretação que chamaríamos de histórico-sociológica: a guerra é um fato social, único entre todos os fatos sociais; é ao mesmo tempo afirmação e negação da *sociabilidade*, do relacionamento social que vincula os combatentes. Quando estes pertencem à mesma sociedade e têm consciência disto, experimentam o conflito armado como uma dissolução temporária da sua comunidade. Quando pertencem a sociedades diferentes, mas aparentadas, consideram sua luta como significativa e legítima — embora o historiador inevitavelmente se incline a julgá-la estéril, porque tem por objetivo uma paz que será precária enquanto as unidades políticas se reservarem o direito de fazer justiça "com as próprias mãos".

Na perspectiva da história, as guerras ajustadas à sua essência, irredutíveis à categoria de "distúrbio interno", são criadoras — ainda que negativamente (ao evitar o despotismo de um conquistador, por exemplo). Fecundas são também as guerras civis e as guerras imperiais, as que criam ou delimitam unidades políticas, as que determinam a idéia ou o regime que vai prevalecer dentro de uma unidade constituída. Explica-se que não haja aí uma ordem histórica: os "picos" de violência bélica coincidem com as fases de guerras fecundas[24] quando a estrutura ou o princípio subjacentes às unidades políticas são questionados, quando um sistema diplomático se decompõe e surge um outro. Os períodos de transição entre duas culturas são aqueles em que os distúrbios internos atingem a intensidade máxima. Se as causas últimas da violência são históricas e sociais, o desenvolvimento da violência é incoerente, refletindo a imagem do destino dos Estados e dos valores.

Espaço, número e recursos são condições ou motivos parciais. Mas os homens fazem a guerra porque põem as idéias a serviço da vontade de poder, ou a vontade de poder a serviço das idéias, porque vivem em comunidades, ao mesmo tempo estranhas e aparentadas entre si, que não aceitam submeter-se, como também não aceitam o desconhecimento recíproco. As causas profundas das guerras têm sido constantes, através da fase histórica; mas a intensidade do fenômeno belicoso foi irregular, devido à diversidade das circunstâncias que o incrementam ou atenuam.

4. *O sentido da história*

Resta contudo uma derradeira possibilidade de formular um esquema de desenvolvimento da história: não mais focalizando o interior desses vastos

24. *Fecundas* historicamente; o que elas produzem pode parecer odioso.

conjuntos a que chamamos "civilizações", mas examinando-os globalmente — ou, pelo menos, considerando as famílias de civilizações.

É uma hipótese que não tem sentido se nos referirmos à filosofia de Spengler, para a qual cada civilização é isolada[25] expressão de um espírito singular, preso ao ciclo biológico do nascimento, maturidade e morte. Toynbee, por outro lado, considera possível distinguir as civilizações primárias, secundárias e terciárias, conforme derivem de sociedade não complexa, de outra civilização (ela mesma primária) ou de uma civilização que sofreu, no nascedouro, a influência de uma outra: a civilização helênica (ou clássica, conforme a terminologia de Q. Wright), que se originou, por sua vez, da civilização minoana.

A comparação de civilizações consideradas globalmente, do ponto de vista das relações internacionais ou da guerra, é mais problemática ainda do que a comparação de períodos históricos ou de cidades. A única tentativa que conhecemos é a de Q. Wright e seus colaboradores, que me parece pecar por erros metodológicos. A questão fundamental é simplesmente a seguinte: será possível medir *globalmente* a "belicosidade" de uma civilização? Q. Wright apresenta quatro critérios[26]: os *costumes crueis* relacionados com ritos religiosos, espetáculos, atividades desportivas; a *agressividade* manifestada pela freqüência das invasões, das guerras imperiais ou interestatais; o *rigor ou a influência da moral militar* tais como se manifestam na disciplina dos exércitos; enfim, a *tendência ao despotismo ou à centralização*, a presença ou ausência de limites constitucionais ao exercício do poder.

Utilizando simultaneamente esses quatro critérios, a equipe dirigida por Q. Wright estabeleceu a seguinte classificação:

1) civilizações mais belicosas: clássica, tártara, babilônica, assíria, iraniana, japonesa, incaica, mexicana;

2) civilizações moderadamente belicosas: hitita, árabe, germânica, ocidental, escandinava, russa, iucatana;

3) civilizações mais pacíficas: egípcia, minoana, ortodoxa, suméria, nestoriana, irlandesa, indiana, hindu, sínica, chinesa, maia.

Esta classificação não permite identificar qualquer movimento no sentido da maior ou menor "belicosidade" na passagem das civilizações primárias para as secundárias ou terciárias. A categoria das mais belicosas inclui civilizações dos três tipos. Nenhuma outra correlação simples pode ser feita com raça ou situação geográfica. No máximo pode-se enumerar al-

25. Spengler não fala, aliás, de "civilização", mas de "cultura". Segundo ele, a *civilização* é a fase de decadência de uma cultura. Continuamos, contudo, a empregar nossa terminologia, chamando de "civilizações" os vastos conjuntos que o filósofo denomina "culturas".

26. *Ibidem*, I, p. 122.

gumas circunstâncias que favorecem a "belicosidade" das civilizações: a heterogeneidade das populações, a facilidade das comunicações, o papel desempenhado pelos pastores ou nômades. As civilizações dos planaltos e das montanhas teriam inclinação belicosa.

Tenho dúvida de que a própria noção de "belicosidade" das civilizações possa ser usada. A rigor seria possível retê-la tendo em vista um estudo estritamente quantitativo, como o de Sorokin. Mas não é possível estender este método, documentadamente, às diversas civilizações. Quanto aos quatro critérios apresentados por Q. Wright, são significativos quando tomados individualmente, mas a tal ponto heterogêneos que o resultado obtido com sua combinação provavelmente perde qualquer significado.

Tomemos por exemplo os critérios 2 e 3: a freqüência das invasões e das guerras e o rigor da moral militar — que parecem os mais próximos entre si. O contraste clássico entre Atenas e Esparta nos lembra que a agressividade de uma unidade política não é proporcional ao rigor da ordem militar ou do modo de governo. Durante os dois séculos da era Tokugawa, a ordem militar teve espírito marcial mas não agressivo. Por outro lado, as sociedades democráticas ocidentais instauraram uma forma de governo civil, mas nem por isto se livraram de grandes guerras. Seria possível dizer que essas guerras se deveram à moral militar que ainda impregnava o império alemão e o império tzarista? Dir-se-á talvez que o despotismo soviético, na Rússia e na China, é causa de agressividade e que a paz reinaria se todos os Estados tivessem regime democrático-liberal? Confesso não estar convencido disto. Na geração passada, tais interpretações estavam na moda; hoje, compreendemos melhor suas limitações. Uma sociedade liberal, como a norte-americana, não exalta a guerra em si: é pacifista por princípio; mas poderá conduzir-se movida por um impulso de cólera. Irá até o fundo da vitória militar, depois de ter convidado a agressão com sua negligência. É a heterogeneidade dos regimes que facilita as explosões, mais do que qualquer regime em especial.

Não pretendemos negar a diferença de "belicosidade" existente entre os povos e os Estados, como quer que resolvamos defini-la, empregando um dos quatro critérios: crueldade, agressividade, rigor da ordem militar, modo de governo. É provável também que as civilizações pareçam desigualmente belicosas (e o são de fato, no sentido quantitativo, em termos de freqüência e intensidade dos conflitos armados de que participam) conforme o papel que tenham os povos guerreiros, segundo sua maneira de viver e de se governar. O que nos interessa, aqui, é dissipar a ilusão de que uma sociedade com ordem interna civil, sem espetáculos e esportes cruéis, e que tenha multiplicado as garantias constitucionais, estaria por isto ao abrigo das agressões e da sua própria agressividade.

Pode ser que no passado tenha havido uma vaga correlação entre estes vários fenômenos e que, considerada globalmente, a civilização sínica (mais tarde, chinesa) tenha sido menos belicosa, em vários sentidos: a população inclinava-se menos à agressão; não conheceu guerras ou invasões freqüentes; não vivia, em tempos de paz, sob uma ordem militar. Não obstante, são traços que nem sempre aparecem juntos. O século XX, por exemplo, foi belicoso, se julgarmos pelo número e pelo custo das guerras; mas a ordem política está separada da militar e a filosofia dominante é pacifista. As guerras mais ruinosas nem sempre são as que atingem as nações que consideram o combate como uma atividade normal.

Será necessário chegar à conclusão morosa de um etnólogo do fim do século passado: "A guerra não evolui."? Letourneau dedicou alguns livros ao estudo da evolução dos grandes fenômenos sociais: o comércio, a política, a economia, a propriedade. Na obra dedicada à guerra[27] notamos já no título a falta da palavra "evolução": para o autor, todos os fenômenos evoluem, menos a guerra.

É bem verdade que a imagem evolucionista das formas sucessivas do comércio, da propriedade e do Estado é, sob muitos aspectos, simplista e ilusória. As transformações da política e da economia não são tão bem ordenadas, nem tão claramente orientadas. Mas a afirmativa de Letourneau nos leva a refletir: será a guerra não só endêmica em todas as civilizações e todas as épocas, mas também constante em sua natureza e em suas formas? Será sempre igual a si mesma pelo fato de ser a negação de tudo o que o homem procura criar em si, e fora de si, através do esforço secular da cultura? Será um retorno abrupto e violento da selvageria primitiva, rebelde a qualquer evolução porque é estranha a tudo que existe de propriamente humano nos homens?

Não há dúvida de que os homens do século XX são capazes de crueldades tão horríveis quanto as do século V, ou do século X antes da era cristã — ou mais horríveis ainda. É o que nos provam os campos de concentração, as câmaras de gás e as bombas atômicas. Não se pode negar que os soldados, embriagados com o ardor do combate, cometem atrocidades comparáveis à dos "selvagens"; sabemos bem que os policiais e os inquisidores inventaram refinamentos de tortura física e moral. Se o assassínio do nosso semelhante constitui a essência da guerra, se a destruição de vidas caracteriza a guerra, então esta é realmente imutável.

Há um fato que não admite discussão: as guerras se assemelham, sob muitos pontos de vista, às sociedades que a praticam; uma semelhança que ocorre *sempre* no que respeita os armamentos e *quase sempre*. de modo claro

27. *La Guerre dans les Diverses Races Humaines*, Paris, 1895.

ou sutil, no campo da estratificação social e do sistema militar. O primeiro tipo de semelhança é óbvio na nossa época; o segundo se tornou menos visível desde que a classe militar deixou de ser necessariamente a classe dirigente. Esta aparente originalidade das sociedades modernas, que se organizam de modo diferente na paz e na guerra, é apenas uma manifestação de originalidade mais profunda: as relações internacionais participaram também do processo moderno de racionalização. Analisada em todos os seus aspectos, tal racionalização explica a "industrialização" das hostilidades e a pretensão do poder político de se tornar autônomo com relação à ordem militar.

A racionalização traz, com efeito, a *diferenciação* das atividades e funções sociais. Em muitas circunstâncias, a força empregada contra os rebeldes apresenta um aspecto semelhante ao da força empregada contra o inimigo externo, mas damos a uma e a outra nomes diferentes, porque a ação policial tem significado diferente da ação de guerra. Essa dualidade essencial nos parece de tal modo evidente que a postulamos como ponto de partida da nossa teoria. É uma dualidade que existe em germe mesmo nas sociedades mais simples; no curso da fase histórica, ela pareceu instável porque a força armada criava as unidades políticas e as mantinha: a maior parte dos Estados não podia resistir à decomposição da força armada — recurso supremo e garantia dos governantes mesmo nos anos de paz.

A separação da ordem civil e da ordem militar ajusta-se também à experiência histórica do século passado. A classe média, que passou a prevalecer nas nações européias, não se vê como guerreira e sim como administradora do trabalho. Não acredita que seu poder se fundamenta na força, embora a força permaneça à sua disposição para fazer respeitar a legitimidade. Tanto o marxismo como a filosofia politica norte-americana originam-se nesta concepção burguesa: o primeiro, ampliando sob a forma de uma teoria geral a experiência do capitalismo (incompletamente analisada), vê na propriedade dos meios de produção a raiz do poder político e dos privilégios, embora na realidade a posse das armas preceda muitas vezes a dos instrumentos de produção; a filosofia norte-americana tende a generalizar a experiência dos imigrantes que triunfaram sobre a natureza, cuja coletividade nasceu de um empreendimento e não de uma conquista e que, em conseqüência, admitiu espontaneamente a antinomia radical da ordem militar e da ordem civil.

Quando as relações internacionais passaram a ser vistas em seus traços específicos, criou-se uma dupla racionalização: a do direito e da teoria, formal ou sociológica. Os juristas elaboraram os conceitos e precisaram as conseqüências da soberania, dela inferindo a compartimentalização do es-

paço terrestre (mas não do espaço marítimo), fixando os direitos e deveres dos beligerantes e dos não-beligerantes, multiplicando os organismos internacionais (estabelecidos mediante convenções entre os Estados soberanos) e estabelecendo as regras às quais estariam sujeitas as relações internacionais de ordem privada ou social e não-governamental. Mas a racionalização jurídica admitia (até a Sociedade das Nações e o Pacto Briand-Kellog, e talvez mesmo a despeito da Sociedade das Nações e do Pacto Briand-Kellog) a legitimidade do recurso à guerra. A teoria sociológica ou abstrata esforçava-se por elaborar as implicações e as condições de eficácia da conduta diplomático-estratégica, à sombra da ameaça da guerra ou à vista da vitória. A teoria de Clausewitz aceita a hipótese da guerra e indaga como ela deve ser feita. Este livro intitula-se *Paz e Guerra Entre as Nações* porque desenvolve uma teoria que procura formular racionalmente a conduta diplomático-estratégica.

A racionalização jurídica e a racionalização teórica se inspiram no mesmo espírito, mas podem entrar em conflito. Quanto mais a primeira busca resolver os conflitos mediante a substituição da força pelo direito, mais grave deve ser o motivo que justifique o rompimento dos laços jurídicos, com o retorno à brutalidade secular. A guerra, contudo, fiel à sua essência, tende a se extremar. Concebida de acordo com o conceito que a define, tende à ampliação ilimitada da violência. Seu objetivo é a vitória absoluta: a racionalidade instrumental procura pôr em ação todos os meios para atingir esse fim. Como a sociedade industrial se presta à mobilização total, as mesmas sociedades que se vangloriam de ser civis por princípio talvez tenham sido as únicas a levar até o fim a militarização da sociedade, em caso de guerra.

A racionalização, sob seu tríplice aspecto (diferenciação, elaboração conceitual, reflexão sobre a essência e a eficácia da conduta diplomático-estratégica) não alterou ainda a natureza das relações internacionais tal como elas se passam há milênios. Os meios de combate espelham os instrumentos de produção existentes. A contradição das sociedades que pretendem ser pacíficas, mas que praticam a guerra total, manifesta-se na propaganda desencadeada, na hipocrisia dos Estados, no entrechoque das filosofias de política externa. Cada grande potência tem sua própria doutrina da paz, com a aplicação do direito internacional ou do socialismo.

Cada vez mais a guerra despoja-se dos elementos de paz, inclinando-se para os objetivos do extermínio de povos inteiros e tendendo a perder toda perspectiva humana.

A paz é reconhecida, cada vez mais, como a única situação adequada ao interesse comum de todos os beligerantes: a guerra é posta fora da lei.

Refletimos, contudo, sobre se a lógica instrumental da guerra e a ló-

gica jurídica da guerra considerada como crime internacional não estão condenadas à contradição. O desenvolvimento da racionalidade instrumental oferecerá alguma perspectiva de salvação?

A guerra impôs a mobilização total, aplicando o cálculo racional à conduta das hostilidades. Quem sabe, esse mesmo cálculo imporá a paz à era termonuclear.

CAPÍTULO XII

As Raízes da Guerra como Instituição

O homem será *por natureza* pacífico ou belicoso? A indagação era feita na época em que os filósofos recorriam à *natureza* para fundamentar ou explicar os fenômenos *sociais*. O conceito de *natureza* tinha, então, um significado especial, variável de acordo com o termo ao qual se opunha.

Na primeira parte deste livro evocamos várias vezes o *estado natural*, que subsistiria entre as unidades políticas e que se opõe à *ordem civil*, prevalecente dentro de uma coletividade, sujeita às leis e a uma autoridade legítima. Antes de chegarem à ordem civil, os homens reconhecem regra ou senhor e se comportam como sua natureza os leva a agir, ou lhes permite conduzir-se.

Duas idéias se combinam, de fato, nas descrições que os filósofos fazem do estado anterior à ordem civil: a idéia do homem fora da vida social, enquanto animal ou ser dotado de razão, e a idéia do homem como, hipoteticamente, teria direito de ser, se cada um só pudesse contar consigo mesmo. A descrição do estado da natureza, por Hobbes e Spinoza, apresenta esta dupla característica: a psicologia do homem concebido como ser não-social, e a moral deduzida da força, que seria válida na ausência de normas aceitáveis.

Contudo, este *homem natural* é o homem como ele foi realmente, na aurora da história, e tal como é ainda hoje quando o poder desaparece, em caso de revolução ou nas relações entre coletividades soberanas? Ou como ele é levado a ser pela sua vocação racional, ou sobrenatural? Em outros termos, o *natural* opõe-se ao *histórico*, ao *racional* e ao *sobrenatural*? Sem dúvida alguma o homem histórico pertence sempre a uma coletividade e participa da razão. Mas, será a natureza contrária à sociabilidade ou à razão ou, pelo contrário, tenderá à vida em sociedade em conformidade com a razão? Conforme admitamos uma hipótese ou outra, o conceito de *natureza* terá para nos um sentido diferente.

Na expressão *direito natural* o qualificativo sugere a universalidade: o que diz respeito ao homem enquanto homem, abstração feita das particularidades das diferentes sociedades em que vive. O direito das gentes (direito internacional) inspira-se no direito natural, mas nunca pôde eliminar o *estado da natureza*. Precisamente porque os soberanos não constituem uma ordem civil, suas obrigações e prerrogativas são as que decorrem da essência universal e racional do homem. Mas, como ninguém lhes pode garantir o respeito a seus direitos, é preciso que eles próprios os defendam.

Os muitos problemas colocados pela significação do conceito de *natureza* aparecem hoje de forma dissociada. É preciso interrogar os biólogos, psicólogos, etnólogos e filósofos para obter respostas, parciais e complementares, à pergunta tão antiga quando a história: se a guerra é endêmica, isto se dá porque o homem é naturalmente belicoso? Ou, ao contrário, é possível conceber uma humanidade pacífica?

Por um aparente paradoxo, o estado da natureza, concebido como a guerra de todos contra todos, não exclui uma teoria da paz eterna. Depois de postular que os homens vivem naturalmente em guerra, Hobbes conta com o poder absoluto para obrigá-los a viver em paz. Não concebe explicitamente a paz entre os Estados porque entre estes o estado da natureza subsiste ainda. Projetada na história pela filosofia hegeliana e marxista, a luta de morte, transformada em luta pelo reconhecimento, está na origem das guerras absolutas, sem restrições: contudo ela não é incompatível com a esperança de uma paz universal (ou de um Estado universal). Ao contrário, Montesquieu escreve: "Quando os homens se reúnem em sociedade, perdem o sentimento da sua fraqueza; a igualdade que havia entre eles cessa, e o estado de guerra começa"[1], mas ensina a limitar a tirania pelo equilíbrio dos poderes e a moderar as guerras. Se o homem é violento, e a sociedade é pacífica, a história conduz à paz, na medida em que nos leva a uma sociedade de âmbito mundial. Mas, se as raízes da guerra estão na própria sociedade, a prudência nos recomenda um ajustamento.

1. *Raízes biológicas e psicológicas das guerras*

Os biólogos chamam de *agressividade* a propensão de um animal a atacar um outro[2], da mesma espécie ou de espécie diferente[3]. Na maior parte das

1. *L'Esprit des Lois*, I, 3.

2. J.P. Scott, *Aggression*, Chicago, 1958, p. 1: "Usada precisamente, *agressão* significa a luta, e se refere à iniciativa de um ataque".

3. Com efeito, os biólogos têm estudado sobretudo a agressividade entre animais da mesma espécie.

espécies (mas não em todas) os indivíduos lutam entre si. Alguns não são agressivos (isto é, não tomam a iniciativa do ataque), mas se defendem quando são atacados

A conduta combativa no reino animal não pode ser considerada, segundo os biologistas, como anormal. A agressão é um aspecto constante, e aparentemente útil, da conduta quotidiana de muitos animais, e só excepcionalmente se torna destrutiva e nociva.

Os vertebrados de todas as classes lutam entre si — peixes, anfíbios, répteis, aves, mamíferos. Os primatas, que incluem a espécie humana, são desigualmente combativos, desde os "gibbons in which both sexes fight so vigorously that they can exist only in small family groups, to the howling monkeys whose fighting never goes beyond vocalization in either sex"[4]. Entre os primatas, o homem situa-se na parte inferior da escala de agressividade. Enquanto animal, é relativamente combativo; em outras palavras, basta um estímulo pouco intenso para levá-lo a desencadear a agressão.

No reino animal os estímulos primários de agressão são numerosos e alguns deles fazem lembrar os conflitos humanos. O animal que se faz sofrer reage agressivamente; quando o cientista pinça a cauda de um rato, ele tenta morder. Muitos animais — peixes e aves — lutam pela defesa de um espaço, que poderíamos chamar de "território". Os carapaus, pequenos peixes da Europa, lutam ardentemente, mas só na proximidade do ninho; raramente entrarão em luta de morte se seus ninhos não forem próximos uns dos outros. Quando se encontram a uma distância igual dos respectivos ninhos, não atacam, mas ameaçam. O resultado dessas lutas depende também da distância em que se encontra o ninho: o que está mais perto de casa vence, e o adversário foge para se refugiar[5]. Da mesma forma, alguns mamíferos vivem em paz enquanto cada grupo se mantém naquilo que considera como "seu território". Se algum indivíduo viola a linha de separação entre os vários "territórios", é atacado. A busca de alimentos e a atração sexual são os outros estímulos mais freqüentes da agressividade animal — embora haja uma diversidade extrema, variando de uma espécie a outra.

A combatividade ou propensão à agressão dentro da mesma espécie é função do sexo e da idade, havendo também muitas vezes uma variação individual. De modo geral, e dentro da mesma espécie, as fêmeas são menos inclinadas à agressão do que os machos; contudo, algumas fêmeas, que

4. "... desde o gibão, que luta tão vigorosamente — macho ou fêmea — que só pode viver em pequenos grupos familiares, até os macacos espalhafatosos, cujos conflitos nunca excedem, nos dois sexos, a fase dos gritos". *Ibidem*, p. 6.

5. Cf. Konrad Z. Lorenz, *King Salomon's Ring*, Londres, Methuen, 1952. Conduta análoga pode ser observada em outras espécies.

se situam num ponto elevado da escala de agressividade feminina, podem superar certos machos, que ocupam uma posição moderada na escala da agressividade masculina. Todos os indivíduos são dotados de uma certa agressividade hereditária; sabe-se hoje que esta pode ser aumentada ou diminuída por meio de substâncias químicas. Os médicos nos dizem que são (ou serão) capazes de transformar os homens em leões ou em carneiros, para sempre ou por tempo limitado, qualquer que seja sua disposição natural. Não há dúvida de que a combatividade animal ou humana tem uma base biológica.

A conduta agressiva é modificada pela experiência do indivíduo: pode ser aprendida, ou esquecida. Os biólogos fizeram experiências com ratos e puderam condicioná-los ao combate, à fuga, à passividade, em resposta a este ou àquele estímulo. A aprendizagem da conduta combativa ajusta-se aos princípios gerais de aprendizagem que a escola pavloviana identificou em outras modalidades de comportamento. J.P. Scott insiste numa só particularidade dessa conduta: ela desaparece lentamente; é preciso muito tempo para inibir a reação da agressividade (o que estaria associado aos fenômenos fisiológicos e emocionais que a acompanham).

Entre os processos de treinamento para a luta, aplicáveis aos ratos, há um que nunca deixa de ter resultados. O animal a que se permitiu, durante vários dias sucessivos, êxitos aparentes, retirando o adversário introduzido na sua jaula, lança-se com ardor sobre o primeiro rival que oferece resistência. Vencedor, quase sempre, ele se torna cada vez mais combativo. Com uma série de triunfos fáceis se faz com que o animal fique mais capacitado para a luta; faz-se dele um combatente duro. Da mesma forma, atitude contrária (a fuga, ou a submissão ao mais forte, sem lhe dar combate) instala-se nos indivíduos que perderam as primeiras lutas.

Espontânea ou aprendida, a conduta agressiva parece muitas vezes ao observador humano um comportamento "adaptado". No caso da ave que espanta um "estranho" que se aproxima do ninho, como no dos cães ou babuínos que lutam por uma fêmea, a agressão busca afastar a causa de um possível perigo; procura reservar para o vencedor um bem escasso. Mais ainda: a luta no reino animal leva às vezes a uma espécie de ordem, como a da guerra e da paz entre os homens.

Duas galinhas se encontram pela primeira vez e se enfrentam; uma delas sai vitoriosa. Na vez seguinte, lutam também, mas a menos agressiva abandona mais depressa a luta. Depois de algum tempo se estabelece o hábito: uma ameaça, a outra foge. Uma é dominante, a outra, subordinada. Esta hierarquia da força, confirmada pela experiência da luta, é estável, duradoura, pacífica. Nas experiências de laboratório é muito difícil

invertê-la, fazer por exemplo com que um rato dominado retome a luta e dispute a posição dominante.

A pacificação por via hierárquica, em função do resultado da luta, opõe-se à pacificação espontânea entre animais que são criados em conjunto, ou entre os jovens e os adultos que vivem com eles. Mas esta socialização primitiva cria também, no reino animal, uma diferenciação entre familiares e "estranhos" — entre os membros do grupo e os demais. A pacificação do relacionamento intra-social acompanha muitas vezes a hostilidade existente nas relações entre grupos ou indivíduos de grupos distintos.

Entre os vertebrados superiores, os grupos freqüentemente manifestam agressividade com respeito a indivíduos que não pertencem à coletividade. Assim, por exemplo, o lobo distingue os membros da sua alcatéia. É mais raro que a agressividade manifeste-se entre os grupos. Na espécie humana, porém, as manifestações de agressividade são inseparáveis da vida coletiva. Mesmo quando se trata da reação de um indivíduo contra outro, a agressividade é influenciada, de muitos modos, pelo contexto social. A agressividade de um grupo com relação a um dos seus membros, a um estranho, ou a um indivíduo de outro grupo, são fenômenos que podemos encontrar em qualquer sociedade. Um grupo de jovens tem uma hierarquia interna e talvez mesmo seu "bode expiatório", opondo-se aos indivíduos isolados que não se submetem à disciplina; às vezes sua agressividade desencadeia-se contra um bando rival.

O surgimento de uma existência propriamente social não foi a única causa das novas dimensões que assumiu o fenômeno da agressividade: a frustração e a inadaptação resultantes da reação agressiva constituem o fato mais importante nas relações humanas. A frustração é uma experiência psíquica, revelada pela consciência. Todos os indivíduos sentem frustrações, desde a infância: privações de alimento, de afeição; e raramente podem adaptar-se por meio de agressão à situação que os vitima. São feridos pela conduta de alguém e não podem curar suas feridas voltando-se contra o agressor — seja ela intencional ou não. Os indivíduos nem sempre expressam externamente sua agressividade; no entanto, interiormente estão muito longe da "paz": agita-os o furor reprimido, a inimizade contida.

Os psicanalistas analisaram os mecanismos pelos quais essas frustrações criam distúrbios psíquicos. Os biologistas e os psicólogos de tendência objetivista buscam no reino animal o equivalente do mecanismo frustração-agressão. Sabe-se que os discípulos de Pavlov conseguiram provocar artificialmente comportamentos neuróticos em animais. Quando dois estímulos (um círculo e uma elipse) que provocam reflexos positivo e negativo

tendem a se aproximar, chega um momento em que o cão, incapaz de distinguir entre os dois sinais, passa a ter um comportamento agressivo, ladrando e tentando morder. Impedido de fugir e incapaz de se adaptar, ataca sua coleira, ou qualquer outro objeto. Outras experiências do mesmo tipo, com a montagem de dois reflexos contraditórios, tiveram igual resultado: uma neurose artificial, com comportamento agressivo não-adaptado às circunstâncias.

De fato, não há contradição entre uma interpretação psicológica, em termos de aprendizado e de reflexos condicionados, e uma interpretação em termos freudianos de frustração. No entanto, no reino animal nem sempre a agressão é provocada pela frustração (as vitórias fáceis, como vimos, reforçam a tendência à combatividade), como também nem sempre as frustrações se expressam sob a forma de agressão. Certos animais inclinam-se menos à luta quando são privados de alimentos[6]. Pessoalmente, não subscrevo a fórmula segundo a qual a *frustração leva à agressão só quando o indivíduo tem o hábito de ser agressivo*[7], mas parece certo que o indivíduo frustrado é irritadiço: o limiar da reação agressiva é nele mais baixo do que em qualquer outro indivíduo.

Contudo, isto não é o essencial. O biólogo pode definir a frustração como a incapacidade de uma réplica ajustada à situação. A frustração é antes de mais nada a experiência de uma privação: um bem desejado e não alcançado, uma opressão sentida penosamente. O irmãozinho que rouba ao primogênito uma parte de atenção materna provoca sua agressividade, que será quase sempre incapaz de se manifestar de modo "ajustado". Muitas vezes não poderá exprimir-se, ou se transferirá, por identificação, para uma pessoa "inocente"; ou então ficará reprimida no inconsciente.

Se a inadapatação é um elemento comum à reação do rato que não consegue lutar ou fugir, e à criança privada de uma parte do amor materno, o que nos importa não é a identidade ou a semelhança dos mecanismos que atuam em cada caso, mas o fato de que os homens, desde a mais tenra idade, vivem em condições tais que se chocam inevitavelmente, se agridem mutuamente e inventam meios inumeráveis, verbais ou imaginários, para expressar os sentimentos hostis que os movem, sem chegar à luta física.

Espécie combativa entre os primatas, o homem que os psicólogos nos apresentam é movido por impulsos — a sexualidade, o desejo de posse, a

6. Cf. J.P. Scott, p. 34.
7. *Ibidem*, p. 35. Sublinhado pelo autor.

vontade de valer, — que o levam à competição com seus semelhantes e, de modo quase inevitável, ao conflito com alguns deles.

É certo que o homem não sente propriamente o desejo da luta, como sente o desejo de se alimentar, ou o desejo sexual[8]. A cadeia de casualidade que leva às emoções ou aos atos de agressividade origina-se sempre num fenômeno externo. Não há prova fisiológica de que haja uma incitação espontânea à luta, originada no próprio organismo do indivíduo. O animal humano que tivesse a felicidade de viver num meio onde não ocorresse nenhuma oportunidade para a luta, onde não houvesse qualquer motivo para o conflito, não sofreria por isto qualquer dano, fisiológico ou nervoso.

Contudo, sem chegar a evocar o instinto de morte de que nos fala Freud, a ambivalência dos sentimentos, a rivalidade entre indivíduos que disputam bens escassos são fatos da experiência, constantes, que revelam um *componente conflitivo* em quase todas as relações interpessoais — senão em todas elas.

O homem não agride seu semelhante por instinto, mas apesar disto é sempre, em cada momento, vítima e carrasco. A agressão física e a vontade de destruir não constituem a única reação possível à frustração, mas uma das respostas possíveis — talvez a resposta espontânea. Neste sentido, os filósofos não se equivocavam quando diziam que o homem é *naturalmente* um perigo para os outros homens.

2. *Raízes sociais da guerra*

O amor-próprio (como o desejo de posse) transforma irmãos em inimigos e sócios em rivais. Todas as sociedades propiciam numerosas oportunidades e motivos abundantes (triviais e grandiosos) para essa competição. Quem ocupa o primeiro lugar é agressivo com relação a quem é rejeitado para o segundo lugar, pois este último, por definição, ambiciona uma posição melhor. Todo bem que não pode ser compartilhado — a potência ou a glória — é um objeto de inevitáveis disputas. Quando o objeto de um conflito é um bem que se pode partilhar, é possível a conciliação, mas resta sempre a tentação de aplicar a violência. Por que devo transigir, se posso obter tudo o que desejo pela força?

As guerras são um fenômeno social específico, que surgiu provavelmente num momento dado da história: implicam a organização da violência pelas coletividades que se defrontam. Pode-se observar o surgimento de conflitos em todas (ou quase todas) as coletividades humanas; e

8. J.P. Scott, p. 62.

os conflitos degeneram às vezes em violência, algumas vezes em violência mais ou menos organizada, fora da guerra propriamente dita.

No sentido mais genérico, dois indivíduos ou grupos entram em conflito quando se esforçam por possuir os mesmos bens, ou por atingir fins que são incompatíveis. O conflito é violento quando um dos adversários recorre à força física para forçar o outro à submissão. Fala-se também de "violência moral"; a idéia da coação exercida sobre a consciência está, aliás, incluída no conceito de violência. Mas é a força física que exerce originalmente a violência e viola a liberdade das pessoas. A violência moral, de que a "lavagem cerebral" é a manifestação repulsiva, é uma forma sutil e derivada da violência física[9].

Nas sociedades modernas, os conflitos são inumeráveis — como os casos de violência. Nos Estados Unidos há oito mil homicídios cada ano, e dois milhões de pessoas são detidas por crimes sérios[10]. Seria possível distinguir, entre os casos de violência, três tipos: rixa ou tumulto, o crime ou o assassínio, os distúrbios sociais e políticos. Dois jovens, ou dois grupos de jovens, podem brigar à saída de uma festa, como dois vizinhos podem brigar por causa de uma cerca. O conflito, que suscita a violência, é interindividual, embora surja dentro de uma coletividade. A violência do distúrbio, que às vezes é espontânea, transforma-se em insurreição ou guerra civil quando tem uma causa política, ou visa a um objetivo político. De acordo com o que está em jogo, sua qualificação se altera: será criminosa na sua origem, mas a insurreição vitoriosa passará a ser retrospectivamente a fonte de uma nova legalidade. A violência contra a lei constitucional participa da ambigüidade de todos os acontecimentos históricos, que são admiráveis ou odiosos, de acordo com a preferência do observador. Mas os crimes de direito comum são aqueles cuja qualificação não se altera, quaisquer que sejam as circunstâncias das lutas partidárias: o assassínio só é meritório quando pode ter uma significação política.

---

9. Pode-se reunir assim, de modo esquemático, essa derivação: a coação é exercida primariamente pela violência, com o emprego efetivo da força física, ou ainda pela ameaça do seu emprego. A pessoa que sofre a coação pode preferir a sanção com que é ameaçada (em alguns casos, a morte). Mas a coação pode também ser praticada de modo mais sutil, aplicada à vontade de resistência da vítima para desintegrar sua consciência. Na verdade, este efeito é menos fácil de conseguir do que parece. Nos processos de Moscou, os acusados em geral cediam à coação dos dois primeiros tipos, afetando ter sido "convertidos" pelos juízes inquisidores. Não há dúvida, porém, de que na nossa época a violência exercida contra as populações dominadas assume formas disfarçadas. O alsacianos tinham protestado contra a anexação da sua região em 1871, mas não tiveram meios de fazê-lo em 1940. Os povos bálticos votaram em favor do seu ingresso na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, com um resultado de 99%.

10. J.P. Scott, *opus cit.*, p. 102.

No que diz respeito aos conflitos, muitas classificações são possíveis, cómo resultado dessa análise. Vamos limitar-nos, aqui, a algumas distinções elementares. Os conflitos podem opor indivíduos ou grupos; podem ser solucionados pela lei ou pela luta (como também pela competição); podem estar ajustados à ordem social ou, ao contrário, marcar sua ruptura. O que é notável, na nossa época, é o número e a gravidade dos conflitos que por assim dizer se integram no funcionamento da economia e da política.

A distribuição do mercado entre os vencedores, a repartição da renda nacional entre os indivíduos e as classes depende muito da concorrência, isto é, dos resultados obtidos por cada um numa espécie de combate não-violento. Mais ainda: os conflitos entre sindicatos profissionais, patronais e operários, ou entre sindicatos operários e a gerência de uma empresa, são considerados também como a expressão normal de um mecanismo cuja função é a distribuição de bens escassos (mas que podem ser partilhados).

A concorrência comercial e as lutas sindicais são duas espécies pertencentes ao gênero dos conflitos intergrupais normais, cujo resultado é determinado pela própria competição e não pela lei. São também característicos da combinação conflito-cooperação, que corresponde hoje ao modelo mais geral da relações sociais. Os que produzem o mesmo tipo de mercadoria são, de certo modo, sócios, além de rivais. Une-os o interesse comum em desenvolver o mercado; separa-os o desejo de reservar para si uma parte maior desse mercado. Da mesma forma, os operários e os empresários têm igual interesse na prosperidade da empresa, e interesses opostos no que se refere à repartição dos lucros. Inversamente, um comportamento que parece cooperativo pode comportar um elemento de conflito, sobretudo entre indivíduos. Os dois candidatos à direção de um partido são companheiros no mesmo empreendimento e colaborariam, no mesmo ministério, no caso de uma vitória eleitoral. De um modo ou de outro, são levados a conter a dialética da sua rivalidade para satisfazer às exigências da ação comum.

As ordens sociais, que se mantêm sobre a base da competição organizada, são tão mais frágeis quanto mais os rivais se esquecem da sua solidariedade. Quando os partidos não se preocupam em salvaguardar a constituição que rege sua competição, quando os representantes das diversas classes inclinam-se a uma hostilidade fatal, o regime político e social será destruído. É difícil redigir uma lei que impeça um partido, ou os sindicatos, de "sabotar" ou "paralisar" o regime: são os próprios partidos e sindicatos que se devem abster de fazê-lo, pela consciência que devem ter da

cooperação em que se fundamenta a competição, dando-lhe um sentido social.

Os litígios e a concorrência entre vendedores (nos períodos de abundância) ou entre compradores (nos períodos de penúria), a competição entre os atores políticos individuais ou coletivos não degeneram em violência — se se define violência como o emprego da força física. Mas a greve é muitas vezes considerada um ato de violência, em comparação com o diálogo e a negociação. De fato, ela é um meio de forçar o adversário a fazer o que ele inicialmente não queria. É uma prova de força entre grupos que pertencem à mesma unidade política e que, por definição, renunciaram ao uso da força física — e, *a fortiori*, o emprego de forças armadas. Nenhuma sociedade autoriza o emprego de armas, de qualquer tipo, nos conflitos intra-sociais. Mas nenhuma sociedade tem a garantia de que esses conflitos não possam explodir sob a forma de violência franca.

Dissemos que a socialização não atenua a agressividade individual mas, ao contrário, tende a incrementá-la. A hostilidade de um grupo com relação aos estrangeiros e aos inimigos é muitas vezes mais forte do que a de um indivíduo com respeito a um outro, uma vez que se nutre de sentimentos nobres, ampliados pelo número dos que dele participam. Se os conflitos intragrupais, dentro das unidades políticas, são resolvidos normalmente[11], sem que os adversários recorram à violência, isto não quer dizer que as inimizades entre concidadãos, partidos ou províncias rivais sejam mais raras ou mais moderadas (as guerras civis são muitas vezes as mais ferozes): é que as relações entre os membros da mesma coletividade estão sujeitas a normas, costumeiras ou legais; há uma autoridade legítima, reconhecida por todos, e uma certa consciência de solidariedade, a despeito do que separa os adversários; uma força superior — o exército ou a polícia — impõe-se irresistivelmente, em caso de necessidade. Basta que falte uma só dessas condições para que a violência ameace irromper. Pode acontecer que a consciência da solidariedade baste para manter a paz, ou o respeito pelas leis e a legitimidade. Mas acontece também que uma minoria se sinta a tal ponto atingida em seus interesses, seu ideal ou sua existência, que nada, senão a força, possa levá-la à obediência.

Como estes são os princípios em que se baseia a paz civil, nada é mais fácil de compreender do que o caráter endêmico dos conflitos violentos entre as unidades políticas. Elas não têm consciência da sua solidariedade, ou só a têm de modo muito tênue; não aceitam nem uma lei comum nem

11. *Normalmente*, de acordo com o espírito das instituições. Como vimos no capítulo precedente, os distúrbios internos nem sempre são menos freqüentes, ou menos graves do que as guerras.

uma autoridade legítima. Como cada uma tem seu exército, não podem ser coagidas por ação policial, sendo preciso para isto a guerra. Através dos séculos os homens exaltaram a independência da cidade como um bem supremo, cantando loas aos heróis que se sacrificaram para mantê-la. O bem pelo qual as cidades combatiam nem sempre era um bem escasso que pudesse ser partilhado mediante um esforço de conciliação: muitas vezes era impossível de ser dividido: a independência e a glória.

Dentro das cidades, a socialização multiplica as oportunidades e os motivos dos conflitos interindividuais ou intergrupais, mas multiplica também os meios de solução não-violenta. Entre as cidades, multiplica as oportunidades e os motivos dos conflitos, mas sem qualquer contrapartida. Ao contrário, durante séculos os homens pensaram, agiram e falaram como se considerassem a decisão dos conflitos internacionais pelas armas um método grandioso e razoável.

Poder-se-ia objetar que o agravamento dos conflitos não resulta da socialização, mas de *certas modalidades* de socialização. Vale lembrar, por exemplo, os estudos antropológicos da escola de Margaret Mead e de Ruth Benedict. Usando a psicologia e a sociologia, os antropólogos explicam psicologicamente as sociedades, e sociologicamente o psiquismo. Mostram a existência de *impulsos*, sujeitos em sua manifestação à disciplina das instituições e à forma como estas são condicionadas pela maneira de expressão de tais impulsos. Os antropólogos nos dizem que as culturas são muito diferentes umas das outras, no que se refere à competição, à guerra, aos conflitos intra e intersociais. Algumas coletividades ignoram a guerra como atividade de importância, enquanto outras exaltam as virtudes marciais. A competição motivada pelo prestígio da força ocupa um lugar importante nas culturas das sociedades que Ruth Benedict chama de *dionisíacas*, e um lugar muito pouco importante nas sociedades *apolíneas*.

Duas citações de Ruth Benedict ilustrarão bem a antinomia desses dois tipos de cultura: "O grande modelo em que se baseiam as instituições dos kwakiutl (povos indígenas do Noroeste dos Estados Unidos) e que eles partilham em grande parte com nossa sociedade, é o modelo da rivalidade. A rivalidade é uma luta que não se dá em torno de objetos reais da atividade, mas sim do desejo de vencer o concorrente. Não há uma preocupação especial em prover às necessidades da família, ou de adquirir bens úteis ou agradáveis; o objetivo é ultrapassar o vizinho, possuir mais do que os outros. Qualquer outro objetivo se perde diante desse grande desejo de vitória.[12]" Em contrapartida, eis aqui uma descrição dos pueblos (povo indígena do Sudoeste dos Estados Unidos): "O homem ideal para os

12. *Echantillons de Civilisation*, Paris, Gallimard, 1950, p. 271.

pueblos é um ser bem diferente. A autoridade pessoal é talvez o que há de mais malvisto entre os zuñi. Quem tem sede de poder ou de conhecimentos e que deseja — como dizem desdenhosamente — ser um condutor do povo' só colherá críticas e poderá mesmo ser acusado de feitiçaria, o que acontece muitas vezes. Entre os zuñi a autoridade é um delito, e a feitiçaria é motivo de acusação contra quem é suspeito de querer alcançá-la. O acusado é pendurado pelos polegares até que 'confesse': isto é o que os zuñi acham que merece um homem de personalidade poderosa. O homem ideal para os zuñi é aquele que se comporta com dignidade e cortesia, que não procura posar como chefe nem atrai críticas dos vizinhos. Todos os desacordos são decididos contra ele — ainda que o direito esteja do seu lado. Mais ainda: nas competições desportivas, por exemplo, como a corrida, quem ganha habitualmente fica proibido de participar. Só há interesse pelas competições de que podem participar muitos concorrentes, com iguais possibilidades de êxito. Um corredor excepcional é considerado um elemento nocivo para a competição e por isto não é desejado[13]".

Admitamos a fidedignidade desta última descrição. Vamos admitir que outros povos, a exemplo dos zuñi, tenham querido levar uma existência pacífica — e que ainda hoje o queiram. Este método psicossociológico põe em evidência um fato importante: o papel que uma cultura atribui à competição varia, como varia o modo social de expressão dos impulsos que motivam o comportamento humano. Certas sociedades podem pacificar o primata agressivo, não por elevá-lo à vida de conformidade com a razão, mas porque a desvalorização do prestígio e do poder suprime os estímulos de agressividade. O biólogo nos diz que "a agressão, no sentido preciso de ataque não-provocado, precisa ser aprendida". Talvez existam pequenas sociedades onde os homens não têm a oportunidade de fazer este aprendizado.

Na verdade, a punição imposta aos indivíduos de "personalidade poderosa" sugere que, a despeito da desvalorização cultural do comportamento agressivo, ele existe, apesar de tudo, mesmo entre os zuñi. Mas, pouco importa: supondo que a civilização possa, em certas circunstâncias, reduzir as oportunidades que provocam a agressividade, eliminar sua motivação, desqualificar suas causas; supondo que o homem que não luta por instinto ou por necessidade fisiológica seja capaz de viver em paz com os semelhantes, numa pequena comunidade, é impossível projetar no presente ou no futuro da humanidade estas imagens ou sonhos de paz.

O fato é que as sociedades modernas são excepcionalmente competitivas. Entre os jogos, são os de competição que ocupam os primeiros lu-

13. *Ibidem*, p. 115.

gares. A mesma vontade de poder procura triunfar sobre os rivais e sobre as forças da natureza — trate-se de dominar os outros ou a si próprio, de conquistar cumes virgens ou de explorar o espaço sideral. A este respeito, os regimes socialistas não diferem dos regimes capitalistas; os primeiros denunciam a concorrência comercial sem eliminá-la inteiramente e substituindo-a por muitas formas da chamada "competição socialista".

Mesmo que as sociedades modernas não fossem essencialmente competitivas, não permitiriam a paz pela desvalorização do amor-próprio. Com efeito, toda sociedade complexa comporta uma ordem política mais ou menos diferenciada. Ora, de todas as atividades sociais, a política é em essência a mais competitiva, porque o motivo da luta política é obter um lugar na hierarquia da sociedade, uma parte no seu comando: um bem que não se pode dividir e que não se pode alcançar sem dele privar alguém. Dissemos já que todas as relações humanas comportam um elemento de cooperação e um elemento de conflito. Mas, em última análise, a economia é essencialmente cooperativa, porque se origina na relação entre o homem e a natureza; já a política é essencialmente conflitiva, porque tem por finalidade o relacionamento dos homens entre si, impondo-lhes ou a obediência ou o comando.

Os indivíduos identificam-se com a coletividade a que pertencem; alegram-se com suas vitórias, sofrem com suas derrotas — tão intensamente como se alegram e sofrem com seus próprios triunfos e reveses. Os acontecimentos que afetam o destino coletivo os retiram do seu mundo particular, dos seus cuidados e problemas íntimos. Eles se sentem feridos pelos ataques contra sua coletividade e reagem com a agressão e a violência. É verdade que a rivalidade dos grupos, dentro das nações, foi pacificada de forma perene; a competição política não é *fatalmente* violenta. Mas é ela que decide o modo de vida coletiva, isto é, a verdade do homem em sociedade. Algum grupo renuncia pela força, em definitivo, à defesa de suas idéias e interesses? A paz, nacional ou imperial, é a formulação institucional da paz desejada por uma comunidade que tem consciência de si mesma, que é consciente da sua singularidade, de querer ser única. Mas, poderá a humanidade atingir a essa mesma vontade una? Poderá aceitar o monopólio da violência legítima de um Estado mundial?

3. *Os tipos sociais da guerra*

O *homo sapiens* surgiu há uns 600.000 anos. A revolução neolítica, a agricultura regular e a criação de animais data de uns 10.000 anos. As civilizações ou sociedades complexas, de uns 6.000 anos. O período que denominamos "histórico", objeto do nosso estudo, não representa, portanto, mais do que um centésimo da duração total do passado do homem.

Abro a coletânea *O Homem Antes da Escrita* : a palavra *guerra* não aparece no índice. Contudo, os homens não faziam a guerra antes da idade neolítica? Nossos antepassados do paleolítico eram diferentes dos nossos ancestrais imediatos — isto é, destes últimos 6.000 anos?

Recapitulemos o sentido exato das palavras: a guerra é o choque de condutas organizadas, uma prova de força entre "equipes", cada uma das quais pretende levar a melhor sobre a outra mediante a multiplicação do vigor de cada combatente pela disciplina do conjunto. Neste sentido preciso, a guerra não pode ser anterior à formação de equipes: fenômeno social, ela implica a existência da sociedade. À medida que a vida do homem se organiza em famílias e em bandos, menos prováveis nos poderiam parecer as condutas propriamente belicosas. A maior parte dos animais lutam, como já vimos, mas são raras as espécies que praticam a guerra, entendida como ação coletiva e organizada. Contudo, por definição só os animais sociais fazem a guerra, que implica a socialização dos combatentes. As abelhas e as formigas vivem em coletividades, com diferenciação de funções dos indivíduos. Vistos de fora, os indivíduos de uma dessas coletividades parecem coordenar sua conduta, chocando-se contra os membros de outra coletividade, cuja conduta parece também coordenada. O choque leva à decomposição, ou à destruição de um dos conjuntos, com a morte de um certo número de indivíduos.

Os homens do paleolítico faziam a guerra? De que maneira? Os antropólogos têm dificuldades em responder categoricamente. Alguns acreditam que certos objetos característicos da fase aquéia (período entre 400.000 e 200.000 anos atrás), as pedras com duas faces, teriam sido utilizados como armas. Outros, contudo, preferem considerá-los não como armas, porém como instrumentos de trabalho, ou de caça. Mas o que servia para a caça de animais podia servir também para o combate. Contudo, nenhum antropólogo encontrou jamais qualquer prova de que os homens tivessem elaborado uma organização ou uma tática de combate antes da idade do bronze.

Temos curiosidade legítima em saber como os homens se conduziam uns com relação aos outros na época em que ainda não empregavam os metais e ignoravam a escrita e a agricultura. Qualquer que fosse a resposta, não seria muito instrutiva para nós, contemporâneos das guerras totais do século XX. A propensão dos indivíduos à desordem e à brutalidade pode e deve ser medida pela observação direta, sem qualquer referência a hipóteses sobre o comportamento desses nossos ancestrais dis-

14. *L'Homme Avant l'Écriture*, Paris, Armand Colin, 1959 (sob a direção de André Varagnac).

tantes. As possibilidades da paz e os riscos da guerra, na idade atômica, não dependem da agressividade dos homens da idade da pedra.

As armas não podem ter um nível técnico diferente dos instrumentos de trabalho, da mesma forma como a organização dos combatentes não pode diferir fundamentalmente da organização social. Não surpreende, pois, que os primeiros indícios incontestáveis dos exércitos e da guerra datem da idade do bronze. Escreve um antropólogo norte-americano, Turney-High: "A indústria e o comércio da idade do bronze exigiam uma certa estabilidade política. Foi nessa época que surgiu a guerra organizada, diferente das expedições e emboscadas, das lutas entre grupos de parentesco. Vamos encontrar na Suméria a primeira prova da existência de tropas com treinamento militar." E, mais adiante: "A idade do ferro traz maior segurança para o homem, na sua luta contra o meio, mas aumenta também o ritmo e a extensão das guerras. Desde o descobrimento dos metais até hoje, a maior ameaça à segurança do homem não provém da natureza mas dos outros homens. Neste sentido, a cultura da idade do metal já tinha um aspecto moderno, embora não existisse ainda a escrita[15]."

Pode-se especular se não terá havido uma fase intermediária entre os muitos milênios durante os quais o homem viveu sob a ameaça das feras e o período, bem mais curto, em que a ameaça à sua segurança passou a se originar em outros homens. Seria uma época edênica, com meios técnicos suficientes para a defesa contra as feras e sem engajamento na busca das riquezas e nas lutas de classes, nas conquistas e no domínio. Alguns etnólogos pensam que sim — que esta "idade de ouro" pode ter existido, na aurora do neolítico. Algumas sociedades arcaicas e moribundas nos comunicariam um eco desse período, pela sua alegria de viver e a despeito da sua miséria.

Não sou competente para decidir sobre a realidade, a duração e a extensão territorial dessa possível "idade de ouro". Mas a verdade é que, quer tenha sido o privilégio de algumas pequenas sociedades ou um fenômeno bastante generalizado, num determinado momento do passado do homem, ela não nos traz nenhuma lição. Sociedades pequenas, sem instrumentos metálicos, isoladas, ainda não mostram traços característicos das sociedades belicosas.

Mas as sociedades arcaicas observadas pelos etnólogos há alguns séculos conhecem pelo menos o germe da maior parte das condutas que caracterizam as "relações internacionais": distinguem a paz e a guerra, os diplomatas e os guerreiros. A instituição da guerra não apresenta nelas

15. H. H. Turney-High, *General Anthropology*, New York, 1949, pp. 171 e 175.

diversidade menor do que a das sociedades onde a escrita permite acumular as aquisições intelectuais e a tradição consciente.

Esta diversidade afeta os principais aspectos do fenômeno. As unidades em conflito variam de acordo com as etnias e, dentro da mesma etnia, de acordo com as circunstâncias. Ora são grupos de parentesco que se defrontam; ora são vilas, tribos ou confederações.

As causas desses conflitos, armados e organizados, não parecem menos variadas do que as das guerras entre os civilizados. O objetivo dessas guerras pode ser comparado às vezes ao objetivo de uma atividade instrumental: a obtenção de carne humana (nos casos de canibalismo), cabeças para usar em cerimônias religiosas, território para a caça que se deseja conservar, escravos. Algumas vezes o combate parece um ritual: não há uma finalidade visível; o que se vê é o rito, semelhante a um jogo, normalmente pouco sangrento. Em certas tribos, todos os homens válidos combatem quando explode a guerra (às vezes em datas regulares); outras tribos têm castas de guerreiros e só eles participam das guerras, exercendo quase sempre uma influência dominante sobre a coletividade.

As sociedades arcaicas têm graus diferentes de agressividade e de espírito competitivo. Em cada uma o sistema próprio de valores e de crenças atribui uma posição mais ou menos elevada às virtudes marciais; exalta os triunfos ou a ordem pacífica; ensina a glória da luta ou a esterilidade da violência. Em outras palavras, ainda que não haja grande elaboração institucional dos fenômenos diplomáticos e guerreiros, as atitudes características já estão presentes e visíveis.

O professor Quincy Wright distingue quatro tipos de guerra[16]. Certas sociedades arcaicas só lutam para se defender; outras fazem a guerra mas não parecem visar objetivos de ordem política ou econômica; buscam vingar uma injúria sofrida, ou matar homens que não pertencem ao seu grupo porque necessitam de cabeças ou cadáveres para alguma cerimônia. Às vezes lutam simplesmente pelo prazer da competição ou por senso esportivo, por simples desejo de prestígio. As sociedades que praticam estes tipos de guerra raramente têm uma casta militar; sujeitam o combate a regras estritas, em vez de deixá-lo ao acaso.

Uma terceira categoria de sociedades faz a guerra para adquirir terras, mulheres ou escravos. É um tipo de guerra que conta com a intervenção de guerreiros profissionais, que desenvolvem uma arte tática. Por fim, há mais uma espécie de guerra, feita por uma classe militar que deseja manter o regime ou o império que edificou. As sociedades a que denomi-

16. *Opus cit.*, I, pp. 546 e 560-561.

namos "arcaicas" surgem na história trazidas por uma aristocracia guerreira, expandindo-se com o uso da força.

A guerra do primeiro tipo é *defensiva*; a do segundo tipo, *social*; a do terceiro, *econômico-política*; a do quarto, *aristocrático-conquistadora*. Para as sociedades arcaicas, a guerra é um *rito*, um *meio de conquista ou de enriquecimento*, ou um *instrumento de domínio*. Mas as sociedades civilizadas não sabem qual dessas qualificações escolher.

Vamos deixar de lado o primeiro tipo, que se aplica mais às sociedades de um determinado tipo do que ao fenômeno bélico, propriamente. Por definição, uma guerra não se pode ajustar inteiramente a esta categoria, isto é, ser puramente defensiva para os dois adversários; pelo menos um dos dois precisa demonstrar algum espírito competitivo, ou agressivo. É importante saber que, na época das coletividades arcaicas, como no período histórico das civilizações complexas, certos grupos não atacam os estrangeiros, nem os odeiam nem querem persegui-los — por conseguinte, a guerra não tem sentido para eles. Mas convém não esquecer que tais exemplos de pacifismo, relativamente raros, são marcados por traços muito singulares e não permitem que se tire deles conclusões de caráter geral.

Os três outros tipos não são homogêneos: a distinção entre *guerra social* e guerra *político-econômica* fundamenta-se na consideração dos objetivos das guerras; mas nem sempre é mais fácil discernir o objetivo dos conflitos nas sociedades arcaicas do que nas sociedades históricas. Os casos abrangidos pelo conceito de *guerra social* nem sempre parecem homogêneos. Às vezes os combatentes têm um objetivo que, embora de natureza religiosa (vingança, expiação) não torna a conduta belicosa menos "racional" do que ela seria se tivesse uma motivação política ou econômica. Mas se a luta não tiver outra finalidade senão a de indicar o vencedor, conferindo-lhe o prestígio de uma superioridade reconhecida, pertence a outra categoria; terá uma finalidade própria, aproximando-se do jogo e do esporte. Os encontros entre grupos de parentesco, ou entre vilas, apresentam às vezes esta característica intermediária entre ritual e jogo — regulamentado como um jogo, cheio de significação como um ritual. A guerra transfigura-se numa espécie de festa, negação da vida quotidiana. Como durante o carnaval, as proibições costumeiras são levantadas, permite-se a violência contra os estrangeiros e todos os membros do grupo participam dessa exaltação coletiva, que incendeia as paixões[17].

A característica comum a todos os casos de *guerra social* é, quer-me parecer, a predominância, pelo menos aparente, da instituição sobre o ob-

17. Roger Caillois, *Quatro Ensaios de Sociologia Contemporânea* (em especial "Le Vertige de la Guerre"), Paris, 1951.

jetivo ou do rito sobre a finalidade. Neste caso, a conduta belicosa não se explicaria em termos *zweckrational* (para retomar um conceito de Max Weber), mas em termos de *valor*, de *tradição* e de *emoção*. Os homens lutam pela glória, por conformidade a uma ordem estabelecida (este é o modo de comunicação cooperativo-competitivo das vilas), ou ainda por um súbito acesso de emoção.

A distinção entre *guerra social* e *guerra político-econômica* presta-se à mesma objeção que foi levantada muitas vezes contra a oposição weberiana entre a *racionalidade instrumental (zweckrational)* e os outros tipos de ação: trata-se menos de uma alternativa do que de dois aspectos do comportamento humano. A guerra pela conquista de mulheres ou de um território de caça pode ser também fonte de prestígio, regulamentada como uma competição, propiciando um exutório aos impulsos — como uma festa. De outro lado, a guerra feita para conquistar cabeças, terras ou escravos pressupõe, aquém ou além da racionalidade instrumental, uma valorização, tradicional ou afetiva, dos próprios objetivos. São numerosas as coletividades arcaicas que praticam simultaneamente vários desses tipos de guerras.

Mas esta classificação não é desprovida de ensinamento. As guerras são ao mesmo tempo um estilo de relacionamento, um modo de solução dos conflitos entre as unidades, e uma instituição integrada nos sistemas de crenças e de existência característicos das coletividades, que se explica pela cultura própria de cada uma delas e, mais ainda, pelo diálogo dessas culturas — às vezes próximas, às vezes distantes entre si. Essas proposições são válidas tanto para as sociedades que conhecem o combate com o objetivo de conquistar terras, escravos ou mulheres como para as que o ignoram. Mas a conduta diplomático-estratégica, tornando-se refletida e conscientemente instrumental, adquire uma autonomia aparente, comparável à da conduta econômica sujeita à quantificação monetária. A autonomia da ação diplomático-estratégica é menos completa do que a da ação econômica: o desejo de vencer por vencer infirma a cada instante os cálculos dos diplomatas e dos estrategistas. A guerra conserva elementos de ritual e de regulamentação, mesmo quando é essencialmente instrumental — ou porque compromissos e obrigações que continuam a pesar sobre o comportamento belicoso, ou porque os beligerantes se esforçam, de maneira obscura, por limitar a explosão de violência. Quando triunfavam no campo de batalha, os gregos erigiam ali um monumento, em vez de perseguir o inimigo derrotado, como se a glória da vitória fosse, em si, a recompensa suprema do guerreiro.

Todas as guerras dentro da mesma civilização (isto é, todas as guerras em que os adversários não perderam totalmente a consciência dos laços

comuns de parentesco) são uma instituição social, marcada pela significação que as sociedades lhe atribuem. É uma violência humana, não animal; regulamentada, não arbitrária. À medida que envolve mais claramente objetivos políticos e econômicos, externos à luta e à embriaguez do triunfo, as considerações de eficácia se tornam mais importantes.

Não seria possível precisar os meios que em todos os tempos os combatentes abstiveram-se conscientemente de usar, por razões morais. Mas a questão não se coloca nestes termos: os modos de organização e de combate constituem, em cada época, uma instituição *tradicional*, que transforma lentamente a busca *racional* da eficiência no combate, sem que se saiba, com certeza, se a utilização de armas ou táticas costumeiras se deve à falta de imaginação ou a proibições de ordem normal.

Quanto à distinção entre os dois últimos tipos de guerra, ela é também instrutiva. A guerra aristocrático-imperial não é menos *instrumental* do que a guerra político-econômica, mas determina o curso de uma história cumulativa, em vez de se repetir cada vez que coletividades diferentes se decidem pelo julgamento das armas. Por isto, ela é como uma síntese da guerra social e da guerra político-econômica.

Que se reflita sobre este ponto. Que função inconsciente pode ser atribuída às guerras do primeiro tipo, em que predomina o ritual, religioso ou competitivo? Claramente, uma função estabilizadora. Um grupo — clã, vila, tribo, — adquire uma consciência mais forte da sua unidade quando se opõe a outros grupos.

A função das guerras do segundo tipo é sugerida também pelos fatos: o julgamento da força toma o lugar da autoridade do costume. Entre coletividades que só aceitam o império dos seus próprios costumes, rejeitando as normas consuetudinárias alheias, só o combate pode decidir as controvérsias. Nesta linha, a guerra torna-se o recurso supremo da diplomacia. As interpretações racionalizantes retêm este aspecto, instrumental e calculado, das relações entre grupos independentes, da negociação e das provas de força, da guerra e da conciliação de interesses.

As guerras feitas pelas sociedades que se expandiram por meio de conquistas, entregando a uma classe militar o monopólio das armas, têm duas funções ao mesmo tempo: cimentam a unidade das coletividades beligerantes e solucionam problemas de fronteiras — decidindo a quem pertencerá uma província, sob que soberania ficará um determinado povo.

Diferentemente das duas espécies anteriores, essas guerras têm uma função histórica e não apenas social ou pragmática: sem elas, o desenvolvimento das civilizações é inconcebível; elas criam os impérios e destroem

dinastias. As nações raras vezes chegaram à expressão estatal da sua vontade sem a intercessão da força.

Pode ser que a guerra seja contrária ao destino da humanidade, mas tem sido inseparável da história.

4. *Mitos otimistas e pessimistas*

Se as análises precedentes são exatas, a guerra tem raízes biológicas, psicológicas e sociais. Agressivo entre os primatas, o homem está pronto a responder com violência à dor e à frustração. Sempre privado de satisfações a que aspira, em competição permanente com seus semelhantes, é física e moralmente combativo, ressentindo-se contra os que lhe tiram amor, glória ou dinheiro — sejam familiares ou estranhos. Membro de uma coletividade, participa da coerência tribal criada pela separação entre compatriotas e estrangeiros e proíbe aos membros de um grupo o reconhecimento da igualdade dos que pertencem a outro grupo.

A partir da agressividade animal, do amor-próprio humano e da coerência tribal, as sociedades desenvolvem ao mesmo tempo instrumentos de produção e de guerra; elaboram as relações diplomático-estratégicas que não podem evitar e que nenhuma conseguiu dominar de modo duradouro. É assim que nasce, aparentemente, a fatalidade histórica da guerra: incertas dos seus limites e da sua solidariedade interna, as unidades políticas não podem deixar de alimentar suspeitas e não podem deixar de se combater de tempos em tempos. Mas, se os sábios maldizem a crueldade da guerra, os sociólogos perguntam se sem a guerra os homens teriam ultrapassado o quadro das pequenas sociedades fechadas sobre si mesmas. Quase todas as ideologias (tanto as que afirmam a possibilidade de eliminar a guerra da história como as que negam essa possibilidade) deixam de levar em conta alguns dos aspectos do fenômeno belicoso. Acentuam um aspecto, ou fenômeno, que pode justificar a resignação à violência ou a confiança na paz, recusando-se a reconhecer que a guerra não é só, ou essencialmente, um fenômeno animal: que tem múltiplas raízes e que para destruí-la não basta arrancar uma só dessas raízes.

De um lado encontramos os mitos biológicos. Não há dúvida de que a guerra é uma manifestação de brutalidade física. Esta é a essência do fenômeno bélico: o afloramento do instinto de morte que a civilização consegue temporariamente reprimir. Tem havido uma troca incessante entre a filosofia social e a filosofia biológica. A concepção da *luta pela vida* inspirou-se na observação dos homens, das plantas e dos animais. No fim da sua vida, Marx e Engels tentaram interpretar a luta de classes à luz do pensa-

mento darwiniano. Mas, que nos sugerem os fatos, independentemente das idéias preconcebidas?

Desde os bancos da escola primária aprendemos que os seres vivos se entredevoram; os animais comem as plantas, os peixes grandes comem os peixes pequenos, o lobo come o cordeiro. Mas há um outro fato, que não é menos significativo e que no entanto não é acentuado: os animais superiores da mesma espécie não se matam, nem organizam sua agressividade. Acontece às vezes que os lobos atacam-se mutuamente, mas uma inibição instintiva faz com que evitem matar o adversário: o animal vencido é poupado[18]. Inibições deste tipo não existem em todas as espécies, sobretudo naquelas espécies consideradas pacíficas (pombo selvagem, rola, lebre, gamo, pavão): nessas espécies o animal vencido não tem a possibilidade de salvar a vida "capitulando" (oferecendo a garganta ao inimigo). Quem quiser comparar o homem com uma fera (como o fez Spengler), precisa escolher bem a fera, lembrando algumas espécies solitárias, como o jaguar, e não o lobo, por exemplo.

Mas a verdade é que todas as inferências que se pode tirar do reino animal, para aplicar ao homem, são pouco seguras. Evitarei assim chegar a qualquer conclusão geral, relativa à instituição social da guerra, partindo desses fenômenos de agressividade e da luta entre os animais. Não há dúvida, porém, de que os animais que consideramos mais ferozes (porque são mais perigosos para o homem, devido às armas naturais de que dispõem), não se matam entre si, e estão preservados da autodestruição pelo instinto de poupar o vencido. As "armas" dos homens não são temíveis, como as garras e as presas dos lobos e dos leões, e os vencedores nem sempre poupam os vencidos. É o cálculo econômico, mais do que o instinto, que aconselha às vezes a evitar a morte do adversário.

E a "luta pela vida"? As sociedades humanas teriam o mesmo relacionamento mútuo das espécies animais: algumas precisariam desaparecer para que outras sobrevivessem. É preciso uma imaginação estranha para interpretar com este esquema os conflitos dos tempos históricos. No mundo grego havia lugar para Atenas e para Esparta, como a bacia mediterrânea, no século III antes da nossa era, podia perfeitamente abrigar Roma e Cartago. Da mesma forma, a Europa do século XX tinha lugar para a Inglaterra e a Alemanha, e há lugar para a URSS e os Estados Unidos no sistema mundial da segunda metade deste século. Nenhuma dessas rivalidades foi imposta pela falta de "um lugar ao sol" para todos. É o orgulho dos Estados que não tolera a partilha; a dialética da luta de morte parece ser um fenômeno humano, não animal.

18. Cf. Konrad Z. Lorenz, *opus cit.* p. 195 e segs.

O mecanismo cego da luta pela vida tinha (e tem ainda) um certo papel dentro das coletividades. O número dos membros destas é sempre limitado pelo alimento disponível. Assim, o efeito da luta pela vida é muito elevado, se considerarmos a mortalidade infantil, as vítimas das epidemias, os seres cuja procriação é impedida pela fome. A escassez freia, direta ou indiretamente, o crescimento das populações, e os vivos, por assim dizer, triunfam sobre os mortos. Contudo, desde a aurora dos tempos históricos esta miséria fundamental se vem combinando com a mais-valia: o servo e o escravo produzem mais do que o estritamente necessário à sua sobrevivência. E as sociedades se dividiram em grupos hierarquizados: os dominantes (sempre uma maioria) reservam para seu conforto e lazer uma parte da mais-valia produzida pelos dominados. Dentro desta perspectiva, as classes privilegiadas têm sido as beneficiárias de uma luta pela vida disfarçada — que aparece retrospectivamente aos olhos do observador como uma "luta de classes".

Esta aproximação entre as lutas internas das sociedades e a luta pela vida é naturalmente uma simples analogia. No sentido estritamente darwiniano, a luta pela vida *(struggle for life)* resulta na seleção natural: a sobrevivência dos mais aptos. Ora, o mecanismo que durante toda a história selecionou os sobreviventes, dentro das sociedades, é *social*, e não biológico: é o homem armado, o grupo militarmente mais forte que retém a mais-valia produzida pelos outros. Só é o "mais apto" em termos de combate.

As qualidades do guerreiro não são as que o moralista exalta, nem as que prestam melhores serviços à humanidade. Mais ainda: são qualidades que em geral só podem ser atribuídas aos vencedores originais. As conquistas estabilizam-se numa ordem institucional que se impõe às gerações seguintes e que deixa de refletir os dons dos indivíduos que vivem sob ela. Aristóteles não condenava a escravidão em si mesma, mas constatava que alguns escravos tinham "alma de senhor", e vice-versa. Com mais razão ainda a luta entre duas cidades, nações ou impérios não se assemelha à "seleção natural" de Darwin. Cartago pereceu; contudo, se Aníbal se tivesse apoderado de Roma depois de Cannes, teriam os biologistas alguma base para alegar que os mais aptos haviam sucumbido? É preciso constatar as vicissitudes da sorte e evitar a crença de que o tribunal da história é sempre tão justo quanto é impiedoso.

Bergson, no seu último grande livro, *Les Deux Sources de la Morale et de la Religion*[19], desenvolveu também uma interpretação biológica da guerra. Seguindo um pouco os filósofos clássicos, tentou primeiro definir o que

19. *As Duas Fontes da Moral e da Religião* (Paris, Alcan, 1932).

pertence à natureza do homem e da sociedade, sem os acréscimos devidos à história. A natureza dotou o homem de uma inteligência inventiva. Em vez de lhe dar instumentos diretos — como fez com tantas espécies animais —, preferiu que o próprio homem construísse esses instrumentos, que permanecem sob sua propriedade, pelo menos enquanto estão sendo utilizados. Contudo, como estão separados dos homens que os fabricaram, podem ser apropriados: o que é mais fácil do que fabricá-los. Bergson conclui sua análise do seguinte modo: "A origem da guerra é a propriedade, individual ou coletiva, e como a humanidade está predestinada à propriedade, pela sua estrutura, a guerra é natural. O instinto bélico é tão forte que é o primeiro a surgir quando se retira a camada superficial de civilização, para descobrir a natureza[20]."

A sociedade natural se opõe à democracia. Seu regime é monárquico ou oligárquico. No mundo dos insetos, a diversidade das funções sociais está associada à diferença de organização: é o *polimorfismo*. Na sociedade natural dos homens há um *dimorfismo*: cada um de nós é um chefe, com o instinto do comando, e um súdito, que obedece[21]. A fórmula dessa sociedade é: "autoridade, hierarquia, estabilidade". Todos são membros exclusivos da sociedade fechada. *Homo homini deus*: ao formular esta máxima, pensamos nos nossos compatriotas; quando pensamos nos que são estranhos à nossa sociedade nos lembramos de outra máxima: "*homo homini lupus*[22]".

A sociedade natural é, para Bergson, belicosa e as verdadeiras guerras, as guerras decisivas, foram sempre guerras de aniquilação. "Era preciso haver um instinto de guerra e como houve guerras ferozes que se poderiam chamar de "naturais", ocorreram também muitas guerras acidentais, apenas para impedir que o instinto bélico se enferrujasse[23]."

As explicações causais das guerras modernas sugeridas por Bergson são claramente influenciadas pelas concepções correntes na Europa, entre 1919 e 1939. Para ele, é o aumento da população que leva as sociedades modernas aos grandes massacres. *Laissez faire Vénus, elle vous amènera Mars*: "deixada sem controle, Vênus nos trará Marte". Os povos que temem a falta dos alimentos e das matérias-primas de que necessitam, que se julgam ameaçados pela fome ou o desemprego, são capazes de tudo. Para sobreviver, estão prontos a atacar. Assim nascem as guerras autênticas, ajustadas à sua essência. Combatidas com as armas que a ciência põe à dis-

20. P. 307. Esta interpretação se inspira claramente em J.J. Rousseau, que Bergson admirava profundamente e relia com prazer todos os anos.
21. *Ibidem*, p. 299.
22. *Ibidem*, p. 309.
23. *Ibidem*, p. 308.

posição dos beligerantes, ameaçam arruinar ou destruir as espécies. "Dado o ritmo com que a ciência se tem desenvolvido, aproximamo-nos do dia em que um dos adversários, com o segredo que possui reservado, terá meios para suprimir o outro. Talvez o vencido desapareça da face da terra sem deixar rastro[24]."

A paz, como a democracia, nasce de uma inspiração totalmente diferente. A desigualdade é lei entre as sociedades — seres coletivos e diferenciados; a igualdade democrática é proclamada e reivindicada pelo impulso espiritual que contraria a natureza animal e social, a conduta instintiva ou instrumental. Esse impulso espiritual é pacífico e democrático; ignora a preocupação com a propriedade e seu usufruto; anima uma mensagem que, sendo significativa para todos, é dirigida a cada homem em particular. É possível que, como trabalhador inteligente, o homem possa limitar as guerras moderando suas causas, a superpopulação e o frenesi do prazer. Mas a humanidade, que é incapaz de retornar à sociedade natural, continuará a ser belicosa enquanto as religiões de salvação não conseguirem unir os homens, por cima das fronteiras que os dividem. Mas essa unidade talvez seja impossível.

Algumas das idéias de Bergson podem ser aceitas facilmente. Um dos dados constantes sem o qual o fenômeno belicoso perde a significação é a distância que a participação em unidades distintas põe entre indivíduos semelhantes. Bergson, contudo, acentua exageradamente o fenômeno e parece falsificar seu significado ao supor que o estrangeiro é, *por definição*, inimigo. Na verdade, o estrangeiro *pode ser* nosso inimigo porque não é integralmente nosso semelhante.

J.J. Rousseau já pensava (e os etnólogos confirmam) que as guerras surgem, ou pelo menos se ampliam, com a expansão das coletividades e que a desigualdade de classe e a propriedade individual estão ligadas às guerras de conquista e ao domínio pelos guerreiros. Não poderia ser diferente, uma vez que as unidades políticas foram forjadas para o combate e o preço da vitória foi sempre a terra, escravos e metais preciosos.

As teses bergsonianas que se prestam à discussão são as que interpretam a odisséia do homem, trabalhador e soldado, em termos biológicos Bergson chama de "natural" um certo tipo social, por considerá-lo semelhante às sociedades de insetos, com seu polimorfismo funcional. O homem histórico — inteligente e artesão, criador da indústria e de obras de cultura — é, para Bergson, *natural*, enquanto não se elevar acima da condição humana, convocado pelo apelo divino. Só o impulso da fé, respon-

24. *Ibidem*, p. 310.

dendo à boa nova evangélica, marcaria a ruptura com as leis da vida, isto é, com as exigências da ordem e as crueldades impostas pela luta.

Ao mesmo tempo, Bergson é levado a não considerar o elemento propriamente humano dos conflitos históricos: as rivalidades do amor-próprio, o desejo de reconhecimento e a inclinação às cruzadas. Para ele, só as guerras de extermínio se ajustam à essência do fenômeno bélico; em outras palavras, ele deriva mais uma vez as guerras históricas da luta pela vida. A interpretação demográfica e econômica dos conflitos armados, em moda na sua época, o inclinavam a este erro, que se coadunava, por outro lado, com sua visão metafísica. Como o homem histórico continua a ser um animal, por maiores que sejam os impérios e por mais grandiosos que sejam os resultados do progresso técnico e científico, as guerras são também naturais e por assim dizer animais, quaisquer que sejam seus motivos históricos e por maior que seja a sutileza do jogo diplomático e militar.

Com efeito, historicamente as guerras quase sempre *não* foram guerras de extermínio. Os bárbaros, por exemplo, queriam ocupar terras; os Estados civilizados pretendem eliminar um rival. A racionalidade convida a pôr os vencidos a serviço do vencedor e não a exterminá-los. Não é apropriado rejeitar as "guerras corteses", eliminando-as da categoria das guerras autênticas. Historicamente, o homem tem aspirado à glória do triunfo e às vantagens da vitória. O extermínio dos povos vencidos contraria tanto o cálculo econômico como o desejo de ser reconhecido como superior; é um objetivo estranho ao amor-próprio e ao interesse de potência e de riqueza. Poderia resultar apenas de um furor cego, ou da transformação de uma hostilidade histórica em ódio inexpiável. O massacre dos vencidos só se poderia tornar um objetivo da guerra quando a ciência houvesse acelerado de tal forma a multiplicação da espécie e paralisado em tal medida os mecanismos de moderação da conduta do homem que, pela primeira vez, deixasse de haver lugar para todos na superfície do globo, num sentido físico.

Os filósofos que se inspiram na biologia parecem obcecados pela origem animal do fenômeno da guerra. Mas os psicólogos de boa vontade, que desejam o império da paz sobre a terra, buscam as causas propriamente psicológicas dos conflitos entre as coletividades para descobrir uma "terapêutica da belicosidade". As pesquisas neste sentido têm seguido caminhos variados.

Um desses caminhos explora os estereótipos nacionais. Que imagem têm os norte-americanos, por exemplo, dos outros povos: dos russos, alemães, japoneses, chineses e franceses? Seguindo os procedimentos comuns da psicologia social, pode-se acompanhar as transformações dessas

imagens através do tempo e simultaneamente estudar sua diversidade dentro de uma mesma sociedade.

Outro caminho leva à discriminação dos tipos psicossociológicos e ao estabelecimento da freqüência desses tipos nas diversas nações. Um tipo psicossociológico define-se por opiniões e atitudes. Alguns são "duros", acham que as guerras serão sempre inevitáveis e que a pena de morte é indispensável para a ordem social; outros acreditam que a força deve ser substituída gradualmente pela negociação e a conciliação; que a pena de morte é um resíduo de uma época bárbara. As reações verbais correspondem mais ou menos à atitude psicológica, ao equilíbrio dos impulsos presentes. O conceito de "personalidade autoritária" combina um conjunto de opiniões com uma modalidade específica de cultura. Os partidos políticos, os regimes e as nações caracterizam-se, de modo mais ou menos nítido, pela predominância de um tipo, que por sua vez pode ser definido com maior ou menor rigor.

Não nos interessa aqui examinar em pormenor esses estudos de psicologia social, incontestavelmente legítimos, embora as relações entre tipos de opinião e tipos de conduta sejam quase sempre obscuras e complexas. Vamos admitir que a proporção dos diversos tipos psicológicos não seja a mesma em cada partido. Neste caso, o recrutamento do partido nacional-socialista (nazista), por exemplo, seria psicologicamente específico — e não apenas sociologicamente específico. Ocorrerá isto também com os outros partidos, quando se compara a "direita" e a "esquerda", a classe operária e outros meios sociais?

Qualquer que seja a resposta que os fatos possam dar a tais indagações, é essencial não esquecer que as causas psicológicas das condutas belicosas, nas civilizações superiores, se manifestam através de instituições. O gênero de vida dos nômades, que vivem nas estepes e nos desertos, pode levar diretamente ao combate, isto é, à conquista e à expressão da agressividade. Na personalidade de Hitler, a agressividade provinha provavelmente de frustrações. Entre os seguidores de Hitler, a proporção dos indivíduos motivados pelo ressentimento era provavelmente maior do que no conjunto da população alemã. Mas a visão política de Hitler se explica por um universo ideológico, como a tomada do poder pelo demagogo se explica pelos acontecimentos específicos da nossa época. A psicologia acrescenta uma nova dimensão à explicação histórica, seja do tipo factual ou sociológico, mas não pode substituí-la; na verdade, mantém-se subordinada a ela. As "causas" propriamente psicológicas só se tornam evidentes num contexto histórico. É possível que a agressividde do caráter de Adolf Hitler tenha influído sobre sua conduta e, por este meio, influenciado o curso da história contemporânea. Mas o *Führer* retirou suas concepções de

livros: milhões de alemães tiveram confiança nele e talvez se tenham reconhecido nos seus sonhos de grandeza.

Esses estudos sugeriram alguma "psicoterapia da belicosidade"? Na verdade, diagnosticaram três males: o *egoísmo tribal*, a *agressividade coletiva* e os *delírios da moral militarista e heróica*.

O desconhecimento do semelhante que há em todo estrangeiro é uma das raízes sociais e psíquicas da distância entre as coletividades — isto é, das guerras. É bom combater as aberrações do amor-próprio nacional, dissolver os mitos da "Alemanha eterna", ou do "Japão cruel". Em nossos dias, os acontecimentos vêm, neste caso, ajudar os "médicos": não é fácil aceitar estereótipos que as alterações de alianças obrigam a modificar cada ano que passa.

Na qualidade de "médicos do corpo político da nação", os antropólogos norte-americanos tinham previsto a suavização de certos aspectos da rigidez social existentes no Japão e na Alemanha, a distensão do autoritarismo familiar, de modo que um melhor equilíbrio dos impulsos se exprimisse em comportamento mais pacífico para todos. Se a agresssividade resulta das frustrações que a cultura impõe àqueles que vivem sob seu condicionamento, ela será atenuada menos por discursos e tratados do que pela reforma do sistema educacional e a modificação das escalas de valores.

As filosofias que valorizam a conduta agressiva e a guerra podem ser refutadas ou desmascaradas, com a exaltação da paz e não da vitória, da conciliação negociada e não da violência, do sábio e não do guerreiro. Desta forma o Japão tradicionalmente imperialista transformou-se no país pacífico, que hoje se recusa ao armamentismo.

Os estereótipos nacionais não ameaçam mais a paz porque os inimigos de ontem são aliados de hoje e vice-versa. Para diminuir a inimizade entre os rivais de hoje, são os estereótipos ideológicos que precisariam ser abandonados. Mas um Estado ideocrático não tem condições de criticar a ideologia que o fundamenta. E, se um dos campos é fanático, o liberalismo do outro favorecerá o equilíbrio? Quanto ao tratamento das repressões e da agressividade mediante uma melhor técnica educativa e um sistema de obrigações mais suave, ele sem dúvida poderá contribuir para pacificar a ordem interna das coletividades, desde que as condições atribuídas pela sociedade aos indivíduos e aos diferentes grupos sejam satisfatórias. Contudo, dessa pacificação até a paz internacional o caminho é longo e cheio de dificuldades.

Os biólogos não nos dão muitas esperanças, mas os psicólogos e os antropólogos abrem a perspectiva de uma lenta reeducação da humanidade. Cabe aos exploradores do inconsciente coletivo interpretar a guerra como

uma *invenção histórica*, cujas motivações iniciais foram esquecidas, apontando aos homens a opção entre a tomada de consciência e o suicídio. Escreve o sociólogo norte-americanao Lewis Mumford[25]: "Enquanto a origem dos nossos atos irracionais permanecer oculta, as forças que nos levam à destruição parecerão intoleráveis. O que há de pior nos erros originais do homem civilizado, e o mais ameaçador na nossa situação atual, é que consideramos alguns dos nossos atos mais autodestrutivos como normais e inevitáveis." A guerra deveria ser vista como o assassínio individual, interpretada como um crime coletivo, ou um ato insano. O fato de que tem persistido através dos tempos e que ameaça agora a própria existência da humanidade, é escandaloso para o espírito como para a consciência; torna-se necessário explicá-la, para poder eliminá-la.

A teoria de Mumford compõe-se de várias proposições. Compara a situação da humanidade na aurora dos tempos com a situação atual, usando a hipótese de W. J. Perry[26] de que a guerra teria sido uma invenção da sociedade egípcia, adotada por outras civilizações. Esforça-se em seguida para explicar com dados constantes sua ubiqüidade, terminando por estabelecer o absurdo radical da guerra na era atômica, procurando nos impulsos irracionais a causa profunda do fascínio que continua a exercer.

Eis aqui a analogia entre a aurora da idade neolítica e o princípio da era atômica:

"Há um estreito paralelismo entre nossa época, exaltada pela expansão aparentemente ilimitada de todos os poderes, e a época que marcou a emergência das primeiras civilizações, no Egito e na Mesopotâmia. No seu orgulho pelas realizações de hoje, é talvez natural que o homem contemporâneo pense nunca ter havido uma liberação comparável de energia física, com a criação de tão amplas possibilidades. Isto, contudo, é uma ilusão: as duas épocas de potência, a atual e a antiga, estão ligadas por muitas características semelhantes, boas e más, que as distinguem das outras fases da história do homem. Da mesma forma como o prelúdio da era nuclear consistiu na introdução da energia hidráulica, eólica e térmica em larga escala, os primeiros passos no caminho da civilização consistiram na domesticação neolítica de certas plantas e de alguns animais. Esta revolução agrícola assegurou ao homem alimentos, energia, segurança e um excesso de mão-de-obra — tudo isto numa escala que nenhuma cultura prece-

25. Esta citação, como as que seguem, foram colhidas no artigo que Lewis Mumford escreveu para o *Saturday Evening Post*, resumindo suas concepções. O artigo foi depois incluído na coletânea *Adventures of the Mind*, publicada por Richard Thruelsen e John Kobler, New York, 1960.

26. Cf. W. J. Perry, *The Growth of Civilization*, New York, 1932, e Wright, *opus cit.*, tomo I apêndice VI, p. 471 (teoria da origem única da guerra).

dente jamais tinha conhecido. Entre os acontecimentos que marcam esta passagem da barbárie para a civilização podemos citar o início da astronomia e da matemática, o primeiro calendário astronômico, o barco a vela, o arado, a roda do oleiro, o canal de irrigação, a fabricação dos primeiros tecidos, as primeiras máquinas movidas a braço. As faculdades emocionais e intelectuais do homem civilizado se desenvolveram ainda mais com a invenção da escrita, da escultura, da pintura e dos monumentos, e a construção de cidades cercadas de muros. Este grande avanço atingiu o apogeu há cerca de 5.000 anos. Uma tal mobilização de esforços e um aumento de potência comparável nunca voltaram a ocorrer até os nossos dias."

Nessa época longínqua, o poder religioso e o poder temporal confundiam-se na pessoa do rei onipotente, situado no ápice da pirâmide social. O monarca era ao mesmo tempo governante secular e grande sacerdote — às vezes, como no Egito, era também o deus vivo. Sua vontade era lei. Essa realeza de direito divino pretendia ter poderes mágicos e evocava respostas coletivas igualmente mágicas. O que o poder real não conseguia pela intimidação e os ritos mágicos e a observação astronômica regular não podiam por meio de previsões exatas, os dois meios em conjunto realizavam. Vastas legiões marchavam e agiam como uma só pessoa, sob o comando do rei, para cumprir a vontade dos deuses e dos soberanos. Com o desenvolvimento de uma burocracia eficiente, a organização de um exército, um sistema fiscal e de trabalho forçado, surgiam os primeiros regimes totalitários, manifestando já os traços característicos e deprimentes que vamos encontrar no totalitarismo dos dias de hoje.

O homem dessas primeiras civilizações vivia aterrorizado com razão pelas forças que havia criado ou desencadeado — como os homens de hoje vivem amedrontados pela força do átomo. A extensão do poder físico e do comando político não foi acompanhada pelo desenvolvimento da consciência moral. O rei personificava a comunidade; era o vínculo indispensável entre o homem comum e os poderes cósmicos que podiam favorecer sua vida, e aos quais se devia obediência. Para evitar a cólera dos deuses, era necessário às vezes sacrificar o próprio monarca. Para poupá-lo, passou-se a utilizar outro processo mágico: escolhia-se um substituto do rei, que se cercava de todos os privilégios e honras da dignidade real, antes de oferecê-lo em sacrifício aos deuses. Nos tempos difíceis, precisava-se de um bom número desses substitutos do rei, que eram procurados fora da comunidade, com o emprego da força.

"O que no princípio não era mais do que uma expedição unilateral para capturar prisioneiros provocou mais tarde represálias coletivas e expedições punitivas, que assumiram a forma institucional da guerra. Na origem da guerra encontra-se pois esta sanção religiosa bárbara: é preciso

um sacrifício humano para salvar a comunidade. A guerra, portanto, é um produto peculiar da civilização e resulta de um esforço organizado para conseguir prisioneiros, destinados a um sacrifício mágico. Com o tempo, a força armada adquiriu uma existência aparentemente autônoma, e a ampliação do poder da coletividade tornou-se um fim em si, uma manifestação da "saúde" do Estado. Contudo, debaixo do verniz da racionalização, a guerra continua associada ao preconceito original de que a vida e a prosperidade da sociedade requerem a expiação do sacrifício humano. Os esforços posteriores feitos pelo homem civilizado para atribuir a origem da guerra a algum instinto animal primário que obrigasse os homens à agressão contra os indivíduos da própria espécie não passam de vã racionalização. 'Se quisermos definir a guerra como um combate entre dois grupos independentes e politicamente organizados, não havia guerra entre os homens primitivos'. Estas palavras, do antropólogo Bronislav Malinowski, são decisivas."

Nessa teoria, tudo (ou quase tudo) me parece duvidoso ou incompatível com os fatos. A explicação da guerra moderna pelos terrores do homem neolítico resulta precisamente deste pensamento irracional que o autor considera responsável pelos temores do homem contemporâneo.

É certo que a guerra — definida como a luta entre dois grupos politicamente organizados — tem origem relativamente recente. Não poderia ser diferente, uma vez que a organização política começa também com a idade neolítica. A concepção de W. J. Perry segundo a qual a guerra teria sido uma invenção dos egípcios não se coaduna nem com os fatos históricos nem com os resultados da observação das sociedades arcaicas, no curso dos últimos três séculos.

As civilizações pré-colombianas praticam a guerra sem ter tido nenhum contato com os egípcios. De resto, pouco importa que a guerra se tenha difundido a partir de uma invenção original, ou que tenha sido "inventada" por várias sociedades ao mesmo tempo. Para que uma instituição possa difundir-se universalmente e persistir através dos séculos, é preciso que suas causas sejam fundamentais e constantes. Serão essas causas sociais, podendo ser compreendidas pelos atores e pelos observadores ou, ao contrário, são radicalmente irracionais e inconscientes?

L. Mumford passa da primeira hipótese para a segunda. Para ele, o modelo original da civilização, tal como manifestado nas cidades cercadas de muros, permaneceu essencialmente sem alterações até os tempos modernos. As classes dirigentes exaltaram o sacrifício guerreiro porque queriam manter seu próprio poder. A guerra teria sido, assim, um componente normal das relações entre as unidades políticas, porque estas representariam, em sua ordem interna, a estabilização do resultado da violên-

cia. Não seria necessário pôr em evidência as motivações irracionais, provindas de um passado remoto, inscritas no inconsciente coletivo, para compreender a persistência da instituição belicosa: a natureza "fechada" das sociedades e do modo como se relacionam entre si bastaria para explicar a guerra.

A segunda hipótese é muito diferente da primeira, talvez contraditória. No curso da história moderna, a freqüência das guerras e a ameaça da guerra atômica — mais destrutiva do que qualquer outra — provariam a irracionalidade profunda da guerra. Uma irracionalidade que teria raízes menos numa aberração original do que na angústia e no complexo de culpa do homem, pelo poder que alcançou.

Os sonhos que povoaram a imaginação dos nossos ancestrais longínquos, fundadores de civilizações, transformaram-se em realidade. Graças a uma fusão da potência religiosa foi possível inventar a bomba atômica e os engenhos balísticos. Foi preciso mobilizar os recursos físicos do Estado total e os recursos intelectuais dos sábios para que a humanidade pudesse assenhorear-se da energia nuclear e do espaço sideral. Os generais russos e norte-americanos possuem hoje a capacidade de destruição que os egípcios atribuíam aos deuses. Ao mesmo tempo, a humanidade sofre a neurose de ansiedade de importância comparável à potência das suas armas e ao seu complexo de culpa.

Esses temores são irracionais, mesmo porque a antiga estrutura das sociedades fechadas encontra-se em pleno processo de decomposição. Termina a época das cidades fortificadas, das classes inimigas, da exploração do homem pelo homem. Econômica e politicamente, a guerra termonuclear seria insensata. Eis-nos de novo no ponto inicial do desenvolvimento da civilização — apenas num nível de selvageria mais baixo. Em lugar de um sacrifício simbólico, para aplacar os deuses, promoveríamos um sacrifício total, para acalmar nossa angústia.

É verdade que os sonhos dos nossos antepassados remotos transformaram-se em realidade; pode ser que a humanidade sinta-se culpada dessas realizações de Prometeu — embora o medo (consciente e razoável) do cientista diante do risco da guerra termonuclear me pareça mais real do que a angústia coletiva. Não há dúvida, por outro lado, que o crescimento da capacidade produtiva derrubará as muralhas que separam os povos e as classes, na medida em que prevalecer a lógica da economia. Mas só os que não conhecem bem a natureza do homem histórico, cidadão de um Estado dentre muitos, partícipe de uma existência particular e dotado, ao mesmo tempo, de vocação universal, se espantarão com o fato de que a paz não esteja garantida pelo simples fato de que a guerra se tornou mais irrazoável, do ponto de vista do custo e dos lucros possíveis.

O problema da paz entre as coletividades soberanas e armadas já é em si difícil de resolver (se não for impossível), sem que se invoquem terrores atávicos para complicá-los ainda mais. As armas atômicas e termonucleares fazem com que a grande guerra seja mais irrazoável do que nunca, e fazem também com que a paz seja mais intranqüila para os Estados que desejariam ser prudentes e sábios.

O animal humano é agressivo, mas não luta por instinto; a guerra é uma expressão da agressividade humana, mas não é *necessária*, embora tenha ocorrido constantemente desde que as sociedades se organizaram e se armaram. A natureza do homem não permitirá que o perigo da violência seja afastado definitivamente; em todas as coletividades os desajustados violarão as leis e atacarão as pessoas. O desaparecimento dos conflitos entre indivíduos e entre grupos é contrário à sua natureza. Mas não está provado que os conflitos devam manifestar-se sob a forma de guerra, tal como a conhecemos há milhares de anos — com o combate organizado e o uso de instrumentos de destruição cada vez mais eficazes.

Será a paz (isto é, a ausência de guerras legais entre coletividades soberanas) possível ou provável? É a questão que vamos formular depois de analisar o mundo de hoje. Ao terminar este capítulo, devemos limitar-nos à única conclusão que os biólogos nos oferecem.

A dificuldade em manter a paz está mais relacionada à humanidade do homem do que à sua animalidade. O rato que levou uma surra sujeita-se ao mais forte, e a resultante hierarquia de domínio é estável; o lobo que se rende, oferecendo a garganta ao adversário, é poupado. O homem é o único ser capaz de preferir a revolta à humilhação e a verdade à vida. Por isto, a hierarquia dos senhores e dos escravos nunca poderá ser estável. No futuro os senhores não precisarão mais de escravos e terão o poder de exterminá-los.

III PARTE

HISTÓRIA

O SISTEMA UNIVERSAL DA IDADE TERMONUCLEAR

INTRODUÇÃO

No curso das duas primeiras partes deste livro procuramos orientar nossa investigação para o presente. Os conceitos e determinantes, a análise abstrata ou histórica desembocavam sempre nos aspectos específicos da conjuntura atual.

Em cada um dos três primeiros capítulos lembramos as armas de destruição maciça: pode-se dizer que a bomba nuclear e a bomba termonuclear modificaram as relações entre a estratégia e a diplomacia, obrigando a corrigir a fórmula clássica de Clausewitz (a guerra é a continuação da política por outros meios)? Somos levados a especular sobre as condições de força ou de potência que prevalecem em nossa época, sobre os objetivos que têm hoje os atores do cenário internacional.

Ao estudar os sistemas internacionais, notamos a extensão universal e a estrutura bipolar do campo diplomático[1], com a formação de blocos em torno das duas potências nucleares. A dialética da paz e da guerra conduziu à guerra fria de hoje: uma combinação permanente de *dissuasão*, *persuasão* e *subversão*.

Na segunda parte, as referências ao presente não foram menos numerosas. Não é impossível interpretar a conjuntura atual à luz dos conceitos de Mackinder, vendo a rivalidade entre a União Soviética e os Estados Unidos como um episódio do diálogo eterno entre o poder terrestre e o poder marítimo, ampliado à escala do mundo contemporâneo. Contudo, o poder aéreo acrescenta uma outra dimensão àquele diálogo; o domínio científico do espaço, pelos novos meios de transporte e de comunicação atenua a oposição clássica dos estilos marítimo e terrestre. O engenho balístico cruza indiferentemente oceanos e desertos; em breve os satélites

1. Em 1978, esta polaridade apresenta-se muito alterada, especialmente devido ao afastamento entre os governos de Moscou e Pequim (N. do T.).

artificiais obrigarão a precisar a altitude até onde alcança a soberania dos Estados[2].

A relação dos recursos e do número comandou sempre o destino das nações e a prosperidade dos povos. Dada uma determinada capacidade técnica, o número de pessoas que ocupa uma certa área pode ser inferior ou superior ao *optimum* de bem-estar ou de força. Antigamente, os autores deploravam a subpopulação mais freqüentemente do que a superpopulação. No século XX, a explosão demográfica coincide com uma elevação sem precedente da densidade de população compatível com o bem-estar.

Simultaneamente, a natureza da economia mudou radicalmente o significado das conquistas. A menos que os habitantes locais sejam exterminados, a imposição da soberania sobre um território suplementar raramente atende as necessidades (reais ou alegadas) dos povos que necessitam de espaço. Os japoneses vivem hoje melhor em suas quatro ilhas do que viviam em outros tempos dentro da chamada "esfera de co-prosperidade asiática". Desde que o intercâmbio comercial seja suficientemente livre, os países industrializados têm interesse, pelo menos a curto prazo, em não assumir o ônus dos investimentos necessários para iniciar o processo de industrialização das áreas subdesenvolvidas.

Até 1945, a ambição dos Césares não era afetada pelo raciocínio dos economistas liberais. A decomposição dos impérios europeus, após a Segunda Guerra Mundial, confirmou a tese de que "o colonialismo não paga". Mas a decisão inglesa de abandonar a Índia foi uma conseqüência das promessas feitas durante a guerra e de outras circunstâncias que nada têm a ver com o cálculo do custo e do rendimento. O abandono da Índia levou ao abandono de todas as outras possessões asiáticas. A onda de libertação dos povos coloniais aumentava, à medida que avançava. A resistência à França, na Indochina e na Argélia, lembra que os valores e as paixões dos povos não obedecem ainda à lógica (ou à pretensa lógica) da sociedade industrial.

A civilização ocidental, concebida com o sentido que lhe dá Toynbee, estará evoluindo rumo ao império universal, como as que a precederam? Esse império universal (tendo como centro a América do Norte) poderia ser o da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Quer se admita ou não que a região atlântica é homóloga dos impérios universais, não há dúvida sobre a originalidade da conjuntura atual, em que o império soviético defronta os países do pacto atlântico através do território do que foi o Reich alemão. O que vemos é a unificação, num sistema único,

2. Em 1978 não se havia podido ainda definir exatamente a fronteira entre o espaço sob a soberania dos Estados e o "espaço sideral" (N. do T.).

das "civilizações", características do período iniciado com a Segunda Guerra, dita mundial.

Nossa época precisa ser situada não na perspectiva das nações, ou das "civilizações" mas na da humanidade. No sentido rigoroso de conflito sangrento entre as tropas regulares dos Estados organizados, não se pode ir além do reconhecimento da existência de "organizações políticas" e de "tropas regulares". O fato de que a guerra, como instituição, é de origem recente (alguns milhares de anos) é incontestável e banal: mas a "civilização" é também relativamente recente.

A verdade é que, depois que começaram a fabricar instrumentos de metal para assegurar sua subsistência, os homens se tornaram o maior perigo para a humanidade. Não que a guerra pareça ser um fenômeno essencialmente biológico: entre os animais superiores não se observa conduta comparável ao comportamento belicoso dos homens. São os animais sociais que lutam em grupos organizados; são as "unidades sociais" que criam entre animais da mesma espécie a distância, a hostilidade, o ódio, o combate impiedoso.

As duas primeiras partes deste livro levam à mesma conclusão: a conjuntura de 1960 está dominada por dois fatos predominantes: a *revolução técnica*, origem da capacidade prodigiosa de destruição e de produção; a *extensão universal do campo diplomático*, origem da heterogeneidade real e da homogeneidade jurídica dos Estados (de um lado, a diversidade dos princípios de legitimidade estatal e das dimensões dos Estados; de outro, as Nações Unidas, a admissão da sua igualdade soberana).

O estudo mais pormenorizado a que vamos proceder agora sobre as relações internacionais na era atômica tem dois objetivos principais: procura, em primeiro lugar, identificar as características inéditas da estratégia e da diplomacia da éra termonuclear; em seguida, descreve uma situação concreta, iluminada pelo estudo anterior dos conceitos e determinantes. São objetivos que só podem ser atingidos de forma simultânea.

As formas de destruição maciça mudaram *algo* no relacionamento entre os Estados soberanos, mas não alteraram a natureza dos homens e das unidades políticas. Trata-se, então, de determinar *o que mudou*: primeiramente de forma teórica, num nível elevado de abstração; depois, mediante uma aproximação gradual da realidade.

Consideraremos primeiro a *heterogeneidade do sistema universal*, resultante da extensão do sistema diplomático (em que os Estados industrializados são os protagonistas) a todo o mundo. As relações internacionais sempre se desenrolaram entre "unidades políticas", "soberanias militares", "centros autônomos de decisão". Hoje, quais são os atores internacionais: os Estados reconhecidos pelas Nações Unidas ou os blocos constituídos

por aliança militar ou parentesco ideológico? Melhor dito, em que medida e em que sentido os atores internacionais são os Estados e os blocos de Estados?

Estudaremos depois aquela das duas características originais da conjuntura que é a mais autenticamente revolucionária: a presença das armas nucleares; analisaremos seu significado e alcance por um método próximo do método dos modelos. Pela primeira vez os homens se preparam para uma guerra que não desejam e que esperam não ocorra. Qual é a significação da estratégia da dissuasão, ou da que procura impedir certos atos do inimigo virtual, ameaçando fazer-lhe o que ninguém deseja seja feito?[3]

A resposta às perguntas formuladas nos dois primeiros capítulos da terceira parte deste livro deveria a rigor ser inferida dos capítulos XV e XVI. A formação de blocos nada (ou quase nada) deve à introdução das armas atômicas; foi um efeito mecânico da situação criada pela Segunda Guerra Mundial, quando dois Estados saíram revigorados da grande tempestade: a União Soviética (a despeito da devastação que sofreu), porque era o único país com um exército poderoso, depois da desmobilização anglo-norte-americana de 1946; e os Estados Unidos, porque seu território tinha sido poupado, seu equipamento industrial tinha-se expandido, e possuíam o monopólio das armas atômicas.

A criação de uma zona de influência soviética no Leste europeu provocou no Oeste um reagrupamento que, por sua vez, induziu uma réplica: o estreitamento dos laços entre as democracias populares e a URSS. A dialética dos blocos é, assim, clássica e segue a lógica previsível do equilíbrio bipolar. O problema consiste em saber em que medida esta dialética é, foi e será afetada pela nova estratégia da dissuasão.

Na etapa seguinte, a análise focalizará os não-alinhados — que são também, em parte, os não-desenvolvidos. Na Europa e na América do Norte, os blocos reúnem quase todos os países desenvolvidos; se houver uma guerra entre eles, os beneficiados serão os que permanecerem fora da conflagração. Mas, se os blocos têm interesse em evitar sua destruição recíproca, assumem fatalmente uma posição de rivalidade fora da zona de confrontação direta. Cada bloco deseja, de fato, que os não-alinhados aproximem-se dele, associem-se a sua causa, industrializem-se segundo seu próprio modelo. Em outros termos, o Terceiro Mundo reforça o caráter paradoxal da relação entre os blocos, que não consideram razoável en-

3. A fórmula "o que ninguém deseja seja feito" é deliberadamente vaga; a análise do Capítulo XIV precisará seu sentido.

gajar-se numa luta de vida ou morte, mas que, por outro lado, não podem chegar a um entendimento.

Para concluir, será possível analisar, no capítulo XVIII, a significação do grande conflito do nosso tempo com relação aos "dois grandes". Vamos indagar em que medida as duas superpotências se assemelham, até que ponto são ao mesmo tempo irmãs e inimigas. Consideraremos a interpretação dada à rivalidade que as separa — por cada uma delas, pelos seus aliados e os não-alinhados.

CAPÍTULO XIII

O Mundo Finito ou A Heterogeneidade do Sistema Universal

A partir de 1945 o sistema internacional passou a abranger os cinco continentes: toda a humanidade.

Hoje, nenhum acontecimento, na Coréia ou no Laos, deixa de ser percebido na União Soviética e nos Estados Unidos. O universo diplomático é uma caixa de ressonância: os ruídos provocados pelos homens e pelos acontecimentos são ampliados e repercutem até o infinito. Qualquer choque, em qualquer lugar do mundo, é transmitido imediatamente até o outro lado do globo.

O papel dos "dois grandes" consagra a unidade do sistema. A presença de soldados ou conselheiros norte-americanos no paralelo 38°, nas ilhas litorâneas de Quemoy e Matsu e em Berlim, simboliza a ubiqüidade da força militar dos Estados Unidos e a solidariedade dos teatros de operações da Europa e da Ásia. Ajuda a imaginar o mapa do campo diplomático de acordo com o esquema sugerido por Mackinder: a república norte-americana está situada numa ilha, comparável à posição da Grã-Bretanha com respeito à Europa, e se esforça por proteger a linha costeira da massa eurasiana. A infiltração das idéias e instituições comunistas na África e na América é resposta às bases que os Estados Unidos mantêm em torno do território soviético. Com a propaganda e a difusão da sua doutrina, a potência continental força os "muros de contenção" erigidos pelo rival, passando a fustigá-los em regiões cujo distanciamento parecia pôr ao abrigo das suas ambições.

Quanto às Nações Unidas, qualquer que seja o julgamento feito sobre sua eficiência, pretendem ser uma sociedade mundial, a que todos os Estados teriam o direito de pertencer.

O conjunto universal apresenta portanto as características de um sistema internacional: todos os acontecimentos, onde quer que se passem, provocam reações mútuas. As unidades políticas de todos os rincões da

terra organizam-se numa hierarquia única, na qual duas delas ocupam, no cenário mundial, o lugar que outrora as grandes potências ocupavam na cena européia. Todos os Estados mantêm relações jurídico-diplomáticas; as instituições transnacionais estão abertas aos indivíduos de todas as raças. Os jogos olímpicos dos nossos dias são uma imitação arcaizante das olimpíadas gregas; estas nunca impediram as guerras entre as cidades do mundo helênico, mas testemunhavam a comunidade existente entre elas ou, melhor dito, entre seus cidadãos. Os jogos olímpicos atuais e as Nações Unidas pretendem representar, respectivamente no plano das relações entre os indivíduos e no das relações entre os Estados, a comunidade humana.

Numa primeira análise, a extensão mundial do sistema internacional nada tem a ver com as armas de destruição maciça e o duopólio termonuclear. Os Estados Unidos estariam em condições de intervir militarmente na Coréia e no Vietnam, mesmo que seus bombardeiros só estivessem armados com bombas convencionais. De outro lado, as infiltrações ideológicas e a subversão penetrariam em Cuba mesmo que a União Soviética não dispusesse de engenhos balísticos e de bombas termonucleares.

Historicamente, a extensão mundial do sistema internacional teve como causa a Segunda Guerra Mundial. A conjunção das duas tentativas imperialistas, alemã e japonesa, obrigou a Grã-Bretanha e os Estados Unidos a dividir suas forças entre os dois teatros de operações. Os governantes norte-americanos tiveram de enfrentar problemas análogos aos dos governantes alemães entre 1914 e 1918. Mas as duas frentes do império alemão estavam situadas na Europa, enquanto as duas frentes norte-americanas estavam no Reno e nas Filipinas. A derrubada da Alemanha e do Japão tornou inevitável a prorrogação (talvez a permanência) da presença norte-americana nas fronteiras do império soviético.

A extensão do sistema internacional a todo o mundo era contudo inevitável. Os meios modernos de transporte e comunicação reduziram as barreiras que em outros tempos eram levantadas pela distância. A União Soviética tem duas faces: uma voltada para a Europa, a outra para a Ásia. Da mesma forma, os Estados Unidos olham o Atlântico e a Europa e, do outro lado, o Pacífico e a Ásia. No momento em que a União Soviética e os Estados Unidos assumiram a posição de primeiro plano no cenário internacional, este obrigatoriamente se expandiu até os confins do mundo.

As *dimensões* do cenário diplomático têm sido sempre, de modo geral, proporcionais à *estatura* dos atores. A distância atingida pela potência de um Estado depende dos recursos que possui. Admitindo a tecnologia como uma constante, é a natureza das unidades políticas e o volume das forças concentradas em cada uma delas que determinam a extensão do

campo diplomático. As cidades gregas estavam condenadas a uma política provinciana, a não ser que se unissem ou se sujeitassem ao domínio de um só Estado. A desproporção entre o tamanho dos Estados europeus e seus impérios coloniais deveu-se a circunstâncias excepcionais. Mas o sistema internacional de hoje deve logicamente ter âmbito mundial, uma vez que cada uma das grandes potências pode mobilizar e armar uma dúzia de milhões de homens e produzir dezenas de milhões de toneladas de aço por ano.

As armas e o caráter da guerra hipotética imprimem sua marca sobre o estilo da diplomacia, mas esta é função, antes de mais nada, dos atores, seus interesses e idéias, suas práticas. Da mesma forma como um sistema de política democrática pode ser compreendido a partir dos atores que dele participam (isto é, dos partidos), um sistema internacional pode ser entendido a partir dos seus atores (isto é, dos Estados). Nos dois casos, os atores semiclandestinos, que não se ajustam ao tipo dominante, agitam-se em cena ou por trás dos bastidores: grupos de pressão ou sindicatos num caso, grupamentos transnacionais, supranacionais ou internacionais no outro.

Os Estados Unidos e o Gabão (com meio milhão de habitantes), a União Soviética e a Líbia são membros iguais das Nações Unidas e da sociedade internacional; do ponto de vista do direito são Estados igualmente soberanos. É menos importante acentuar essa *diversidade* dos Estados, conhecida por todos os observadores, do que precisar sua natureza — isto é, analisar a *heterogeneidade* característica do sistema mundial.

1. *Comunidade e heterogeneidade*

Tomemos como ponto de partida o fato de que todas as unidades políticas adotam, mais ou menos claramente, a mesma concepção de Estado, aceita universalmente em palavras. É uma concepção que sintetiza três idéias históricas: a legitimidade é *democrática*; o Estado é *neutro* com relação à consciência individual; a autoridade se exerce por intermédio de uma *burocracia*.

A natureza *democrática* da legitimidade tem um duplo sentido: os povos não pertencem mais aos príncipes; pertencem a si mesmos, são soberanos. Hoje, seria inconcebível que dois monarcas trocassem províncias: isto não seria possível, pelo menos de forma oficial, tanto para um regime democrático como para um regime socialista. Todos os governantes pretendem exprimir a vontade (pelo menos a vontade profunda) dos governados.

A legitimidade democrática constitui o fundamento da existência das nações e não só dos regimes políticos. Em outras palavras, admite-se implicitamente (por vezes com alguma hipocrisia) que os indivíduos, as tribos e os habitantes de uma província têm o direito de escolher sua nacionalidade, de romper com o Estado que não consideram seu para juntar-se a outro Estado ou constituir-se em unidade política independente. O "princípio da autodeterminação", ou o direito dos povos a dispor do destino nacional, é uma conseqüência, aparentemente lógica, da legitimidade democrática. Este princípio não cria dificuldades excessivas nos países onde a história formou populações conscientes da sua identidade, tornando possível um "plebiscito" quotidiano dos cidadãos, que renovam sua fidelidade ao Estado nacional. Nas regiões abrangidas pelo domínio colonial europeu, o mesmo princípio justificou as revoltas "nacionalistas" e contribuiu para a vitória dos partidos ou dos homens que assumiram seu comando. Contudo, expulsos os colonizadores, o princípio da autodeterminação ameaça desmembrar os novos Estados ou impedir neles a formação de um "corpo nacional". Na Europa, para que as nações se formassem foi preciso que os príncipes interviessem com a força; é provavelmente uma ilusão esperar que os Estados africanos consigam sem violência fundir em uma nação tribos (ou etnias) que não esqueceram as lutas do seu passado.

De um modo ainda mais genérico, o direito dos povos a dispor do seu destino pressupõe que haja uma vontade nacional, baseada numa consciência política. Quando o limiar da consciência política é atingido, este direito atua primeiramente contra os impérios históricos, que não se fundamentam na vontade das populações: foi assim que desapareceram o império austro-húngaro e o turco, mas não o tzarista (o que nos faz lembrar que os princípios podem ser acomodados e que os Estados podem sobreviver à ruína do princípio em que se baseiam, substituindo-o por um outro). Mas quando esse limiar não é atingido, o direito atribuído aos grupamentos étnicos de dispor de si próprios ameaça o retorno à anarquia tribal.

A legitimidade democrática e o direito de autodeterminação não impediram que a Europa oriental fosse submetida a regimes do modelo soviético, sujeitos por sua vez ao governo de Moscou. O que não quer dizer que neste caso as idéias históricas tenham sido vãs e ineficazes. A União Soviética não suprimiu formalmente a soberania dos Estados da Europa oriental, o que possibilita sua libertação futura, dando-lhes a possibilidade de uma autonomia crescente, interna e externa. Além disto, os conquistadores não se contentam com o direito da conquista: discutem com seus críticos ocidentais e com as elites dos Estados-satélites; aos ocidentais, querem provar que a imposição exercida provisoriamente contra os desejos dos povos responde a uma necessidade histórica, à missão da classe que vai

salvar a humanidade. Aos partidos comunistas de outros países, os governantes moscovitas explicam que a igualdade dos países socialistas deve ser combinada com a primazia da União Soviética, pioneira do campo socialista (da mesma forma como a do partido comunista, que é a vanguarda do proletariado). As idéias históricas são *uma das causas* que determinam o rumo dos acontecimentos; não são *a única causa*, nem um simples epifenômeno. Os homens não sacrificam facilmente seus interesses a suas idéias, mas, ainda quando as violentam, não as ignoram inteiramente. O cinismo integral é mais freqüente entre os teóricos, que reagem a seus sentimentos íntimos, do que entre os homens de ação, que têm necessidade de crer naquilo que fazem e que procuram na sua consciência uma segurança íntima para a atividade que desenvolvem.

Na Europa, o caráter neutro ou leigo do Estado foi uma conseqüência das guerras de religião. Em teoria, havia (e há ainda) dois métodos para prevenir os conflitos entre as Igrejas e os fiéis: impor a religião do príncipe ou considerar a religião como um assunto particular. O primeiro método, empregado pela Alemanha para pôr fim à anarquia sangrenta, levou gradualmente ao segundo, na medida em que se passou a tolerar os fiéis de Igrejas que não fossem a oficial, desde que obedecessem às leis e fossem discretos no exercício do seu culto. Quando os numerosos Estados alemães conquistaram sua unidade, a diversidade das confissões não deixou outra solução além do conflito *(Kulturkampf)* ou da igualdade das Igrejas. A era do conflito entre as Igrejas, e entre o Estado e a Igreja, terminou assim na Europa no princípio do século XX; mas o reconhecimento das diversas confissões, o direito de o indivíduo ter ou não uma religião — a neutralidade do Estado, enfim — têm muitas manifestações institucionais, as quais suscitaram conflitos que ainda não foram inteiramente resolvidos.

De fato, deve o Estado tributar a soma necessária à manutenção das Igrejas (como na Alemanha) ou ignorar suas necessidades financeiras (como na França)? O ensino primário deve ser católico, protestante ou leigo, seguindo a preferência dos pais? O Estado deve distribuir os fundos disponíveis para a educação entre as escolas católicas e as escolas leigas, de acordo com sua importância relativa? Ou será melhor que o Estado só tome conhecimento das escolas leigas, sem intervir nas escolas religiosas, mas também sem subsidiá-las? Nenhuma das três soluções — a alemã, a belga e a francesa — é incompatível com a neutralidade do Estado ou com a fórmula que interpreta a religião como um assunto particular. A eleição de uma ou de outra presta-se a um debate infindo sobre os princípios envolvidos e a oportunidade de cada uma, explicando-se, em cada caso, pelas circunstâncias concretas da época.

Hoje ainda, nem todos os povos adotaram um Estado neutro — ou

porque a religião seja um importante elemento constitutivo da sua nacionalidade (Paquistão), ou porque a tradição não possibilita a separação radical entre o poder civil e a fé. A este propósito, Israel oferece um exemplo curioso. Nem todos os judeus que emigraram para a Palestina descendem do povo de Salomão e de David: esses emigrantes só têm em comum a religião; contudo, como alguns não eram religiosos, ou talvez porque a idéia do Estado neutro domina a maior parte dos espíritos, decidiram que o Estado de Israel seria leigo.

O Estado leigo coloca um problema de ordem geral: em que fundamentar a lealdade de cidadãos com crenças religiosas diferentes? O Estado moderno pressupõe uma diferenciação de ordem política, uma consciência específica da nacionalidade, por cima dos vínculos familiares ou locais, sob a fé transcendental. Essa consciência não existe entre as populações muçulmanas, separadas em tribos ou seitas, que têm dificuldades em se identificar com o Estado do Iraque ou da Jordânia, por exemplo. E também não existe nas populações da África negra, levadas subitamente à independência dentro de fronteiras herdadas dos regimes coloniais.

Na Europa, a consciência nacional, separada da consciência religiosa, adquiriu um conteúdo político — a idéia da nação, dos valores que encarna e do regime que lhe convém. O Estado não pode ser neutro com relação a todos os valores, sob pena de se degradar em simples instrumento administrativo: deve ser a expressão da vocação única que a nação quer exercer no mundo e deve estar a seu serviço. De modo mais ou menos claro, a "vocação nacional" implica uma certa concepção do regime político, senão do governo do país. Os cidadãos sentem-se autorizados a violar seu juramento de fidelidade quando uma revolução transforma as instituições a tal ponto que a vocação nacional muda de significado. Um patriota alemão poderia "trair" o III Reich para não trair os valores tradicionais a que devia fidelidade.

O Estado totalitário não é diferente do Estado liberal, no sentido em que este último é um "guarda-noturno" e o primeiro, um "guardião da fé". O debate sobre as ideologias e os partidos, tolerado pelo Estado liberal, deveria ocorrer, idealmente, dentro de um quadro aceito por todos os cidadãos: respeito aos valores nacionais, à legitimidade democrática, fundamento e garantia do próprio debate. Idealmente, o totalitarismo soviético não deveria excluir a discussão técnica sobre a gestão mais eficaz da economia, a distribuição dos sacrifícios e das conquistas da edificação industrial, a aplicação do ideal socialista. Mas os bolchevistas foram confundindo aos poucos a vocação nacional e a legitimidade do seu Estado com o marxismo-leninismo, de tal forma que os cidadãos não têm mais o direito de

questionar a interpretação que os detentores do poder fazem da doutrina oficial.

Poder-se-ia estar tentado a dizer que o Estado tornou-se neutro, em matéria de religião, porque as ideologias políticas e econômicas passaram a constituir o motivo das controvérsias históricas. Em parte, esta fórmula é válida: o Estado liberal é o que aceita o debate ideológico, como o Estado totalitário é o que não se separa de uma ideologia oficial. Mas o Estado liberal não é vazio de idéias: permite o debate entre cidadãos que por hipótese estão dedicados à vocação nacional, que respeitam a legitimidade democrática — e, por conseguinte, as regras da livre discussão. Quando esta vocação nacional e esta unanimidade sobre o princípio da legitimidade deixam de existir, o Estado liberal e a própria comunidade que ele representa estão ameaçados de desintegração.

Fora da zona de civilização ocidental, não são muitas as nações (no sentido de populações que atingiram uma consciência diferenciada da vocação nacional). Os povos dos novos Estados são menos nações do que populações mais ou menos heterogêneas. Os Estados da África são em sua maior parte pequenos (a Nigéria à parte), mas não têm unidade étnica ou lingüística. A Índia é um país imenso, com mais de 400 milhões de habitantes[1], mas pode ser que os indianos tenham uma "consciência de civilização comum" que se exprima sob a forma de uma "consciência política da vocação nacional". Essa consciência contudo não contém vários dos elementos da consciência nacional: língua, regime, princípio de legitimidade etc.

Em grande parte do mundo, cabe ao Estado a tarefa de criar a nação. Na África e na Ásia, como na Europa, o Estado é antes de mais nada uma administração: funcionários que gerem os serviços públicos, representam o Estado nas capitais estrangeiras, mantêm a ordem. Coletores de impostos, diplomatas e policiais preenchem três das funções que todos os Estados modernos confiam a cidadãos recrutados e mantidos para este fim.

Teoricamente, os funcionários públicos participam da neutralidade do Estado, enquanto os políticos são, no Estado de partido único, intérpretes e servidores da doutrina oficial; no Estado liberal, são representantes da doutrina que ganhou temporariamente a preferência comum, designados pelo debate e a competição para gerir os negócios públicos. Contudo, nem a fórmula totalitária nem a fórmula liberal respondem exatamente às necessidades do Estado, quando falta ao povo coerência ou a consciência de uma vocação comum. A fórmula totalitária daria à consciência política um conteúdo mais ideológico do que nacional; a fórmula

1. Em 1971 a Índia tinha 547 milhões de habitantes (N. do T.).

liberal permitiria livre curso a todas as forças centrífugas. O sistema do partido único, sem conteúdo ideológico, ou com conteúdo mais nacional do que ideológico, é uma solução intermediária, que se tem difundido na África e no Oriente Próximo.

O partido que liderou a luta pela independência, ou cujo chefe foi um herói anticolonialista, torna-se naturalmente o partido oficial do novo Estado, no qual são escolhidos os administradores e os políticos (à falta de pessoal qualificado em número suficiente, não é fácil distinguir uns dos outros). O partido oficial não se declara legitimamente único nem impõe uma ideologia, mas restringe os direitos da oposição e impede a formação de um partido que lhe possa disputar o poder.

Em nossa época, tão orgulhosa da sua fé democrática, as instituições representativas e os valores liberais estão recuando; mas isto só espantará aqueles que, para citar Montesquieu, confundem o poder do povo e a liberdade do povo ou, em outras palavras, não reconhecem os paradoxos da época atual. As idéias políticas — ou, pelo menos, os termos políticos — tendem a dar a volta ao mundo: a heterogeneidade das populações, em termos de grau de desenvolvimento, tradição histórica, religião e coerência nacional, é muito grande. De acordo com a filosofia predominante nas Nações Unidas, os atores que freqüentam a cena internacional são os Estados soberanos, cujos princípios e cujo ideal são os do Estado nacional de origem européia, democrático, leigo, administrativo. Mas a fachada do Estado nacional se reduz às vezes a uma bandeira, alguns embaixadores, uma delegação junto às Nações Unidas e algumas centenas de pessoas de formação universitária. A extensão universal do sistema manifesta-se ao mesmo tempo pela difusão dos mesmos termos e pela diversidade das situações às quais eles são aplicados.

A primeira impressão de quem consulta a lista dos Estados representados nas Nações Unidas é a heterogeneidade das realidades históricas que o direito positivo permite chamar de "nações", proclamando-as iguais e soberanas. A China, por exemplo, tem centenas de milhões de habitantes, enquanto o Luxemburgo e o Gabão não têm mais do que algumas centenas de milhares. Quatro Estados (China, Índia, União Soviética e Estados Unidos da América) compreendem, sozinhos, mais da metade da população mundial.

Esta heterogeneidade, em termos de espaço e de população, é a mais marcante, embora talvez a menos significativa, pelo menos para quem quer compreender o *sentido* das relações internacionais. Quase sempre tal heterogeneidade quantitativa exprime a diversidade dos corpos sociais, isto é, das populações submetidas a uma soberania única. Não que os corpos sociais dos grandes Estados sejam sempre incoerentes e vice-versa.

Muito pelo contrário, a Líbia é, sob este aspecto, incoerente, e o Japão, ou mesmo a China, bastante coerente. Mas a diversidade étnica dentro de um Estado africano de alguns milhões de habitantes, como a uniformidade cultural dos cem milhões de japoneses, constitui a herança da sua história. O fato de que nos dois casos toma-se como referência, em idéias ou em terminologia, o Estado nacional de origem européia, mostra a difusão que houve, por toda a humanidade, da mesma concepção política, aplicada inevitavelmente a sociedades radicalmente diversas, algumas das quais alcançaram, num quadro limitado ou amplo, o estágio da consciência nacional, enquanto outras só conhecem a comunidade tribal e a sujeição a uma lei imperial.

A opinião mundial — ou aquilo que se convencionou chamar assim — tende a esquecer que os cem Estados-membros da ONU têm por trás de si histórias que não são comparáveis e não governam corpos políticos do mesmo tipo. Por outro lado, vive-se a deplorar que as "sociedades" sejam desiguais em termos de "desenvolvimento" — isto é, de industrialização, produção *per capita* e nível de vida. A obsessão com as *desigualdades* do desenvolvimento, combinada com a falta de consciência da diversidade dos países, exprime e explica a convicção, infelizmente ilusória, de que as principais instituições de uma sociedade industrial possam ser transferidas à vontade e a curto prazo, como se faz com máquinas e até mesmo com fábricas inteiras. Na verdade, se quiséssemos transferir para a África equatorial as formas de conduta coletiva que permitem a cada indivíduo produzir um valor elevado, teríamos evidentemente que transformar os costumes locais, provocando uma revolução social.

Essa revolução social, que de qualquer forma é inevitável, pode ser concebida hoje dentro da perspectiva de um dos dois regimes econômico-políticos (o ocidental e o soviético) em que se divide a fração desenvolvida da humanidade. Esses dois regimes, tipificados pela União Soviética e os Estados Unidos, não são os únicos possíveis (no máximo, eles sugerem dois tipos ideais), como também não se pode dizer que os caminhos que mostram aos países em desenvolvimento sejam os que devem ser trilhados (na verdade, estes países, em sua maioria, não devem nem podem seguir a rota usada pelos Estados Unidos no século passado, nem a que a União Soviética vem seguindo neste século).

Mas a unidade mundial dos homens, conjugada com a concentração da potência econômico-militar nos dois Estados gigantescos, dá à oposição dos regimes e das ideologias da União Soviética e dos Estados Unidos o caráter de uma alternativa fundamental. O diálogo entre Washington e Moscou, oferecendo a opção entre o partido único e a legitimação dos con-

flitos, a planificação e o mercado, assume, aos olhos dos atores e dos observadores, o significado falso de uma luta de vida e de morte.

A unidade do campo diplomático não é assim simplesmente material, atribuível à força dos superestados e às técnicas de destruição, de transporte e de comunicação; está subentendida numa comunidade de terminologia política que exprime em parte uma comunidade de idéias históricas.

Mas esta comunidade parcial encobre a extrema diversidade dos corpos sociais, dá uma aparência escandalosa à desigualdade do desenvolvimento econômico e é dilacerada pelas contradições entre os regimes e as ideologias. O sistema mundial é mais heterogêneo do que os sistemas do passado, se o julgarmos à luz da realidade das nações; mas é mais homogêneo se o avaliarmos de acordo com o formalismo jurídico das Nações Unidas, os protestos contra o subdesenvolvimento, as ambições universalistas das doutrinas sociais.

Pela primeira vez a humanidade vive uma mesma história, sem poder reconhecer algumas vezes o que impede sua união, e outras vezes o que contribui para ela.

2. *Blocos europeus e alianças asiáticas*

A descrição do sistema internacional pelo método da história diplomática começa com uma constatação: nunca houve tantas alianças, tantas organizações interestatais (isto é, intergovernamentais) e transnacionais (como as Igrejas, os partidos de vocação universal); nunca houve tantos grupamentos militares, a despeito da existência das Nações Unidas, que em teoria deveriam pôr fim à política de força. A despeito da sua tradição contrária a compromissos externos, os Estados Unidos tornaram-se colecionadores de pactos internacionais.

Duas coalizões dominam a conjuntura: os dois "blocos" dirigidos pelos Estados Unidos e a União Soviética; um deles instituído oficialmente pelo Tratado do Atlântico Norte, o outro pelo Pacto de Varsóvia. Tudo se passa como se os "dois grandes" reunissem a sua volta os Estados protegidos ou satélites.

Não importa muito saber quem foi o causador desta situação. Na origem dos blocos há um mal-entendido entre Stalin e Roosevelt, a respeito da fórmula relativa aos "governos que tenham atitude amigável com relação à União Soviética". De acordo com a teoria marxista-leninista, só poderia ser autenticamente amigável com relação à União Soviética um governo dominado por membros do partido comunista. Todos os que se

opunham ao poder comunista eram (ou podiam ser) considerados "fascistas". Assim raciocinavam Stalin e os soviéticos. Em função das idéias ocidentais sobre a democracia, Roosevelt e Churchill concebiam eleições livres, instituições representativas e pluralidade partidária. Churchill tinha provavelmente menos ilusões do que Roosevelt a respeito dos dirigentes russos, mas alimentava a esperança de que a resistência e a hostilidade dos povos tornassem precário o domínio russo da Europa oriental.

Será desnecessário contar como foram instaurados, na Europa oriental, regimes imitando o soviético e sujeitos a ele. Basta lembrar que a sovietização da Europa oriental ocorreu na era atômica, mas que a relação entre os dois fenômenos não é necessária. Qualquer que seja a importância que se possa atribuir às ambições comunistas, à preocupação com a segurança ou às aspirações do pan-eslavismo, a verdade é que a sovietização da Europa oriental não foi uma medida de precaução contra o perigo atômico, mas sim um movimento de expansão imperialista ou ideológica.

O Pacto do Atlântico Norte, por sua vez, foi uma resposta do tipo clássico. Da mesma forma como, em outra época, a França tinha almejado receber uma garantia anglo-norte-americana, porque a participação das duas potências de língua inglesa era necessária para manter os frutos da vitória após a Primeira Grande Guerra, os Estados da Europa ocidental queriam agora assegurar o engajamento norte-americano, já que os Estados Unidos tinham contribuído decisivamente para a libertação do Velho Continente.

É verdade que o pacto do Atlântico Norte atendia à hipótese da agressão do aliado da véspera, mas não deixava de refletir uma maneira de pensar coerente com os precedentes. A República americana passara a pertencer integralmente ao sistema europeu; tinha um interesse vital (duas vezes manifestado no campo de batalha) em evitar o estabelecimento de um império, ou de uma hegemonia, sobre a Europa, qualquer que fosse sua coloração ideológica.

A constituição do estado-maior atlântico, no início da guerra da Coréia, marcou uma nova etapa na formação dos blocos. O temor de que a "guerra quente localizada" se estendesse à Europa e a necessidade militar da integração das forças aliadas sob um comando único, reconhecida no curso das duas guerras mundiais, levaram europeus e norte-americanos a instituir, em tempos de paz, a organização que viria a ser indispensável no caso de novas hostilidades. Desta forma, o Pacto do Atlântico Norte desenvolveu-se gradualmente numa comunidade político-militar mais estreita do que a que teria podido reunir a França e a Grã-Bretanha de 1914 a 1918; comparável à cooperação anglo-norte-americana entre 1941 e 1945. O Pacto de Varsóvia, de 1954, não alterou a situação anterior: a au-

toridade do comando russo sobre os exércitos dos Estados-satélites não esperou o Pacto de Varsóvia para se fazer sentir.

As comunidades militares dos dois blocos devem-se a circunstâncias sob alguns pontos de vista únicas, mas que não chegam a marcar uma ruptura com o andamento ordinário das relações internacionais. A organização de um estado-maior atlântico era uma conseqüência lógica do risco de uma guerra geral: função de um objetivo evidente (preservar a Europa ocidental de invasão, no caso de guerra) e de dados militares, alguns transitórios (a debilidade dos Estados europeus), outros duradouros (a impossibilidade de assegurar autonomia operacional aos exércitos nacionais devido à limitação do terreno e à rapidez dos movimentos, em terra e no ar). O risco de uma guerra geral, o objetivo e os dados militares estão associados a um fato importante, que constitui a causa direta dos blocos militares: o choque direto entre os "dois grandes" no centro da Europa, região que representava ao mesmo tempo o *local* e o *motivo* da sua confrontação.

Mais afastados, Estados médios, como a Grã-Bretanha e a França, dispunham de forças militares (clássicas, mas no futuro atômicas) suficientes para sua defesa; teriam condições para dissuadir um agressor (não-equipado com armas termonucleares), com sua capacidade de defesa contra ataques com armas convencionais. O que reduz a autonomia dos Estados europeus, hoje, é sua proximidade da potência continental dominante, o fato de que constituem uma presa de considerável valor e a circunstância de que não são capazes de chegar a uma união sem a direção dos Estados Unidos.

Logo após a guerra, a partilha da Alemanha e a sovietização da Europa oriental criaram um clima de conflito permanente. Os vencedores não podiam chegar a um acordo sobre a distribuição dos territórios e a competição ideológica: o uso da propaganda impunha um estilo violento à oposição dos dois universos ideológicos. Em 1948 e 1950, os estadistas e os povos não tinham ainda compreendido perfeitamente que a ausência de paz (no sentido que tinha a palavra no século XIX) não significa a probabilidade da guerra. O Pacto do Atlântico e o Pacto de Varsóvia foram assinalados, e *os dois blocos, soviético e atlântico, foram formados para conduzir a guerra fria numa época em que se temia a "guerra quente". Hoje, continuam a ser instrumentos da guerra fria embora tenham por objetivo evitar a guerra quente.*

As condições especiais dos blocos europeus não são encontradas em nenhum outro lugar do mundo. Entre os Estados-membros do pacto do Sudeste da Ásia[2] ou do antigo Pacto de Bagdá (CENTO) não há uma comunidade de civilização ou de instituições políticas. Essa comunidade

2. SEATO: *South East Asia Treaty Organisation* (que deixou de existir em 1977).

existe entre os Estados Unidos, a Austrália e a Nova Zelândia, mas os "domínios" britânicos não estão ameaçados de invasão: o mar os separa dos possíveis agressores. Por isto eles se satisfazem com um tratado de assistência mútua, sem uma organização militar permanente. Quanto aos tratados concluídos pelos Estados Unidos com o governo nacionalista chinês de Formosa, a Coréia do Sul e o Japão, obedecem a um modelo clássico: quaisquer que sejam os termos empregados, o fato é que o Estado protegido fornece bases militares ao Estado protetor. Essa aliança é vantajosa para as partes contratantes enquanto tais bases pareçam oferecer mais garantias contra um possível ataque do que riscos de envolvimento num conflito eventual.

As condições sob as quais se formou o bloco soviético, na Europa, também não são encontradas fora daquele continente. A União Soviética não impõe sua vontade aos Estados da Europa oriental somente pelo prestígio que tem como o país que tomou a iniciativa da Revolução pioneira e que permanece como centro da nova fé. O exército soviético está perto; já interveio na Hungria e esteve prestes a fazê-lo na Polônia, podendo intervir outra vez, se isto for necessário. É tal a desigualdade de forças entre o "irmão maior" e os "irmãos menores", que o bloco soviético, se não chega a ser monolítico, é sem dúvida monocéfalo.

Que dizer, contudo, sobre o grau de coordenação, a solidez e a durabilidade da aliança entre a União Soviética e a China? Sabemos apenas que na Europa os dirigentes soviéticos têm a possibilidade de recorrer à força militar para manter a unidade do seu bloco; na Ásia, sua situação é diferente[3]. A China é grande demais, forte demais para se submeter à vontade do "irmão maior". Os líderes do Kremlin precisam negociar com os governantes da "cidade proibida"; não lhes faltam argumentos ou meios materiais de persuasão, mas sim o instrumento secular da coerção. Na Ásia, a União Soviética tem um aliado, não satélites[4]; os Estados Unidos também têm aliados nessa região, não tendo chegado a organizar uma comunidade político-militar. As relações entre seus aliados nem sempre são boas (como no caso da Coréia do Sul e do Japão).

A confrontação a que assistimos na Ásia tem o caráter da luta eterna entre o urso e a baleia, entre o poder terrestre e o marítimo. Os Estados Unidos aparecem aí como potência essencialmente marítima, com um cin-

3. A cisão entre Moscou e Pequim alterou o quadro descrito pelo autor, há quase duas décadas; é interessante, contudo, comparar algumas de suas observações com os acontecimentos trazidos pela evolução histórica (N. do T.).

4. A Coréia do Norte e o Vietnam do Norte não são satélites, porque têm dois "irmãos maiores", não um só. A União Soviética e a China popular concluíram tratados de assistência mútua com a Coréia do Norte, em 1961.

turão de bases insulares, do Japão até as Filipinas, passando por Okinawa e por Formosa. No continente asiático, contudo, só dispõem de uma cabeça de ponte: a Coréia do Sul.

Se levarmos em conta o texto dos tratados concluídos pelos Estados Unidos da América, eles podem ser enquadrados em três categorias, de acordo com a precisão e a extensão dos engajamentos que representam. À primeira categoria pertencem o Tratado do Atlântico Norte, que entrou em vigor em 24 de agosto de 1949[5] e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, assinado em 2 de setembro de 1947 e que entrou em vigor em 3 de dezembro de 1948[6]. No artigo cinco do primeiro desses tratados e no artigo três do segundo deles encontramos a fórmula decisiva: as partes contratantes concordam em que um ataque armado contra uma delas será considerado um ataque contra todas[7]. A formulação não implica rigorosamente que tal ataque seja, para cada uma das partes, um *casus belli*. O Tratado do Atlântico Norte acrescenta: "and consequently they agree that if such an armed attack occurs, each of them, in the exercise of the right of individual or collective self-defence, recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the party or parties so attached by taking action as it seems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area[8]". Obrigados a socorrer o Estado atlântico ou americano que for atacado, os Estados Unidos não precisariam contudo declarar guerra ao agressor, empenhando todas as suas forças militares — se nos ativermos estritamente à letra dos dois tratados. No entanto, sua significação tem sido assim interpretada (em especial a do Tratado do Atlântico Norte, consolidado pelo

5. Os signatários foram doze: Estados Unidos, Canadá, Islândia, Noruega, Grã-Bretanha, Holanda, Dinamarca, Bélgica, Luxemburgo, Portugal, França e Itália; a República Federal Alemã, a Turquia e a Grécia foram admitidas posteriormente.

6. Com os seguintes membros: Estados Unidos, México, Cuba, Haiti, República Dominicana, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica, Panamá, Colômbia, Venezuela, Equador, Peru, Brasil, Bolívia, Paraguai, Chile, Argentina e Uruguai.

7. No caso do Tratado do Atlântico Norte, as partes contratantes "agree that an armed attack against one or more of them, in Europe or North America, shall be considered an attack against them all"; o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca afirma que o ataque de qualquer Estado contra um Estado americano será considerado um ataque contra todos os Estados americanos.

8. "e concordam, conseqüentemente, em que uma delas, no exercício do direito de autodefesa individual ou coletiva assegurado pelo Artigo 51 da Carta das Nações Unidas, assistirá, se ocorrer um tal ataque armado, a parte ou as partes assim atacadas, tomando as providências que parecerem necessárias, inclusive o uso da força armada, para restaurar e manter a segurança da área do Atlântico Norte". O Tratado Interamericano usa a mesma linguagem, com a exclusão da referência ao "uso da força armada".

estabelecimento de um estado-maior comum e pela integração das forças armadas dos Estados-membros).

Pertencem a uma segunda categoria os tratados com as Filipinas (de 1951, posto em vigor em 1952), com a Austrália e a Nova Zelândia (de 1951, em vigor desde 1952), bem como o pacto de defesa coletiva do Sudeste da Ásia (Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Austrália, Nova Zelândia, Filipinas, Tailândia, Paquistão, assinado em 1954 e posto em vigor em 1955)[9]. A fórmula decisiva desses três documentos é menos categórica do que a dos dois primeiros. Em vez de proclamar que um ataque contra qualquer dos Estados-membros constitui um ataque contra todos os demais, declara apenas que um ataque na região coberta pelo pacto põe em perigo a segurança de todos os países-membros. Em outras palavras, cada Estado tem a liberdade de tomar as medidas que considere necessárias para fazer face à agressão.

Os tratados de defesa mútua com o Japão, a Coréia do Sul e a República da China (Formosa) pertencem a uma terceira categoria. A fórmula decisiva é a mesma: qualquer ataque contra o território de uma das partes contratantes é perigoso para a paz e a segurança da outra[10]. Além disto, os três países oferecem bases militares aos Estados Unidos.

De acordo com o que rezam os respectivos textos, esses três tipos de tratados poderiam ser classificados de duas maneiras diversas: o Pacto do Atlântico Norte, os tratados com a Coréia do Sul, o Japão e a República da China comportam uma cooperação militar, bem como a utilização, pelas forças armadas norte-americanas, de bases postas à sua disposição pelos países aliados. Já os tratados da segunda categoria (por exemplo, o pacto do Sudeste da Ásia) implicam consultas militares, mas não um estado-maior integrado ou o estacionamento de forças norte-americanas em bases estrangeiras. Por outro lado, as categorias 2 e 3 podem ser consideradas em conjunto e opostas à primeira, cujos tratados são os únicos que empregam uma expressão categórica: um ataque armado contra uma das partes contratantes é considerado um ataque contra todas as partes.

Será possível distinguir as funções dessas alianças, além da análise puramente formal que fizemos aqui? De modo geral, as alianças existentes hoje podem ter duas funções: dissuadir um agressor eventual ou influenciar a política interna dos Estados aliados (funções que naturalmente não

9. Caducou em 1977. O tratado com as Filipinas foi renegociado (em 1978), e aquele com a Austrália e a Nova Zelândia permanece em vigor (N. do T.).

10. No tratado com o Japão, a fórmula é ligeiramente diferente: não há defesa mútua, uma vez que a constituição japonesa proíbe a manutenção de forças armadas. Considera-se apenas a hipótese de um ataque contra o território japonês.

se excluem). Secundariamente, têm por objetivo facilitar a coordenação diplomática e opor ao inimigo presumível uma frente comum.

Vamos considerar em primeiro lugar as alianças do primeiro tipo: as que visam essencialmente dissuadir a agressão. Por exemplo: o acordo de segurança mútua com o Japão. Essas alianças podem ser criticadas pelo país protetor (no caso, os Estados Unidos da América) ou pelo Estado protegido. Nesta era de duopólio termonuclear, as alianças representam um risco para o Estado que possui armas atômicas, além de uma vantagem incontestável. Uma aliança é sólida na medida em que é vantajosa para os que dela participam. Um Estado poderoso promete defender um Estado fraco, que por sua vez assume o compromisso de juntar suas forças ao Estado poderoso. Os franceses e os ingleses se haviam comprometido a prestar assistência à Bélgica e esta mobilizava uma dúzia de divisões. Se levarmos em conta exclusivamente a hipótese da guerra atômica, o Estado protegido não contribui para o protetor com nenhuma vantagem militar (sem contar com as bases, que cada dia se tornam menos necessárias, à medida que progridem os engenhos balísticos). Os observadores que não reconhecem outro fundamento para as alianças além da assistência militar recíproca, temem, portanto, que o Estado protetor se desinteresse pelos seus protegidos no dia em que não precisar mais de bases, aéreas ou balísticas.

Este raciocínio é falso. Os tratados com o Japão e a Coréia do Sul têm por objetivo convencer os adversários de que não poderiam atacar impunemente um território protegido por promessa solene dos Estados Unidos e no qual há tropas norte-americanas estacionadas. A função de dissuasão permanece, mesmo depois que as bases perdem o interesse militar para o país protetor.

De outro lado, protegido e protetor imaginam os riscos que sua solidariedade traz para ambos. No Japão, por exemplo, há quem afirme que o país não precisa temer uma agressão soviética ou chinesa; que, portanto, o tratado com os Estados Unidos é desnecessário e só faz alimentar o sentimento antinorte-americano. Se o Japão for neutro — diz-se — o povo japonês será amigo do povo norte-americano. De outro lado, no momento em que seu próprio território é vulnerável ao ataque, os Estados Unidos se perguntam em que medida uma dissuasão que não está apoiada num equilíbrio local de forças não lhes traz riscos inúteis: a obrigação hipotética de escolher entre a capitulação e a execução de uma ameaça que será fatal para todos.

Mesmo no caso dessas "alianças de dissuasão", a influência sobre a política interna do Estado protegido talvez seja a consideração mais importante. A retirada das forças norte-americanas do Japão reforçaria os partidos favoráveis à amizade com os Estados Unidos, tirando um argu-

mento à oposição? Ou, ao contrário, daria força aos partidos neutralistas e "progressistas", evidenciando uma derrota diplomática de Washington e anunciando uma possível mudança de alinhamento internacional? Com mais razão, os mesmos argumentos pesariam no caso das alianças que têm primordialmente objetivos diplomáticos (organizar uma coalizão com força para se impor ao adversário) e políticos (sustentar, dentro dos países aliados, os partidos políticos favoráveis aos líderes da aliança), em lugar de finalidades propriamente militares, de defesa ou dissuasão.

O pacto do Sudeste da Ásia foi criado para preencher ainda duas outras funções: servir como enquadramento de uma ação comum, possivelmente de natureza militar, contra a penetração comunista e permitir ao presidente dos Estados Unidos tomar decisões sem pedir a autorização do Congresso. Ao mesmo tempo (e principalmente), serviria para convencer os governos que se sentissem ameaçados da certeza do apoio dos Estados Unidos. Na África e na América Latina, como não há o perigo de uma agressão direta das potências comunistas, os tratados assinados pelos Estados Unidos têm uma função psicológica: evitar que os Estados tornem-se neutros ou se associem ao campo soviético, reforçando a posição dos partidos e dos políticos favoráveis ao Ocidente.

O custo e as vantagens de todos esses tratados vão depender de muitas circunstâncias. Em certos casos, as armas fornecidas a um governo pró-Ocidente poderão reforçar sua autoridade; em outros, a impopularidade resultante da aliança com o Ocidente neutraliza o apoio material recebido, de sorte que o balanço final poderá ser deficitário para aqueles que se pretendia ajudar.

A conjuntura local, em cada subsistema, determina também o sentido da intervenção norte-americana. Esta poderá ser interpretada como legítima no contexto mundial e ilegítima no contexto regional. O pacto do Sudeste da Ásia, por exemplo, pode não ter parecido a Nehru um reforço da defesa do mundo livre, e sim a introdução da guerra fria numa região que teria podido permanecer afastada do conflito mundial. As armas norte-americanas fornecidas ao Paquistão destinam-se a proteger aquele país contra o bloco soviético ou contra o Afeganistão e a Índia?

Essas alianças ou pactos de assistência militar são consideradas eficazes ou deploráveis, conforme a conjuntura militar dentro de cada país. Pode-se dizer que o governo consagrado pela aliança ou pela assistência dos Estados Unidos é a única alternativa, além do domínio pelo partido comunista? O partido apoiado do exterior será o mais popular dentre os partidos não-comunistas? O perigo está em que a intervenção norte-americana torne os partidos de oposição cada vez mais antinorte-americanos — inclusive os que preferem a neutralidade ao engajamento.

sem se inclinarem para o lado comunista. A melhor maneira de evitar a sovietização do Laos não teria sido apoiar os grupos favoráveis ao Ocidente e os partidários da neutralidade?

A política de alianças da União Soviética é igualmente simples. Antes de 1939, Moscou tinha concluído pactos de não-agressão com os países vizinhos — os mesmos que seriam absorvidos no curso da Segunda Guerra Mundial. O tratado de assistência mútua com a França caducou com a assinatura do tratado de não-agressão com o III Reich alemão, em agosto de 1939. Os tratados de assistência mútua com a Grã-Bretanha e a França, assinados em 1943 e 1944, caíram em desuso e foram denunciados por Moscou logo depois dos acordos de Paris, que marcaram o ingresso da República Federal Alemã do Pacto do Atlântico Norte.

Desde a guerra, a União Soviética só mantém tratados de assistência mútua dirigidos contra a Alemanha (ou seus aliados) e o Japão (ou seus aliados), com os Estados de regime comunista da Europa oriental, a China popular, a Coréia do Norte e o Vietnam do Norte. Todos esses tratados confirmaram uma situação de fato — não a criaram. Durante a campanha da Coréia, a União Soviética não tinha um acordo de assistência mútua com o regime de Pyong-Yang. A República Democrática Alemã só se inseriu nessa rede de acordos de assistência mútua em 1954, quando foi concluído o Tratado de Varsóvia. Antes de 1939, a União Soviética, isolada e em posição defensiva, fazia pactos de não-agressão e de assistência mútua para melhorar sua posição diplomática. A partir de 1945, ela só concluiu tratados que consagrassem laços já existentes com os Estados-irmãos.

3. *Sistemas e subsistemas*

A análise das unidades políticas nos revelou a pluralidade das classificações possíveis, conforme o critério que seja adotado. A descrição dos grupamentos organizados pelos atores internacionais mostrou, contudo, que há *uma* distinção essencial, visível no mapa. O sistema mundial comporta duas zonas: uma que vai de Vladivostock a São Francisco, passando por Moscou, Berlim, Paris e Nova Iorque, dividida em dois blocos, cada um dos quais tem como centro uma das duas superpotências, dotadas de poder termonuclear. Na outra zona, alguns Estados são engajados, outros não, numa diversidade de matizes — mas não há grupamentos em blocos.

A fórmula corrente do sistema bipolar parecerá adequada se tomarmos como referência a zona coberta pelos dois blocos: a União Soviética e os Estados Unidos são as duas superpotências, em torno das quais se agrupam os Estados médios e pequenos, situados no espaço intermediário.

Mas não é uma fórmula válida se quisermos aplicá-la a todo o mundo, considerado como *um só sistema*.

À primeira vista, tudo se passa como se dois blocos de países industrializados (ainda que mostrando graus diferentes de industrialização) se defrontassem numa dupla rivalidade: uma, direta, na Europa, focalizada na Alemanha; a outra, indireta, cujo pomo de discórdia é o regime econômico e político do resto do mundo — sobretudo dos países em vias de desenvolvimento. Embora esta seja uma análise sumária, põe em evidência o absurdo representado pela "guerra quente" entre os dois blocos; os dois grupos em que se divide a fração plenamente desenvolvida da humanidade se destruiriam mutuamente com o objetivo exclusivo de determinar o método a ser utilizado pela outra parte da humanidade para escapar a sua situação de pobreza tradicional. Este interesse comum em evitar a guerra termonuclear marca as relações entre os dois blocos e propicia uma cooperação sutil entre a União Soviética e os Estados Unidos da América.

Excetuados os *"dominions"* ingleses, que a despeito da sua situação geográfica pertencem à zona de civilização ocidental, os outros continentes eram, em 1945, objetos e não sujeitos da história mundial. Quinze anos mais tarde, em 1960, três acontecimentos tinham alterado substancialmente a conjuntura internacional: a vitória dos comunistas na China, a decomposição dos impérios coloniais na Ásia e na África, a difusão da influência soviética em todo o mundo, inclusive regiões que, logo após a Segunda Guerra Mundial, constituíam zona cativa de influência do Ocidente ou dos Estados Unidos: o Oriente Próximo e a América do Sul. Num certo sentido, o Terceiro Mundo continua a ser o principal objeto de rivalidade para os dois blocos. Mas a ação das duas superpotências precisa adaptar-se a situações que são definidas, em boa parte, pelos próprios países que motivam a competição entre elas. Em outras palavras, o Terceiro Mundo tornou-se um sujeito da história, além de objeto.

Não se pode estabelecer uma correlação rigorosa entre a atitude diplomática e o regime interno de cada Estado do Terceiro Mundo. Os que se aproximam da União Soviética tendem a criar instituições e a recorrer a práticas imitadas daquele país e da China. Contudo, mesmo esta tendência não se manifesta claramente pelo menos enquanto um partido aliado de Moscou ou de Pequim não assume o poder. O Egito usa armas soviéticas, mas prende os militares esquerdistas, inclusive comunistas.

Os países em desenvolvimento que se aliam ao Ocidente não são caracterizados nem por um determinado grau de desenvolvimento nem por um tipo especial de regime, liberal ou democrático. Os motivos mais comuns que levam os Estados asiáticos à aliança com os Estados Unidos são: a situação geopolítica, a debilidade do grupo que está no poder, uma

ameaça externa, um conflito local, o desejo de receber assistência econômica ou militar. A amizade (verbal ou diplomática) com a União Soviética explica-se — de acordo com o caso, e em proporções diferentes — pelos ressentimentos com relação ao Ocidente, a tática da chantagem, a preocupação em desarmar a posição da extrema esquerda.

As análises abstratas negligenciam uma dimensão da realidade: as duas superpotências e os dois blocos se defrontam, se opõem e rivalizam nos quatro cantos do mundo, mas as conjunturas regionais são diferentes. O sistema é universal, mas está composto de subsistemas. As duas superpotências estão presentes na Europa, na Ásia, na América do Sul e no Oriente Próximo; o Egito, por exemplo, não está presente no Sudeste da Ásia, mesmo que o presidente egípcio vá visitar a Indonésia. Na verdade, o conceito de *presença* é vago; num certo sentido, graças às Nações Unidas todos os Estados, pequenos ou grandes, estão presentes em toda parte, mantêm relações com todos os outros Estados. No plano da propaganda e do "turismo diplomático", não é impossível falar num "bloco dos não-alinhados", embora a fórmula seja contraditória e politicamente vazia: os não-alinhados deixariam de sê-lo, se constituíssem um bloco; o interesse comum em evitar a guerra entre as superpotências e o anticolonialismo não bastam para formular uma política comum.

Embora a noção de subsistema seja ambígua e os limites dos subsistemas sejam pouco nítidos, um exemplo mostrará o que significa o termo. No Oriente Próximo, a despeito do armistício assinado por Israel e seus vizinhos, subsiste oficialmente o estado de guerra. Os Estados árabes não reconheceram Israel e provavelmente não hesitariam em destruí-lo se tivessem a superioridade militar necessária para fazer isto em poucos dias. O equilíbrio de forças local é o fator decisivo da conjuntura; esse equilíbrio não pode, contudo, ser considerado com a abstração dos dados de caráter mundial.

Para evitar a guerra indesejável, as superpotências proíbem a violação de fronteiras por exércitos regulares (as Nações Unidas também, agindo assim por fidelidade a seus princípios); procuram fazer cessar rapidamente os combates entre soldados uniformizados (por diversas razões, os guerrilheiros são ignorados ou tolerados). Mas nem as superpotências nem as Nações Unidas podem ressuscitar os mortos ou rejeitar por muito tempo um fato consumado. O governo Nagy da Hungria desapareceu e seu chefe foi morto; o "traidor" Kadar, recebido com todas as honras nas Nações Unidas, dá sua opinião sobre os princípios da Carta. Para Israel, o equilíbrio de forças local é, assim, condição indispensável de sobrevivên-

cia, porque exclui o fato consumado, a eliminação pela surpresa do Estado que constitui objeto da controvérsia.

Não encontraremos nas outras regiões onde há subsistemas as mesmas características do Oriente Próximo: o estado de guerra perene e o equilíbrio de forças local. Mas um outro exemplo ilustrará o significado dos sistemas regionais, ou subsistemas. A revolução cubana modificou de súbito a conjuntura em todo o hemisfério ocidental. A conversão da China ao comunismo, a aquisição de armas termonucleares pela União Soviética, o lançamento dos *sputniks* — nenhum desses acontecimentos impressionou os governantes e os povos da América Latina ou abalou o prestígio e a autoridade dos Estados Unidos tão profundamente quanto a revolução de Fidel Castro. Os sentimentos antinorte-americanos, latentes na América Latina, manifestaram-se, e os governantes, a despeito da hostilidade que lhes inspirava a demagogia e a falta de equilíbrio do líder cubano, temiam ferir o respeito das massas pelo David barbudo, que ousou enfrentar o Golias com seu escudo de dólares.

Por que razão a revolução cubana teve tal influência na América Latina, maior do que a revolução chinesa? As razões são simples: nem os meios de transporte nem os meios de destruição modernos puderam suprimir o significado humano da distância, o reforço recíproco do parentesco histórico e da proximidade geográfica. O que Fidel Castro realizou, outros latino-americanos sonham fazer. De qualquer modo, os povos desse continente sentem que a experiência cubana é instrutiva, que pode indicar-lhes um caminho. As revoluções longínquas, feitas por povos de raça diferente, não despertam as mesmas paixões. A humanidade pode ser uma só, mas os povos não têm uma consciência clara dessa unidade: as comunidades regionais são mais fortes do que a comunidade mundial.

Em termos abstratos, um subsistema adquire realidade própria na medida em que os Estados e os povos vivem espontaneamente a solidariedade do seu destino, mesmo na ausência de um equilíbrio local de forças militares, e estabelecem uma diferença entre o que acontece dentro e fora da sua região geográfica e histórica.

Este último critério não é fácil de aplicar porque, em algumas regiões, a solidariedade geográfica, racial ou histórica parece menos forte do que as vinculações longínquas, de ordem econômica ou ideológica. Há uns dez anos, por exemplo, Tóquio parecia estar mais perto de Washington, de Londres ou mesmo de Paris do que de Pequim. Inserido na rede de bases e de alianças tecida pela superpotência marítima, o Japão comunicava-se mais facilmente com o mundo anglo-saxão do que com a China, berço da sua própria cultura. Este paradoxo parece agora atenuado e talvez desapareça inteiramente. É explicável pelo choque direto dos dois "grandes"

(ou, mais exatamente, de um dos "grandes" contra a aliança sino-soviética). Na Europa, esse choque fez surgir os blocos que conhecemos; na Ásia setentrional, levou a um rompimento temporário entre os aliados da baleia e os amigos do urso.

Um terceiro critério, útil para definir os subsistemas, resulta da própria rivalidade das superpotências, do motivo dessa rivalidade e da maneira como ela se manifesta em cada parte do mundo. A Europa não constitui um subsistema exclusivamente por causa do equilíbrio entre as duas coalizões e da consciência de uma civilização comum: o choque direto entre os dois "grandes" e a constituição dos blocos militares fazem com que funcione como um subsistema, um teatro de operações diplomático dotado de uma certa autonomia. Os atores internacionais sentem-se mais vitalmente afetados pelo que ocorre dentro desse teatro específico do que pelo que acontece fora dele.

Na Ásia setentrional é também o choque direto entre a potência marítima e a potência continental que dá um caráter próprio à conjuntura. Na Ásia do Sudeste, ao contrário, é a ausência de uma confrontação direta que constitui o dado primordial. A ameaça externa é chinesa, não russa. Os Estados Unidos se associaram com alguns Estados (Paquistão, Tailândia), correndo o risco de se afastar de outros, que preferem a neutralidade (Índia, Ceilão). Diretamente, ou por intermédio do pacto do Sudeste da Ásia, os Estados Unidos esforçam-se por proteger o Laos e o Vietnam contra a infiltração comunista. Neste caso, a conjuntura comporta ao mesmo tempo rivalidades locais (Índia e Paquistão), alianças dos Estados Unidos com os Estados mais fracos, uma possível rivalidade com raízes históricas (a Índia e a China) e uma tensão virtual entre Estados engajados e Estados neutros.

Na África, a conjuntura é diferente. É muito cedo ainda para fazer um julgamento categórico sobre a força do sentimento comunitário das suas elites ocidentalizadas (o exemplo do Congo sugere que, na massa, a consciência tribal prevalece ainda sobre a consciência nacional). As aproximações e as hostilidades entre os novos Estados mal começam a se desenhar. Mali e o Senegal demonstram hostilidade recíproca porque fizeram uma tentativa de união e porque um é mais "progressista" do que o outro. Os Estados francófonos e os Estados anglófonos não formam dois grupos, porém a educação francesa e inglesa recebida pelos governantes manifesta-se provavelmente na maneira de agir, e mais ainda na maneira de falar das classes dirigentes. Uma boa parte da diplomacia atual é essencialmente verbal e manifesta-se sob a forma de um debate permanente.

Nem os Estados Unidos nem a União Soviética estão presentes militarmente na África; os objetivos norte-americanos são diferentes dos que

prevalecem na Ásia ou na América do Sul: a neutralidade dos Estados lhes parece suficiente e o engajamento ocidental parece inútil ou mesmo perigoso. A União Soviética aplica suas técnicas ordinárias: propaganda, formação de militantes em escolas especiais, convites a estudantes, assistência moral ou material aos governos simpatizantes ou que estão em conflito com o Ocidente etc. Contudo, mesmo quando os objetivos soviéticos são atingidos plenamente e uma das jovens repúblicas africanas passa a se intitular "popular", isto não quer dizer que tenha sofrido uma sovietização do tipo europeu.

Um Estado africano pode ser convertido à nova fé, passando a ser governado por convertidos. Mas não estará sujeito à mesma pressão nem exposto às mesmas sanções dos satélites próximos da capital temporal e espiritual do comunismo. Os Estados que se transformam em "democracias populares", ou que se tornam "socialistas", na África ou na América do Sul, não foram coagidos pela União Soviética, como no caso da Polônia e da Hungria. Portanto, não alienam no mesmo grau sua autonomia. Se a elite dirigente comunista quiser se aproximar do Ocidente, ou se for substituída por outro grupo, a alteração de aliança não encontrará a mesma resistência que fez abortar a tentativa heróica dos húngaros.

Na África, cada uma das superpotências tem por objetivo principal evitar a presença da outra. Os Estados Unidos desejam preservar do comunismo o maior número possível das novas repúblicas, não para nelas estabelecer bases militares, nem mesmo para assegurar mercados ou jazidas de matérias-primas; simplesmente para opor obstáculos a uma inundação que poderá cobrir toda a terra. Por si mesmo, um país de alguns milhões de habitantes não interessa a nenhum dos dois "grandes"; mas cada mudança de alinhamento representa ganho de prestígio para um deles, uma perda para o outro. E o prestígio aumenta a força, como a força aumenta o prestígio.

O último subsistema que podemos discernir é o das Américas. Ainda há poucos anos, os Estados Unidos podiam considerar o hemisfério ocidental como sua zona de influência, independente das regiões disputadas da guerra fria. A política de boa vizinhança e a Organização dos Estados Americanos pareciam garantir-lhes a segurança e a influência predominante. É verdade que a propaganda comunista agia ativamente dentro da maioria das repúblicas americanas, mesmo quando o partido comunista, fora da lei, ficava limitado à ação clandestina. Mas os governos, democráticos ou despóticos (qualquer que fosse a coloração do seu despotismo), seguiam nas Nações Unidas as diretrizes dos Estados Unidos. Nenhum deles era comunista ou comunizante e nenhum praticava o "neutralismo ativo"

ou a "chantagem do fraco contra o forte", fossem boas ou más suas relações com os Estados Unidos.

O sinal de que uma região foi atingida pela guerra fria é a inversão do relacionamento ordinário entre os países fortes e os fracos. "Ajuda-me, ou o comunismo me dominará": este é o argumento, repetido de muitas formas diferentes, com que os governantes que se consideram favoráveis ao Ocidente pedem assistência aos Estados Unidos. "O que me recusas, os outros me darão": com esta fórmula, um governo que se declara neutro, e se julga bastante sólido, faz com que o Ocidente lhe dê o que deseja. "Desejo tua ajuda, mas em troca não farei nenhuma concessão. Pior para mim, e para ti, se o comunismo dominar minha população": este é o argumento de um Estado neutro, como a Índia.

Depois da revolução de Fidel Castro, em 1960, os Estados Unidos ofereceram 500 milhões de dólares aos países da América Latina. A lição não podia ser perdida, pois o fidelismo ameaçava fazer escola, e o temor de que isto acontecesse incitava os Estados Unidos a um comportamento generoso. Mas, não é esta uma reação natural?

Pode-se alegar que a ameaça soviética de usar engenhos balísticos intercontinentais no caso de uma agressão norte-americana contra Cuba é o motivo (e o símbolo) da expansão da guerra fria ao hemisfério ocidental. É impossível, de fato, ter a certeza de que a União Soviética não se arriscará a intervir militarmente[11], mesmo que seja em resposta a uma ação norte-americana. Em todo caso, o fato de que a relação de forças global permite que a União Soviética instale-se na proximidade da costa dos Estados Unidos (da mesma forma como estes há anos se instalaram perto das fronteiras soviéticas) não é a única causa, nem a principal, da alteração ocorrida nas relações interamericanas.

Na América Latina a crise social não é menos grave do que em outras regiões; os governos latino-americanos não são menos sólidos, mas as acusações feitas aos Estados Unidos são menos virulentas — devido à presença das grandes empresas daquele país e em virtude da proximidade e da própria supremacia norte-americana. Para obter maior assistência, só faltava à America Latina um argumento, decisivo: o perigo comunista, ou a ameaça de revoluções "progressistas", um argumento que foi fornecido por Fidel Castro.

O desaparecimento das zonas cativas de influência é um aspecto da unificação do campo diplomático mundial. Cada uma das superpotências dirige um bloco; fora desses blocos, enfrentam-se em plena rivalidade,

11. Pessoalmente, não acredito que a União Soviética interviesse se os fuzileiros navais norte-americanos desembarcassem em Cuba com os emigrados, ou logo depois.

embora não deixem de respeitar certas regras de moderação e de prudência. É um processo de unificação incontestável, que não apaga contudo os limites aproximados dos subsistemas, que a geografia sugere e a história, inscrita no coração dos homens, confirma ou apaga.

4. *O destino do Estado territorial nacional*

O tipo de Estado dominante na nossa época é o Estado nacional: um povo que, exprimindo sua vontade de independência, transforma-se em nação organizada politicamente. Contudo, muitos autores falam no declínio e no fim do Estado nacional.

Esta aparente contradição desaparece à luz de uma análise do que é o Estado nacional para os que anunciam seu declínio. J.H. Herz, por exemplo, fala em "Estado territorial", e não em "Estado nacional". O "Estado territorial", característico do período clássico na Europa (entre o fim das guerras religiosas e a Segunda Grande Guerra), é definido antes de tudo pelo comportamento unitário de uma unidade política, cuja soberania se estende sobre território com limites precisos, que podem ser traçados num mapa. Lembra Herz que o Estado moderno é uma "centralized area-unit, whose sovereignty, independence and power all resulted from its territoriality[12]". O soberano — o rei ou seus sucessores democráticos — pode impor sua vontade sobre todo o território do Estado. Em outras palavras, tem o monopólio da força militar dentro desse território. Por outro lado, visto de fora das fronteiras do Estado, ele é o representante da coletividade em nome da qual tem o direito e o dever de falar, e cuja independência protege com uma força militar, contra os rebeldes e os inimigos externos. "For throughout history, we notice that the basic political unit has been that which actually was in a position to afford protection and security to human beings, peace within, through the pacification of individual and group relationships and security from outside interference or control[13]."

Militarmente, o Estado tinha como objetivo primário, em caso de guerra, a *defesa* do território: fortificações eram construídas para prevenir ou deter as invasões. Em tempos de paz, não havia outras forças armadas

12. "unidade de área centralizada, cuja soberania, independência e poder resultaram da sua territorialidade". John H. Herz, *International Relations in the Atomic Age*, New York, Columbia University Press, 1959, p. 58.

13. *Ibidem*, p. 40: "Em toda a história observamos que a unidade política básica foi sempre aquela que tinha condições efetivas de dar proteção e segurança aos seres humanos dentro de fronteiras determinadas, mediante a pacificação das relações entre indivíduos e grupos e a proteção contra a interferência e o controle por agentes externos."

no território do Estado a não ser as suas próprias. Por outro lado, os soberanos não tinham nem o direito nem a capacidade de interferir nos assuntos dos outros Estados. A compartimentalização do espaço consagrava a distinção entre diplomacia e política interna. Está claro que o Estado perdeu hoje certas características essenciais que possuía na aurora dos tempos modernos e que davam sentido pleno à fórmula da territorialidade.

Atualmente, em tempos de paz satélites sobrevoam o espaço aéreo dos Estados. O sobrevôo pelo avião U2 era ilegal, mas o sobrevôo por satélites não o é; até que altura vai a soberania do Estado? Na hipótese de guerra atômica, o Estado não seria capaz de proteger seus cidadãos, suas cidades ou território. Em plena paz, aceita-se o estacionamento de tropas aliadas, o que simboliza a perda da autonomia militar. Na guerra fria, as fronteiras — tão permeáveis aos movimentos transnacionais como aos engenhos balísticos — são atravessadas por idéias, militantes políticos e até mesmo por guerrilheiros.

Esses fatos incontestáveis podem ser interpretados à luz de três afirmativas: a tecnologia militar desvalorizou o Estado nacional; as idéias e os partidos transnacionais provocam uma confusão entre assuntos internos e assuntos internacionais; multiplicam-se os organismos inter ou supranacionais, de natureza econômica, política e militar (bloco atlântico, OTAN, Mercado Comum Europeu).

É verdade que o Estado nacional foi desvalorizado pelos engenhos balísticos. Mas terá sido desvalorizado por nacional? Na verdade, foi o Estado territorial que se desvalorizou, porque a bomba atômica criou a possibilidade de destruir fisicamente o inimigo antes de desarmá-lo. O que as armas de destruição maciça modificaram fundamentalmente foi a noção de *defesa*. Quaisquer que sejam as dimensões de um território, qualquer que seja o princípio constitutivo da comunidade política, uma bomba termonuclear pode fazer dois ou três milhões de vítimas ao explodir sobre uma grande cidade. Os engenhos balísticos e os bombardeiros transportam essas armas de extermínio de um canto para outro do planeta. Em outras palavras, a desvalorização dos Estados nacionais pela teconologia militar é um fato incontestável; contudo, seria um equívoco invocá-lo para justificar uma organização supranacional — uma federação européia, por exemplo, ou uma unidade atlântica; essas organizações mais vastas seriam igualmente incapazes de proteger seus territórios ou "cidadãos".

A permeabilidade das fronteiras às idéias e aos partidos transnacionais é outro fato incontestável, mas não representa uma inovação radical: já vimos que é uma conseqüência, ou uma expressão, da heterogeneidade do sistema. O Estado nacional da monarquia absoluta, depois das guerras religiosas e antes das guerras revolucionárias, reprimiu esta heterogenei-

dade proibindo aos indivíduos a escolha da religião, proibindo os príncipes de intervir nas relações entre os outros soberanos e seus súbitos ou proibindo as Igrejas de fazer proselitismo além das fronteiras nacionais. O problema foi resolvido, em cada Estado, de um modo próprio, considerado sempre como legítimo — desde que estabelecesse a paz interna e não perturbasse os vizinhos. A paz alcançada desta maneira valia bem o sacrifício do direito individual de escolher o credo — sacrifício difícil, porque os homens acreditavam que a salvação da sua alma dependia dessa escolha.

A Revolução Francesa tinha abalado a homogeneidade política do sistema europeu. Durante um quarto de século os europeus assistiram a traições e transferências de fidelidade: oficiais prussianos prestavam serviço ao tzar, enquanto o rei da Prússia "colaborava" com Napoleão; os "emigrados franceses" combatiam os exércitos da França, um general republicano foi feito rei da Suécia, Estado que estava em guerra com seu país de origem. Outro general republicano foi morto pelos franceses defendendo os monarcas coligados contra sua pátria; alemães eram tentados pela "liberdade" e pelo "jacobismo", como havia franceses nostálgicos do *Ancien Régime*.

A impenetrabilidade das fronteiras e a coerência do corpo político estão condicionadas ao consentimento geral dos Estados, à legitimidade dos regimes e à legalidade dos governos. A Santa Aliança contra os revolucionários não teve duração muito longa (contudo, ainda em 1848 o tzar aplicou um dos seus princípios, para ajudar seu irmão austríaco na repressão da revolta húngara). A combinação da diplomacia tradicional e dos movimentos transnacionais contribui para limitar os conflitos de uma forma curiosa. Os reis contentavam-se com aparelhos militares inferiores aos recursos disponíveis e às possibilidades técnicas. Os movimentos transnacionais (liberalismo, socialismo, nacionalismo) ou eram fracos (a 1.ª Internacional, por exemplo, só retrospectivamente adquiriu importância histórica) ou estavam sob a direção de homens mais conservadores do que revolucionários (como Bismarck).

A heterogeneidade do sistema mundial contemporâneo postula por sua vez as implicações da rivalidade entre as ideologias estatais, uma vez que cada Estado tem uma concepção própria da ordem justa (econômica, social, política) e nega a legitimidade, histórica ou humana, dos regimes baseados no princípio oposto. A extensão universal do sistema impede que se adote o método de pacificação que foi aplicado no fim das guerras religiosas: consagrar a divisão ideológica pela compartimentalização do espaço, fazendo as fronteiras tão impermeáveis às idéias quanto aos soldados inimigos. A rigor, isto poderia acontecer se os dois blocos estivessem

sós no mundo; mas hoje o conflito ideológico não pode ser contido, ou resolvido, pela compartimentalização do espaço, devido à simples razão de que, mesmo que o desejassem, as duas superpotências não poderiam dar garantias mútuas contra a difusão das suas ideologias.

Na zona dos dois blocos, a heterogeneidade é antes de tudo a dos *regimes*: as nações e os Estados aceitam o mesmo princípio fundamental de legitimidade, e a diferença em termos de desenvolvimento relativo não é muito grande. É verdade que a União Soviética foi, em sua origem, um império multinacional e continua a manter uma distinção entre a nacionalidade (ucraniana, georgiana, armênia etc.) e a cidadania soviética comum. É uma diferença real, contudo, teoricamente[14] as nacionalidades da União Soviética têm o direito de dissidência e integram a União Soviética por sua própria vontade. Nos Estados Unidos, a nacionalidade de origem dos cidadãos se funde numa "nacionalidade adotiva", que é mais importante. As dimensões territoriais e a diversidade de origem da população são pontos de semelhança que os Estados Unidos têm com a União Soviética, e não com os países europeus.

Fora da zona dos dois blocos, a heterogeneidade é mais profunda, porque afeta diretamente o *corpo político* dos Estados. As novas repúblicas africanas, por exemplo, são pequenas demais para ter os meios de uma economia moderna ou de defesa nacional, e a multiplicidade tribal lhes impede a coesão interna. Esses Estados africanos são pré-nacionais, ou subnacionais, no sentido em que a instituição estatal não tem diante de si uma nação unificada, enquanto na Europa, Estados autenticamente nacionais sentem-se em situação de desfavorecimento em contraste com as superpotências e por isto esforçam-se por alcançar uma união, mediante organizações inter ou supra-estatais[15]. Entre os dois extremos — a república da Guiné, com três e meio milhões de habitantes, que afirma sua independência total na base da territorialidade, e os Estados da Europa ocidental que, com talvez cinqüenta milhões de habitantes, se dizem inferiorizados — estão as dezenas de Estados da América Latina e da Ásia, alguns tão pequenos quanto os Estados africanos, outros tão grandes quanto as superpotências, em população e território; alguns tão coerentes quanto a França ou a Alemanha (o Japão), outros tão compósitos em termos de raça, língua e religião quanto a União Soviética (Índia). Até hoje a diversidade da população indiana não parece ter afetado seriamente sua lealdade com respeito

14. Naturalmente, trata-se de uma ficção, significando apenas que os dirigentes soviéticos aceitam o princípio da autodeterminação.

15. As organizações supranacionais implicam a transferência para si da soberania do Estado; as organizações internacionais baseiam-se simplesmente na cooperação entre Estados soberanos. Na verdade, a fronteira entre as duas categorias é flutuante.

ao Estado federal. Mas os comunistas já inflamaram várias vezes disputas lingüísticas, com o propósito de comprometer a unidade da "nação multinacional" e a solidez do Estado federal. Outros Estados, como a Birmânia, a Tailândia e o Ceilão têm dimensões menores e contudo englobam "minorias nacionais[16]".

A heterogeneidade ideológica do sistema aparece em todos os subsistemas e em todos os Estados, de forma diferente: às vezes a rivalidade das duas superpotências exprime-se, de modo direto e brutal, em dois partidos, ou dois governos, cada um dos quais mantém ligação com uma delas[17]. Mais freqüentemente, os partidos exprimem realidades tribais, sociais ou nacionais próprias. A heterogeneidade de dois Estados, dentro de um subsistema (como Mali e Senegal), é função ao mesmo tempo das realidades nacionais (ou tribais) e das realidades ideológicas (regionais ou mundiais). Os Estados novos são ameaçados pela ação dirigida contra seu regime e contra sua unidade nacional. Tudo se passa como se vivessem ao mesmo tempo os conflitos nacionais da Europa do século XIX e os conflitos sociais do século XX.

Poder-se-ia concluir, assim, que nas zonas de civilização fora do Ocidente o Estado territorial e nacional morreu antes de nascer? Sim e não. O Estado territorial é permeável às ideologias e à guerrilha; não conheceu a era das fortificações, da neutralidade ideológica e da não-ingerência nos assuntos internos. Participa das disputas entre as superpotências — *volens nolens* —, antes de ter podido gozar as vantagens do Estado "fechado" e antes de chegar à maturidade. Contudo a despeito das disputas internas, regionais ou importadas (ou por meio dessas disputas) ele se esforça por alcançar a realização própria. O tipo de Estado que todos os novos Estados querem ser é o Estado territorial e nacional: territorial no sentido de que, dentro das suas fronteiras, o soberano tem direito a fazer o que deseja; nacional no sentido de que o soberano não pretende ser o proprietário do território, ou o senhor dos que nele habitam, mas a expressão de um povo.

O Estado nacional está longe de ser ultrapassado historicamente; para uma grande parte da humanidade ele é um objeto no horizonte, uma meta a alcançar. Os Estados novos foram criados pelos nacionalismos, isto é, pela recusa, por parte de um ou vários grupos humanos, de obedecer a homens de outras raças, vindos de outros países.

16. Vale lembrar a cisão havida no Paquistão, em 1972, quando a população bengali se constituiu em novo Estado: Bangladesh (N. do T.).

17. Se o partido comunista imita facilmente seu inspirador, o partido pró-Estados Unidos não pode fazer o mesmo, quando menos em virtude da presença vigilante de um forte partido de inspiração soviética.

Os Estados novos que não têm mais do que alguns milhões de habitantes[18] estarão por isto condenados, serão ficções jurídicas, incapazes de viver, em vez de realidades históricas? Hesitaria em chegar a tal conclusão, de modo precipitado. As Nações Unidas estão fundamentadas em certas idéias relacionadas com o Estado nacional e territorial. Por mais fracos que sejam os Estados, seus governantes têm hoje a faculdade de tornar legal ou ilegal, do ponto de vista do direito internacional, a intervenção militar de uma das superpotências no seu território; de ceder ou recusar a um dos "grandes" uma posição estrategicamente importante. É verdade que o preço a pagar por tal capacidade é precisamente a ingerência psicopolítica das superpotências nos assuntos internos dos pequenos países. Contudo, como a lei internacional proíbe (e a prudência desaconselha) o emprego de força militar regular, uma elitè resoluta e um povo coerente têm um certo poder com respeito às superpotências: podem manter-se fora da guerra fria, deixando de se aliar a um dos campos em conflito. Em outras palavras, devido à estrutura bipolar do sistema internacional e às idéias que prevalecem (com alguma hipocrisia) nas Nações Unidas e na opinião mundial, um Estado militarmente incapaz de se defender não é incapaz de sobreviver.

A alegada incapacidade de sobrevivênvia dos pequenos Estados estará relacionada com uma economia? Sem dúvida há uma dimensão ótima para cada Estado, em cada época. Não é certo, contudo, que esse *optimum* tenha um caráter geral; que, numa época dada, uma certa dimensão possa ser considerada como a mais vantajosa em todo o mundo, com respeito à produção, ao crescimento, ao nível de vida. Sabemos, aliás, que a noção de vantagem econômica não é unívoca. O *optimum* de bem-estar num determinado momento não coincide com a taxa máxima de crescimento. O mesmo nível de vida pode ser alcançado com uma distribuição diferente da mão-de-obra entre os vários setores. Limitemo-nos, portanto, a examinar algumas afirmativas, aparentemente incontestáveis.

Há uma dimensão mínima abaixo da qual o custo geral, estritamente político, do Estado é por demais elevado em relação à população. Os países com menos de um milhão de habitantes são, a este propósito, evidentemente irracionais, embora haja casos em que um recurso local (o petróleo do Gabão, o ferro de Luxemburgo) dê à população os meios e o desejo de afirmar sua independência. Na África ocidental, os custos gerais da administração e do governo se reduziriam bastante se houvesse uma fusão de várias repúblicas. Mas os países mais generosamente dotados pela nature-

18. Há Estados com população ainda menor. Por exemplo, Dominica, que se tornou independente em 1978, com 78.000 habitantes (N. do T.).

za perderiam sua vantagem relativa ao se integrarem em espaço mais amplo — mesmo que isto trouxesse um aumento da renda do Estado integrado (e os impostos coletados na Costa do Marfim, por exemplo, tenderiam a ser gastos, em parte, em outras regiões, menos desenvolvidas, do hipotético Estado da África ocidental).

Deixemos de lado por um momento o problema — importante mas não decisivo — dos custos gerais do Estado em relação à população. A questão essencial é saber qual é a estrutura mais favorável ao desenvolvimento. A quebra da unidade econômica da Europa central teve conseqüências deploráveis, no período de entreguerras, porque provocou o rompimento de laços muito antigos. Mas o progresso econômico alcançado por todos os países da Europa, inclusive os países pequenos, como a Áustria (que antes eram considerados incapazes de sobreviver), mostram a extrema flexibilidade do sistema industrial e o perigo que há em atribuir significação permanente a circunstâncias singulares.

Observemos os novos Estados da África e da América: dois tipos de consideração, pelo menos, determinam o quadro institucional mais favorável para o desenvolvimento: considerações de ordem política e de ordem econômica, que muitas vezes não se ajustam. A coerência de uma nação e a autoridade do Estado que a representa são indispensáveis à modernização. Na África, onde a massa da população tem uma consciência mais forte da solidariedade étnica do que da solidariedade nacional ou cívica, não se pode considerar como certo que a solução imperialista fosse pior do que a "balcanização" ocorrida. É verdade que falta coerência aos pequenos países, havendo diversidade tribal mesmo em populações reduzidas, às vezes de apenas um milhão. Contudo, pelo menos a elite ocidentalizada que é responsável pelos Estados apresenta uma relativa coerência e, estando mais perto dos governados, tem melhores possibilidades de manter a autoridade sem violência excessiva.

Mesmo o Sudão e o Senegal não conseguiram chegar a uma federação. É possível que a fase atual, de pequenos Estados, seja um passo necessário para ultrapassar a tradição tribal, criando uma certa lealdade estatal (isto é, um sentimento de fidelidade a essa realidade longínqua e abstrata: a nação ou o Estado).

Em sentido contrário, dois argumentos podem ser apresentados: os interesses nacionais, com seu cortejo de paixões e de preconceitos, logo se tornam impossíveis de erradicar. Melhor seria, portanto, passar diretamente das tribos aos grandes conjuntos. A resposta a esta objeção me parece a seguinte: sem dúvida teria sido desejável saltar a etapa dos pequenos Estados, o que, contudo, não seria provavelmente possível, numa época em que o emprego da força é tido como imoral. A outra objeção é econômica:

que desenvolvimento é possível, com limitações tão grandes? Seguramente seriam preferíveis estruturas mais amplas, pelo menos em teoria. Contudo, quando se trata de melhorar a produção agrícola, de instalar meios de comunicação modernos ou mesmo de utilizar jazidas de matérias-primas, as primeiras etapas do desenvolvimento não são proibitivas para os pequenos Estados. Só nas etapas posteriores há o risco de que os obstáculos acumulem-se.

Quanto menor o Estado, mais seu desenvolvimento exige especialização; mais os planejadores devem escolher entre as indústrias a instalar no país, e mais as indústrias instaladas dependerão do mercado externo. Muitos dos novos Estados confiam a funcionários a tarefa de promover e orientar o processo de industrialização. A limitação dos recursos humanos acrescenta às dificuldades intrínsecas do desenvolvimento nas condições da África e aos problemas trazidos pelo planejamento executado muitas vezes por administrações improvisadas. Do ponto de vista econômico, não há dúvida de que teria sido preferível limitar a "balcanização" da África.

Na fase atual, a coesão nacional é a exigência mais importante. Um pequeno país cujos governantes são obedecidos está em situação melhor do que um Estado de grandes dimensões ameaçado a cada instante pela desintegração (ainda mais porque um mercado comum regional que se adote ou acordos de comércio podem atenuar os inconvenientes dos pequenos Estados).

A partir destas considerações, não seria paradoxal chegar à conclusão de que um pequeno Estado é às vezes mais viável do que um grande, na África de hoje. Tradicionalmente, um Estado só era considerado viável na medida em que podia organizar uma certa máquina de defesa. Mas essa fórmula merece muitas qualificações. Quando os Estados pequenos não se podiam defender dos grandes, estes concordavam muitas vezes, por diferentes razões, em deixá-los viver (a razão mais freqüente era a impossibilidade de chegar a um acordo sobre a partilha do seu território). O pequeno Estado que possuía uma posição estrategicamente importante privava todos os "grandes" das vantagens que um deles poderia ter, se o conquistasse. Às vezes o Estado pequeno criava uma zona neutra entre as fronteiras das grandes potências, transformando-se em "Estado-tampão". Com muita freqüência o pequeno Estado devia sua sobrevivência menos à própria capacidade de defesa do que ao interesse dos poderosos (interesse de deixá-lo viver sua vida independente). A capacidade militar de defesa não passava de um instrumento secundário da independência nacional.

Atualmente, os grandes Estado têm, mais do que nunca, meios de destruir os pequenos; podem mesmo destruir suas cidades e população sem precisar desarmá-los. Contudo, enquanto não houver monopólio termonu-

clear (e mesmo nesta hipótese), as armas de destruição maciça não poderão ser utilizadas em conflitos secundários. Nenhuma das superpotências já tentou intimidar um pequeno país brandindo sua "espada nuclear". É através da subversão que os Estados poderosos procuram conquistar os pequenos, não pela intimidação atômica ou pela invasão. Ora, a capacidade de resistência à subversão reflete a coerência nacional e a autoridade do governo, não o volume dos recursos disponíveis. A solidariedade da nação com seus líderes é a melhor defesa possível contra este tipo de agressão, que em nossa época é o mais provável. Neste sentido, a potência defensiva dos Estados novos em termos de paz é, muitas vezes, inversamente proporcional a suas dimensões.

Há mais: num sistema de âmbito mundial, os mesmos motivos que levavam outrora os Estados importantes da Europa a respeitar a independência dos pequenos beneficiam um grande número destes. As grandes potências podem chegar a um acordo implícito sobre a neutralidade da África, como em outros tempos a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha chegavam a um acordo sobre a neutralidade da Bélgica. A rivalidade entre os "grandes" faz a felicidade dos demais, quando estes são favorecidos pela geografia.

A "desclassificação" dos Estados europeus, no momento mesmo em que se multiplicam os Estados anões, tem uma certa lógica, à luz da análise que fizemos aqui. Os Estados anões não são sujeitos da "grande política"; já os Estados europeus não podem deixar de sê-lo, porque são ricos e têm força virtual. Hesitam em se refugiar com resignação na neutralidade e relutam em criar definitivamente um conjunto supranacional que tivesse condições de plena autonomia. Oscilando entre a nostalgia da grandeza, a tentação da neutralidade e a vontade de uma integração supranacional, as ex-grandes potências européias não dispõem dos recursos necessários para os protagonistas do primeiro plano no cenário internacional, mas têm recursos amplos demais para poder encontrar sua segurança na renúncia.

É provável que a corrida armamentista exerça uma influência decisiva sobre o estatuto final desses Estados — pequenos demais para se tornarem superpotências, grandes demais para ingressar na categoria dos pequenos Estados.

A extensão universal do sistema diplomático, a universalidade da sociedade industrial e o triunfo da concepção norte-americana da ordem jurídica internacional criaram a conjuntura internacional peculiar que estamos descrevendo. Para a escala deste século, as antigas grandes potências da Europa são apenas médias; só os Estados continentais ultrapassam o limiar da grandeza. Só os que são bastante desenvolvidos industrial-

mente são fortes. Os inimigos têm um interesse comum em não fazer a guerra; opõem-se em todos os pontos do globo, e contudo são aliados contra a guerra.

Fora da zona de civilização onde surgiu a sociedade moderna, todos os povos querem adquirir os mesmos meios de potência e de grandeza. Contudo, os países subdesenvolvidos não são unidos, mesmo no sentido negativo: uns são pequenos, outros são grandes; uns se aproximam da ideologia soviética, outros da ideologia ocidental; alguns são neutros, outros se alinham com um dos dois blocos. Quando se trata de raça, cultura ou maneira de viver as diferenças entre eles são evidentes.

A heterogeneidade das civilizações, hoje englobadas num mesmo sistema, poderá trazer a longo prazo conseqüências mais graves do que a simples oposição de dois regimes, ou de duas doutrinas; mas ela está provisoriamente dissimulada pela constituição de dois blocos, cada um dos quais defende uma idéia própria (um modo específico da mesma sociedade industrial), assim como pela igualdade formal dos Estados, representados todos nas Nações Unidas.

Igualmente desejosos de ganhar a simpatia dos povos que deixam o *status* colonial, os dois blocos são rivais no ardor com que denunciam o racismo e (com a exceção de uns poucos Estados europeus) o colonialismo. Os "bárbaros", até aqui sujeitos aos europeus, não deixam de ser colônias para voltar a suas tradições nativas, estabelecendo reinos independentes pela força bruta; procuram organizar sua vida política de acordo com os modelos fornecidos pelos antigos senhores, sendo reconhecidos imediatamente, no plano jurídico, como iguais aos Estados mais antigos e às potências mais poderosas. Ninguém se arrisca a sugerir que a igualdade dos Estados, na Assembléia Geral das Nações Unidas, não implica a igualdade de valor, em termos de civilização — como a igualdade das almas diante de Deus não apaga a desigualdade das pessoas em matéria de inteligência e sabedoria.

CAPÍTULO XIV

A Estratégia da Dissuasão

A dissuasão — um modo de relacionamento entre duas pessoas ou duas coletividades — é tão antiga como a humanidade. A possibilidade de receber uma punição dissuade a criança de rasgar as folhas dos livros do pai, como a possibilidade de ser multado dissuade o motorista de estacionar numa área proibida. Se o pai ameaçou o filho com o castigo, a dissuasão foi praticada explicitamente. A ameaça da multa está contida no regulamento do trânsito, cuja eficácia depende do número de guardas em serviço. O risco de um acidente dissuade o automobilista de dirigir com velocidade excessiva — mesmo que ele seja indiferente às sanções policiais. Em outras palavras, na vida social os indivíduos são dissuadidos de fazer alguma coisa pelo temor das *conseqüências* possíveis, das *punições* previstas ou da execução de uma *ameaça*.

O mecanismo da dissuasão pode funcionar também entre duas unidades políticas — ambas soberanas e armadas —, na ausência de uma ameaça explícita. Durante as guerras deste século, ninguém duvidava de que a Suíça se defenderia, se fosse atacada: os suíços deram muitas provas da sua resolução, com os sacrifícios que fizeram para armar e treinar seu exército. A força militar da Suíça era suficiente para tornar bastante custosa a ocupação do seu território por um agressor. A capacidade que tinha o país de dissuadir a agressão externa dependia ao mesmo tempo dos meios materiais acumulados pelo governo e da coragem e coesão que os estrangeiros atribuíam ao seu povo.

Um Estado neutro depende, por definição, da dissuasão: não pretende impor aos demais sua própria vontade, a não ser se para convencê-los a não interferir com sua independência. A potência de dissuasão situa-se entre a potência defensiva e a ofensiva, no sentido que demos aos dois conceitos[1]: não é estritamente defensiva porque, para dissuadir, um Es-

1. Cf. Cap. II.

tado pode interferir em zona geograficamente afastada do seu território; não é ofensiva porque procura prevenir, não provocar a ação de outros Estados.

A potência de dissuasão torna-se puramente defensiva no caso do Estado que busca exclusivamente evitar a agressão dirigida contra ele. O Estado neutro só exercita dissuasão em seu próprio benefício; uma força militar voltada inteiramente para a defensiva satisfaz as exigências da sua diplomacia, também puramente defensiva. A possibilidade de êxito deste tipo de posicionamento internacional cresce com a avaliação que se faz da eficácia militar do Estado neutro, e em razão inversa da expectativa de vantagens que a agressão promete ao Estado agressor.

No passado, os meios militares empregados na dissuasão eram defensivos no caso dos Estados neutros, mas não no das grandes potências. A linha Maginot não dissuadiu a Alemanha de atacar a Tchecoslováquia, ou de atacar Dantzig. Naturalmente, ela teve uma certa importância na prova de vontades que precedeu o conflito armado. Vamos supor que a linha Maginot tivesse sido considerada, em Paris e em Berlim, como base para uma ofensiva do exército francês, e como uma garantia de que as batalhas da guerra esperada não seriam travadas em solo francês. Na medida em que aquelas fortificações acrescentavam-se aos recursos da França e modificavam em seu favor o quadro provável das hostilidades, a ameaça de guerra geral com a qual a Grã-Bretanha e a França procuravam dissuadir a Alemanha de atacar a Polônia poderia ter impressionado mais os dirigentes do III Reich. Para dissuadir outro Estado de atacar um aliado, a grande potência precisa, muitas vezes, de um exército capaz de tomar a ofensiva. Uma diplomacia defensiva, isto é, empenhada em manter o *statu quo*, não implica necessariamente um exército na defensiva, como já tivemos ocasião de ver.

Em 1938, a França tentou dissuadir Hitler de atacar a Tchecoslováquia: Hitler não se impressionou, e os franceses e ingleses preferiram a capitulação tcheca ao risco de executar sua ameaça. Em 1939, a Grã-Bretanha tomou a iniciativa de assinar um tratado de assistência recíproca com a Polônia, na esperança de dissuadir Hitler com a demonstração dramática de uma resolução da qual ninguém poderia duvidar. A Inglaterra cumpriu a palavra empenhada: ao assinar o pacto com a Polônia, "queimara seus navios": não tinha outra alternativa para a guerra, no caso de uma agressão alemã contra a Polônia, a não ser a desonra. E escolheu a guerra.

Estas sumárias evocações históricas nos fazem lembrar que o mecanismo de dissuasão é anterior à era atômica. A modalidade de dissuasão que os autores ingleses chamam de *passiva* — prevenir um ataque contra o

detentor do instrumento de dissuasão — é comparável à dos países neutros: o sujeito da dissuasão é o seu único beneficiário. A dissuasão *ativa* é a que a França e a Grã-Bretanha quiseram exercer em benefício da Polônia, em 1939. Hoje como ontem, a dissuasão depende dos *meios materiais* de que dispõe o Estado e da sua *resolução*, vista pelo Estado que é objeto da dissuasão.

O problema essencial da dissuasão é ao mesmo tempo psicológico e técnico. De que modo um Estado, que está diplomaticamente na defensiva, pode convencer um outro, engajado em ofensiva diplomática, de que executará sua ameaça? Os dois procedimentos mais correntes são aqueles empregados para simbolizar a garantia inglesa dada à Polônia em 1939 e os preparativos de defesa dos suíços: o engajamento solene, que torna o recuo quase impossível.

Em que ponto a dissuasão na era atômica apresenta peculiaridades? Obviamente, a novidade está nas conseqüências materiais da execução da ameaça. Hitler sabia que a França e a Grã-Bretanha desejavam ardentemente evitar uma segunda guerra mundial, mesmo que esta lhes trouxesse a vitória, pois enfraqueceria a França e desintegraria o império britânico. *A ameaça é menos convincente quando sua execução contraria os interesses do Estado que ameaça.* Contudo, em 1939 a execução da ameaça franco-britânica não era improvável ou absurda, porque aos olhos dos governantes, e provavelmente da maioria dos cidadãos dos dois países, a guerra era preferível à capitulação, que levaria ao triunfo do império hitlerista.

A guerra parecia uma perspectiva custosa, mas não catastrófica. Os governantes da Inglaterra e da França consideravam a paz preferível à vitória na guerra; em outras palavras, acreditavam que sua situação, após a vitória, seria pior do que a de antes da guerra; achavam, contudo, que se não resistissem sua situação seria ainda pior. Hitler tinha suas razões para não acreditar na ameaça, mas os franceses e os ingleses podiam executá-la sem qualquer irracionalidade. Contudo, como se veria uma situação semelhante desde que entrasse em jogo a possibilidade de usar bombas atômicas ou termonucleares?

O leitor não ignora que as armas de destruição maciça não podem ser comparadas com nenhuma outra arma que a humanidade já utilizou, no curso dos últimos milênios; é provável, contudo, que não perceba exatamente o grau em que essas armas revolucionaram a tecnologia militar. "The individual weapons against cities and population masses are thousands of times more powerful than they were only ten years ago, and millions of times more powerful than twenty years ago. One single bomb harbor a force greater than all the explosives used by all beligerants in World War II, or even reater than all the energy ever used in any form in

all previous wars of mankind put together. Yet this force is concentrated in a device which can be transported in a conventional aircraft of which there exists thousands. And, in the world as a whole, there are dozens, probably hundreds, if not thousands, of such bombs.[2]" Nunca a fórmula banal de que a diferença de quantidade cria uma diferença de qualidade foi ilustrada de modo tão dramático. A aceleração da história nunca apareceu de forma tão clara. Menos de dez anos passaram entre as bombas com o poder explosivo de quilotons (milhares de toneladas de TNT) e as bombas de megatons (milhões de toneladas de TNT). Progressos comparáveis nos "vetores" (veículos capacitados a transportá-las) abriram a era dos engenhos balísticos (foguetes), sucedendo a era dos bombardeios. A velocidade desses vetores não se mede mais em centenas, porém em milhares de quilômetros horários. O tempo necessário para que esses engenhos cruzem o espaço que separa os continentes não se conta mais em horas, porém em minutos, (cerca de trinta minutos, entre a URSS e os EUA). Assim, não se pode deixar de sentir a convicção de que iniciamos uma nova era. A interpretação mais simples é a expressa pelo Presidente Eisenhower quando disse que "there is no alternative to peace" ("Não há alternativa para a paz"). De fato, "a guerra é impossível".

Mas essas duas afirmativas são inexatas e, de certa forma, contraditórias. Se a guerra termonuclear fosse impossível, no sentido exato da palavra, não se poderia empregar a dissuasão, fazendo uma ameaça impossível de executar. Este é, de fato, o paradoxo da "dissuasão termonuclear": se a ameaça não pode ser executada, como utilizá-la para dissuadir o adversário? Se a ameaça é feita, isto significa que a possibilidade da sua execução é aceita pelo Estado sujeito e pelo Estado objeto.

Poder-se-á objetar que a impossibilidade, no caso, não é material, mas moral; a execução é concebível mas todos os Estados que possuem essas armas monstruosas têm o desejo ardente de não utilizá-las. Pela primeira vez na história, eles preparam-se para uma guerra que não querem fazer; não se esquecem de que o interesse comum em que não haja guerra é mais importante do que os motivos dos conflitos em que estão engajados. Os

2. "As armas que podem ser usadas individualmente contra cidades e as populações urbanas, são milhares de vezes mais poderosas do que as de dez anos atrás, e milhões de vezes mais poderosas do que as de vinte anos. Uma única bomba pode conter um poder maior do que todos os explosivos usados por todos os beligerantes na Segunda Guerra Mundial; maior do que o somatório de toda a energia já usada, sob qualquer forma, em todas as guerras anteriores. Contudo, essa força está concentrada numa bomba que pode ser transportada num avião convencional — e há milhares desses aviões, capazes de transportá-la. E no mundo há dúzias, provavelmente centenas — se não milhares — de tais bombas." Morgenstern, *The Question of National Defense*, New York, 1959, p. 9.

países que possuem "dispositivos termonucleares"[3] tornam-se cada vez mais prudentes, à medida que sua capacidade de destruição aumenta. É como se depois de Hiroshima e Nagasaki, a humanidade tivesse jurado só usar armas do passado, limitando-se a estocar as armas do futuro.

Sem dúvida o efeito mais visível do armamento termonuclear foi dissuadir as duas superpotências de chegar à guerra total, incitando-as à moderação, obrigando-as a respeitar mutuamente seus interesses vitais. A tese otimista da paz pelo terror (ou, pelo menos, a limitação das guerras pelo medo ao apocalipse termonuclear) fundamenta-se na experiência da humanidade desde o fim da Segunda Grande Guerra.

Mas essa experiência é curta demais para confirmar a teoria, ainda mais porque durante a maior parte desse período a União Soviética esteve em posição de clara inferioridade com relação aos Estados Unidos. Durante uma primeira fase (até 1950 ou 1951), os Estados Unidos tinham o monopólio das armas atômicas; numa segunda fase, a União Soviética dispunha de bombas atômicas (e, a partir de 1955, de bombas termonucleares), mas como vetores só tinha bombardeiros estratégicos, menos numerosos do que os dos Estados Unidos, e com bases mais distantes dos seus objetivos. Foi só quando os engenhos balísticos intercontinentais tornaram-se operacionais, em 1959 ou 1960, que se estabeleceu uma paridade genuína entre a União Soviética e os Estados Unidos, em termos de capacidade destrutiva. O *equilíbrio do terror* de que se fala há tantos anos, na verdade é muito recente[4].

Alguns autores — especialmente os norte-americanos — elaboraram uma teoria da *estratégia termonuclear da dissuasão;* mas é uma teoria especulativa, sem base na experiência. Ninguém sabe com certeza em que casos uma ameaça seria considerada plausível pelo Estado a que fosse dirigida. Além disso, o progresso técnico dos armamentos é tão rápido que o raciocínio válido para um certo estágio da tecnologia das armas termonucleares pode deixar de sê-lo alguns anos, ou mesmo alguns meses mais tarde. As teorias correm o risco de se tornar obsoletas tão depressa como as próprias armas. Para distinguir as proposições mais duráveis das que se vinculam a uma situação transitória, parece-me indispensável analisar antes de mais nada as *situações típicas (cenários)* concebíveis, envolvendo dois Estados que possuam dispositivos termonucleares.

3. Isto é: armas termonucleares, veículos portadores e os serviços auxiliares de alerta, comunicações e comando.

4. Se se considerar entretanto a solidariedade entre os Estados Unidos e a Europa, ela existia há muitos anos. A Europa servia como refém, podendo ser destruída pelas bombas soviéticas.

Não será necessário fazer referência aqui à teoria dos jogos para justificar este método, que emprega modelos. Os teóricos da tática elaboram espontaneamente modelos de batalhas (Cannes, Leuthen). Da mesma forma, os teóricos da estratégia termonuclear devem formular modelos das relações entre os duopolistas do poder nuclear[5].

1. *Os três modelos*

Uma bomba termonuclear que caia no centro de Moscou, de Nova Iorque ou de Paris faria dois a três milhões de vítimas; destruiria a maior parte da cidade e provocaria precipitação radioativa até centenas de quilômetros de distância. Nossa reação imediata a este quadro é dizer que a guerra termonuclear é impossível. A fórmula do velho Heródoto nunca pareceu tão evidente: nenhum homem será tão insensato que prefira a guerra à paz, nessas circunstâncias.

A reflexão ulterior nos indica, contudo, que a evidência da fórmula otimista pressupõe que a vítima do ataque termonuclear seja capaz de infligir ao adversário, depois de ter sofrido o primeiro golpe, uma represália da mesma ordem de grandeza. Em outras palavras, se imaginarmos a confrontação de dois Estados que dispõem de dispositivos termonucleares, há duas situações extremas possíveis: ou o Estado que ataca em primeiro lugar elimina o rival e escapa ileso; ou então o Estado atingido em primeiro lugar tem meios de executar uma vingança proporcional às injúrias recebidas. Chamemos à primeira situação *impunidade do ataque* e à segunda, *igualdade do ataque e da represália* (que corresponde a um suicídio comum). Quais as circunstâncias que comandam um e outro modelo? Numa análise simplificada, há dois dados decisivos: a vulnerabilidade ou invulnerabilidade do dispositivo termonuclear e as características físicas e humanas (dimensões, concentração urbana) do território de cada Estado.

Compreende-se facilmente a importância do primeiro dado. É provável que o Estado que desfechar o primeiro golpe (*first strike*) vise o dispositivo termonuclear do adversário; se conseguir destruí-lo, terá o rival à sua mercê; caso contrário, estará exposto a sofrer uma destruição semelhante à que tiver infligido ao inimigo. Assim, à medida que diminui a vulnerabilidade dos dispositivos termonucleares, a situação aproxima-se do cenário da igualdade do ataque e da represália.

Não basta, contudo, que o dispositivo termonuclear seja invulnerável para que a vítima da agressão possa promover uma vingança proporcional

5. As situações tornam-se muito mais complexas na hipótese de que haja um número maior de Estados com dispositivos nucleares.

a suas perdas. Mesmo que Israel ou a França tivessem um dispositivo termonuclear invulnerável, da mesma ordem de grandeza das duas superpotências, sua represália seria equivalente ao ataque em termos absolutos, não em termos relativos. Em outras palavras, a França e Israel teriam deixado de existir com o *first strike* e sua vingança (*second strike*) seria póstuma... Uma vingança terrível pode não destruir o agressor; e a vítima inicial pode não sobreviver.

Há os que dizem que, além de um certo nível de destruição, não se pode diferenciar. Não seria realista distinguir entre desastres que vitimassem, em poucos minutos, um terço da população, metade, quatro quintos ou nove décimos. Em qualquer dessas hipóteses, os governantes e o homem da rua estariam diante de uma catástrofe absoluta": uma espécie de "fim do mundo", que não se tem a coragam de imaginar.

Não sei se os estadistas poderão estabelecer distinções além de um certo nível de destruição; mas estou certo de que, para a análise abstrata, é legítimo dizer que, em princípio, a extensão relativa da destruição não conta além de um certo ponto.

Atribui-se a Chou En-Lai (erroneamente, quero crer), a previsão de que após a guerra termonuclear sobrariam alguns milhões de ingleses, algumas dezenas de milhões de russos e norte-americanos e algumas centenas de milhões de chineses. É fácil alterar esses dados para exprimir a idéia de forma ainda mais clara: em termos absolutos, o extermínio de uma população de cinqüenta milhões, num território limitado, equivaleria para uma população de novecentos milhões, a uma destruição perfeitamente recuperável em alguns anos, ou no máximo alguns decênios.

Os modelos puros do duelo termonuclear deixam entrever claramente dois conceitos de vitória que não se distanciam fundamentalmente dos conceitos elaborados pela teoria tradicional. A vitória absoluta pressupõe que uma das partes, depois de desarmar a outra, esteja em condições de ditar soberanamente as condições da paz. A novidade consiste em que o desarmamento do inimigo não exige hoje mais do que a destruição dos meios de represália — isto é, do dispositivo termonuclear. Pouco importa que o duopolista desarmado conserve exércitos e frotas, fortificações e vasos de guerra. Em teoria, por não ter capacidade de represália ele estaria obrigado a capitular, porque poderia ser destruído inteiramente sem qualquer possibilidade de defesa ou de vingança. Quanto à vitória relativa, ela não resultaria necessariamente de negociações, ou de um tratado favorável a um dos beligerantes: seria definida, de fato, pela desigualdade das perdas sofridas pelos adversários. A decisão decorreria do curso das hostilidades, embora se possa conceber que, após uma troca de salvas termonucleares não-decisivas, o duelista que estiver em pior situação prefira

limitar suas perdas resignando-se a aceitar uma paz imposta pelo inimigo.

Nenhum desses modelos puros tem probabilidade de se transformar em realidade, pelo menos enquanto os dois duopolistas forem as duas superpotências do sistema mundial. É improvável, com efeito, que o primeiro golpe elimine *inteiramente* os meios de represália da vítima. Mas é improvável também que o Estado agredido tenha condições de executar uma represália à altura do ataque sofrido, depois de receber algumas dezenas de bombas termonucleares de cinco ou dez megatons. Em outras palavras, o modelo mais provável é intermediário entre os dois modelos puros e poderia ser batizado de *desigualdade do ataque e da represália.*

Os teóricos otimistas[6] são os que só conhecem o modelo do equilíbrio do ataque e da represália, ou então professam a falta de significado das diferenças de destruição acima de um determinado nível. Os teóricos pessimistas[7] são os que não excluem a possibilidade de uma situação próxima da impunidade e atribuem, de qualquer modo, uma grande importância à desigualdade entre o ataque e a represália.

Vamos supor que cada um dos duopolistas[8] saiba que, no caso de um *first strike*, sofreria um dano três vezes menor do que o adversário. Nessas condições, a vitória relativa caberá àquele que desfechar o primeiro golpe. É claro que mesmo o vencedor será atingido duramente, preferindo a paz à vitória relativa, se isto for possível; de outro lado, uma vitória relativa lhe parecerá preferível a uma derrota relativa. Se desconfiar que o inimigo está inclinado a optar também pela vitória relativa, em lugar da paz, se apressará a tomar a iniciativa. Em outras palavras, e para empregar uma linguagem abstrata, toda situação de desigualdade entre o ataque e a represália cria o risco do *preemptive blow* — o ataque desferido em antecipação ao golpe que se tem a expectativa de receber —, especialmente se a desigualdade está relacionada com a vulnerabilidade do dispositivo termonuclear. A guerra "por antecipação" não é a mesma coisa que a guerra "preventiva"; esta é produto de uma decisão a sangue frio, no momento mais favorável, para evitar uma deterioração da relação de forças ou para aproveitar circunstâncias favoráveis. A "guerra por antecipação" decorre de uma crise e ocorre não porque se prefira a vitória à paz, mas porque se espera um ataque a qualquer momento.

Os teóricos pessimistas reconhecem a rigor que a desigualdade entre o ataque e a represália não impede as superpotências de se dissuadirem

6. Os que acreditam na "paz pelo terror".

7. Os que acreditam que haja um sério risco de guerra termonuclear.

8. Imaginamos, para simplificar, uma situação simétrica. Mas a assimetria é evidentemente possível, já que o dispositivo termonuclear de um dos Estados pode ser vulnerável, o do outro, não.

mutuamente de um ataque direto. A destruição causada pela represália, embora inferior à causada pelo ataque, ultrapassa o nível que os governantes do Estado agressor consideram tolerável. Quando menos, estes não se sentem seguros de que a represália não ultrapassará o limiar do intolerável. Contudo, a grande potência que só fosse capaz de dissuadir potencial contra si própria recairia no mesmo nível das potências médias ou pequenas do passado. Se os Estados Unidos pudessem dissuadir a União Soviética de atacá-los, mas não de atacar a Europa ocidental, estariam reduzidos à estratégia da "fortaleza América". O Estado cuja força de dissuasão só protege a si próprio seria comparável, na era da estratégia termonuclear, aos Estados neutros da idade da pólvora.

De modo abstrato, a questão decisiva coloca-se neste passo da análise: quando se indaga sobre a influência exercida pela relação de forças termonucleares sobre a capacidade de dissuasão. De fato, o verbo dissuadir pede dois complementos: *dissuadir quem, de que*. Podem os Estados Unidos dissuadir a União Soviética de atacá-los? De atacar a Europa ocidental ou a Coréia do Sul? No caso de um ataque direto, ninguém duvida da resolução norte-americana de replicar. Contudo, que partes do dispositivo termonuclear seriam poupadas pelo ataque inimigo? Vamos supor, por outro lado, que tropas soviéticas se apossem de Berlim, e que, simultaneamente, o governo soviético se comprometa solenemente a não atacar os Estados Unidos. Que ocorreria então? O presidente norte-americano daria a ordem de ataque ao S.A.C.[9], sabendo que essa ordem acarretaria a morte de dezenas de milhões de seus concidadãos? A mesma indagação pode ser feita imaginando-se um ataque com armas convencionais contra um dos países da Europa ocidental, ou contra toda a Europa ocidental. Em caso de ataque não dirigido contra o detentor do dispositivo termonuclear — digamos, em caso de provocação extrema —, a réplica dependerá da resolução do Estado detentor dos instrumentos de dissuasão. Cabe perguntar, entretanto, que situação tornaria essa resolução ao mesmo tempo verossímil e razoável, em função dos armamentos disponíveis.

A teoria corrente combina os três modelos (impunidade do ataque, igualdade do ataque e da represália e desigualdade do ataque e da represália) e as três modalidades de dissuasão (ataque direto, provocação extrema, provocação atenuada). A situação de desafio mútuo dos dois duelistas é, por definição, a mais instável de todas. Mesmo que fosse perfeitamente simétrica[10], seria de tal instabilidade que não poderia durar muito. Um dos

9. *Strategic Air Command*, o Comando Aéreo Estratégico.

10. A instabilidade seria maior ainda numa situação assimétrica. Se A possui só uma força de ataque, B será tentado a atacar primeiro, pensando ser capaz de destruir a força de ataque do adversário. Mas A sente também a tentação de atacar, para vingar-se antecipadamente do mal que o inimigo poderia lhe causar.

dois tomaria logo a iniciativa de eliminar o rival, para se livrar de uma ameaça intolerável. Por que razão viver amedrontado pela possibilidade da catástrofe, se a ameaça pode ser afastada com o *first strike*? Felizmente, essa situação "ideal" é teoricamente possível, mas nunca ocorrerá na prática. Nenhuma das superpotências — os Estados Unidos ou a União Soviética — terá jamais a capacidade de destruir simultaneamente todos os meios de represália do adversário, nem poderia ter a certeza de ter tal capacidade. Se imaginarmos, por outro lado, uma situação futura envolvendo dois Estados como Israel e o Egito, eles terão que levar em conta, no seu raciocínio, a reação das outras potências termonucleares.

Pode acontecer ainda que só uma das superpotências tenha condições de reduzir sensivelmente o dispositivo termonuclear da outra; ou ainda que as duas possam comprometer reciprocamente os dispositivos de ambas, no caso do *first strike*. Em todas essas hipóteses, estamos abandonando o modelo da impunidade do ataque pelo mundo real da desigualdade entre ataque e represália, desigualdade que pode ter duas causas: ou cada um dos dois tem condições de atacar o dispositivo termonuclear do inimigo (*counterforce strategy*), desde que tome a iniciativa, ou a desigualdade do ataque e da represália tem menos a ver com o comprometimento do dispositivo termonuclear do Estado que dá o *second strike* do que a desorganização geral do país, e em especial daquele dispositivo, depois de um ataque maciço do inimigo.

Que conclusões se pode tirar dessa situação de desigualdade? Vamos supor, em primeiro lugar, que haja simetria: a instabilidade será tanto maior quanto maior a desigualdade. Em caso contrário, se enfraquecerá a tentação de desfechar o *first strike*. A desigualdade do ataque e da represália pesa menos do que a enormidade de uma réplica (embora menos vigorosa do que a agressão inicial). Quando os dois dispositivos termonucleares forem mutuamente invulneráveis, e a possibilidade de uma represália só for atenuada pela desorganização geral provocada pelo ataque, então os duopolistas estarão liberados do temor de um Pearl Harbor atômico, e sentirão apenas o medo, muito racional, de uma guerra total.

No entanto, se a tentação de tomar a iniciativa diminuir, reforçando-se a dissuasão de um ataque direto, a dissuasão da provocação, mesmo extrema, corre o risco de ser neutralizada. De fato, o que dissuade cada um dos duopolistas de provocar o outro é o temor de que um conflito, mesmo secundário, se amplie gradualmente, chegando até uma situação extrema: é a *escalation* dos autores anglo-norte-americanos. A vulnerabilidade dos dispositivos termonucleares aumentaria o risco da escalada.

No caso de uma crise grave, os duopolistas estariam tanto mais inclinados a atacar por antecipação quanto mais conscientes da inferioridade da

represália, em relação ao seu ataque. Por outro lado, se nenhum dos duopolistas tiver meios de atacar o dispositivo termonuclear do inimigo, se os dois não tiverem outro recurso senão o ataque às cidades (*countercities strategy*), se dissipará a obsessão de que o outro tome a iniciativa de agredir. Seguras dos seus meios de vingança, cada uma das duas superpotências duvidará de que a outra assuma o risco de um ataque que provocará punição de igual vigor. Ao mesmo tempo, a escalada torna-se mais improvável, e desaparece o efeito de dissuasão que o dispositivo termonuclear, pela sua simples presença, exercia sobre provocações de menor importância. Em outras palavras, a estabilidade à qual tendem as relações entre os duopolistas exclui a extensão dos conflitos secundários e faz com que o apocalipse nuclear seja menos provável e mais prováveis as guerras limitadas, à medida que a represália se aproxima da igualdade com o ataque. A guerra atômica não pode coexistir com a eficiência da ameaça de tal guerra contra qualquer provocação.

Não creio, contudo, que estando os dispositivos termonucleares em segurança — isto é, impedida a estratégia visando destruir o dispositivo inimigo (*counterforce strategy*), a única dissuasão de que mesmo as superpotências sejam capazes fosse a do primeiro tipo: o ataque direto contra o detentor dos meios de represália. Isto, por duas razões: mesmo na ausência de uma estratégia contra a força inimiga, haverá alguma vantagem no *first strike*, quando menos para desorganizar o sistema inimigo de comando e comunicações. Além disto, cada uma das superpotências pode indicar à outra que certos territórios, e certas posições, são para ela tão importantes quanto seu próprio território e sua própria existência.

De modo abstrato, pode-se afirmar que a invulnerabilidade relativa dos dispositivos termonucleares e a igualdade aproximada do ataque e da represália aumentam a improbabilidade da guerra total e, simultaneamente, os riscos de guerras limitadas. Mas não se deve concluir que os "grandes" não podem mais proteger seus aliados, ou que a difusão das armas termonucleares é uma imposição. A estratégia da dissuasão é uma prova de vontades em que a tecnologia das armas e dos vetores determina as condições em que ocorre a decisão, mas não a decisão em si.

2. *A significação da quantidade*

Ser dissuadido quer dizer: preferir a situação resultante da inação à que resultaria da ação, na hipótese de que esta acarretasse as conseqüências previstas (isto é, no plano das relações internacionais, a execução de uma ameaça implícita ou explícita. Um Estado será tanto mais sensível à dissuasão quanto mais acreditar na execução da ameaça pelo adversário;

quanto maiores forem os danos causados por essa execução e quanto mais aceitável lhe parecer a alternativa da inação.

O êxito da dissuasão depende, portanto, de três fatores: um *psicológico* (quem dissuade poderá convencer o agressor potencial de que sua ameaça é séria?), um *técnico* (que ocorrerá, na hipótese de que a ameaça seja executada?), o outro *político* (que vantagens e desvantagens resultariam, para o Estado objeto da dissuasão, da sua ação ou abstenção?).

O fator técnico varia com o progresso dos armamentos; o fator político depende das circunstâncias diplomáticas e também das armas que estão em jogo; o fator psicológico é função dos outros dois e do resultado (muitas vezes indeterminado previamente) da prova de vontades. A influência recíproca desses três tipos de consideração é tal que os estudos concretos de estratégia correm o risco de se tornar em pouco tempo tão obsoletos quanto as armas às quais se referem. Por isto separamos a análise dos modelos e as proposições teoricamente válidas dos estudos relativos ao mundo real, e que são triplamente incertos (os dados técnicos mudam; as conjunturas políticas nunca se repetem exatamente; o comportamento humano é, no fundo, imprevisível).

Qual o conteúdo da ameaça termonuclear? Em outras palavras: que aconteceria se explodisse a guerra que ninguém deseja, e com a qual são ameaçados os agressores potenciais — justamente para que ela não ocorra? Os efeitos estimados das explosões atômicas se encontram descritos num estudo de caráter oficial publicado pelo Departamento de Estado e pela Comissão de Energia Atômica do Governo norte-americano[11]. O quadro a seguir resume os dados mais impressionantes:

	Hiroshima	*Nagasaki*
População total	255.000	195.000
km² destruídos	7,5	2,9
Mortos e desaparecidos	70.000	36.000
Feridos	70.000	40.000

O estudo indica também a taxa normal de perdas (mortos e feridos) para uma população urbana com a densidade de 1 por 300 m²: a taxa seria de 40 para uma bomba de grandes dimensões, com explosivo químico (1 tonelada); de 260.000 para a bomba de Hiroshima e 130.000 para a de Nagasaki.

O estudo não apresenta estimativa das perdas prováveis na hipótese de lançamento de uma ogiva termonuclear de 1 a 5 megatons sobre uma grande metrópole. É provável que o número de vítimas, e o número de

11. *The Effects of Nuclear Weapons.*

sobreviventes, dependesse de uma série de fatores (por exemplo, o tipo de bomba utilizada, se "limpa" ou "suja"; a altitude em que se desse a explosão; o ponto de impacto; as facilidades de defesa passiva, disponibilidade de abrigos etc.). A menos que houvesse uma organização de defesa passiva que não encontramos hoje em nenhum país, a cidade atingida por uma bomba termonuclear seria destruída, em grande parte, e inteiramente paralisada.

A área destruída pela bomba de Hiroshima, de 20 quilotons, foi de aproximadamente 7,5 km². O estudo citado[12] publica um quadro que permite estimar a área destruída por uma bomba termonuclear (de um megaton): o mesmo dano provocado a 1,9 quilômetro de distância do ponto de impacto (ponto zero) por uma bomba de 20 quilotons se estenderia, no caso da bomba termonuclear, a uma distância de 8 ou 10 quilômetros. A área de destruição completa seria, assim, 20 a 30 vezes maior. Além disto, a radioatividade, imediata e persistente, criaria problemas de uma ordem de grandeza bem superior.

É possível, entretanto, que estes cálculos sejam otimistas. Segundo C. Rougeron, se tomarmos como base as declarações de governantes soviéticos segundo as quais uma só bomba termonuclear seria suficiente para destruir um país como a Dinamarca ou a Holanda, deveríamos multiplicar por dez as estimativas norte-americanas relativas a uma bomba de 20 megatons: "Para as explosões de 1954 nos Estados Unidos, executadas no alto de uma torre, e mesmo para as que foram provocadas a alguns milhares de metros de altura, os danos se deveram sobretudo ao deslocamento de ar: o raio da área destruída cresce segundo a raiz cúbica da potência. O efeito incendiário que, em distâncias de até poucos quilômetros, é mais importante do que o deslocamento de ar, diminui exponencialmente sob o efeito da absorção pela atmosfera; isto é: o raio da destruição pelo fogo das bombas de grande potência cai muito abaixo do dano causado pelo deslocamento de ar. A conclusão é diferente se se provocar explosão a grande altitude (25 ou 30 km por exemplo), com uma potência de 20 megatons. Creio ter sido o primeiro a indicar, num artigo de dezembro de 1954, esta forma de ataque contra objetivos agrícolas. Em vez de atravessar dezenas de quilômetros de ar, com bastante densidade, os raios fortemente oblíquos que chegarem mesmo a pontos muito afastados da explosão terão que atravessar camadas atmosféricas em que a absorção é negligível. O único fator de atenuação do efeito incendiário, em função da distância, decorrerá da lei fundamental da fotometria, segundo a qual o fluxo luminoso ou térmico que emana de uma fonte distribui-se por área que cresce

12. *Ibidem*, p. 195.

de acordo com o quadrado da distância. Desta forma, o raio da área danificada pelo fogo cresce em função da raiz quadrada da potência, enquanto a área destruída pelo deslocamento de ar cresce apenas em função da raiz cúbica. Este é o fator essencial da superioridade da explosão de altitude. Levando em conta alguns outros fatores que já mencionamos: aumento da energia térmica num quase vácuo, onde a onda de choque só transporta uma quantidade negligível de energia mecânica; a possibilidade de efeitos térmicos adicionais abaixo do limiar incendiário, no caso de explosões simultâneas; o raio da área atingida por danos "severos" de natureza incendiária (inflamação instantânea dos materiais combustíveis secos) atingiria mais de 200 quilômetros, para uma explosão de 20 megatons, ou seja, mais de dez vezes a extensão dos danos "severos" provocados pelo choque de ar. À falta de uma confirmação precisa, a multiplicação das explosões experimentais em grande altitude confirma que este é o caminho que está sendo seguido[13]."

Cálculos desta ordem tendem a paralisar a reflexão. O leigo sente incredulidade e terror, pensando: "Uma guerra deste tipo é impossível", e poderá aceitar tanto os argumentos do cientista, que lhe fazem temer o fim do mundo, quanto os do estrategista que anuncia a paz universal fundamentada no medo que a possibilidade de uma catástrofe inspira a todos.

Os dois gêneros de argumentação são respeitáveis. Se uma única bomba termonuclear de alguns megatons (ou de algumas dezenas de megatons) pode causar milhões de vítimas ao cair sobre uma cidade, contaminando uma região muito extensa, não é inconcebível que algum dia se fabriquem armas capazes de genocídio, com o extermínio de toda a população do Estado agredido. Ou ainda, quê se fabrique a *doomsday machine* imaginada por Hermann Kahn: uma máquina apocalíptica, cujo funcionamento poria fim à humanidade. Mas esta hipótese é ainda prematura. Nenhum Estado dispõe ainda de tal máquina; nenhum tem meios para exterminar a população completa de outro país.

Naturalmente, cada uma das duas superpotências dispõe de bombas atômicas e termonucleares em número suficiente para destruir três bilhões de seres humanos, se fossem distribuídas com esse objetivo. Os ataques dos dois dispositivos termonucleares (*counterforce* ou *countercities*)

13. *Revue de Défense Nationale*, maio de 1958. Desde então, as idéias de C. Rougeron foram confirmadas. Numa entrevista à imprensa de 1.º de outubro de 1961 um porta-voz da Comissão de Energia Atômica norte-americana, falando sobre a destruição que provocaria uma carga de 100 megatons, atribuiu pela primeira vez ao efeito incendiário das explosões de grande altitude a destruição de uma área de 30.000 km², doze vezes maior do que a que seria atingida pelo deslocamento de ar (Cf. *New York Times*, 2 de outubro de 1961).

provocariam danos materiais e perdas humanas sem comparação com o custo das guerras do passado, mas não chegariam a constituir a "aniquilação do inimigo", um "suicídio comum", ou "o fim da história".

Hermann Kahn, o físico da *Rand Corporation*, violou o tabu, obrigando os estadistas, os estrategistas profissionais e amadores e o homem da rua a olhar frontalmente para o que todos se recusam a considerar[14]: o que aconteceria em caso de guerra termonuclear.

Depois de estudo realizado por uma equipe de cientistas, Kahn deu a essa indagação uma resposta que, na minha opinião, primeiro confunde, depois convence, e por fim deixa o espírito indeciso: a guerra termonuclear, em 1960, 1965, ou mesmo depois, constituiria uma tragédia de horror sem precedente, mas não cortaria provavelmente o destino da humanidade. Um primeiro quadro ilustra sua tese:

Número de mortos	*Anos necessários à recuperação econômica*
2 milhões	1 ano
5 "	2 anos
10 "	5 "
20 "	10 "
40 "	20 "
80 "	50 "
160 "	100 "

Outra afirmativa completa este quadro: "A despeito da crença generalizada no sentido contrário, estudos objetivos mostram que, embora as dimensões da tragédia humana fossem muito maiores no período de pós-guerra, elas não prejudicariam a vida normal e feliz da maioria dos sobreviventes e dos seus descendentes[15]." As conseqüências do aumento da radioatividade seriam deploráveis, mas não chegariam a ser fatídicas.

A demonstração deste primeiro quadro depende da distinção, feita pelo autor, entre a zona "A" e a zona "B" dos Estados Unidos. A primeira é composta das 53 aglomerações urbanas que constituem aproximadamente um terço da população total, a metade da "riqueza" (capital) do país, mais da metade do seu potencial industrial, e cerca de três quartas partes da indústria de guerra. Na zona "B" encontram-se a quase totali-

14. *On Thermonuclear War*, Princeton, 1960, p. 20.
15. *Ibidem*, p. 21.

dade da agricultura e entre um quinto e um terço do potencial industrial. Supondo que a zona "A" fosse inteiramente destruída, calculou-se o tempo necessário para que a zona "B" pudesse reconstruir a área devastada. A conclusão é de que tal reconstrução tomaria um período relativamente curto, desde que certas circunstâncias fossem favoráveis e que algumas precauções fossem tomadas antecipadamente.

A duração do período de reconstrução dependeria naturalmente das perdas em vidas. Sempre de acordo com Kahn[16], o número de mortos poderia ser influenciado em larga medida pela defesa ativa e passiva. Esse número poderia atingir 90 milhões no caso de um ataque contra as bases do *Strategic Air Command* e as cinqüenta maiores aglomerações urbanas, à falta de qualquer providência de *civil defense*. Cairia, contudo, a algo entre 30 e 70 milhões, se fossem tomadas certas precauções contra a radiatividade, podendo ser de apenas (!) 5 a 25 milhões na hipótese de que essas precauções fossem combinadas com uma evacuação de 70% da população daquelas cidades.

Uma conclusão simples emerge desta análise: uma vez que se admita que a guerra termonuclear não representa o "fim do mundo", passa a ser irrazoável confiar apenas na dissuasão, assumindo postura de indiferença com respeito ao que aconteceria se esta falhasse. Uma indiferença que seria insensata, já que a extensão dos danos e o número de vítimas seriam reduzidos substancialmente pelas medidas de defesa ativa ou passiva.

A este argumento ditado pelo bom-senso opõe-se o sentimento que todos experimentamos, segundo o qual é tal o horror da guerra termonuclear que pouco importa o que venha depois: alguns milhões de mortos a mais ou a menos não farão diferença. Esta reação emocional aos cálculos dos especialistas pode ser justificada, de modo pseudo-racional, com o seguinte argumento: acima de um certo nível de destruição, os homens não conseguem mais estabelecer diferenças, ou sentir a significação de diferenças. No fundo, este argumento é a raiz comum de todas as teorias otimistas da paz "pelo terror", fundamentando a teoria da "dissuasão mínima" que sustenta a confiança no equilíbrio pelo terror, encoraja a difusão das armas termonucleares, incentiva os esforços de defesa ativa ou passiva e propõe a opção entre *dissuasão* e *defesa*. Todas essas atitudes tornam-se, de fato, relativamente racionais, desde que admitamos o que todos estamos tentados a admitir, não com a mente, mas com o coração: depois de um certo ponto, a desigualdade do ataque e da represália não conta mais.

Vamos retomar o modelo dos dois duopolistas, armados com dispositivos termonucleares. A teoria corrente é a do "suicídio comum": qualquer

16. *Ibidem*, p. 113.

que seja a vantagem que um deles teria com o *first strike*, a represália seria intolerável e, portanto, equivalente ao dano sofrido pelo Estado atacado em primeiro lugar. A noção de "represália intolerável" apaga a importância psicopolítica da desigualdade entre o ataque e sua resposta.

Suponhamos agora não mais a confrontação entre as duas superpotências de hoje, a União Soviética e os Estados Unidos, mas entre uma delas e um outro país, ou grupo de países, dotado de um dispositivo termonuclear e com uma área muito menor (por exemplo, a França, ou uma coligação franco-alemã): o equilíbrio do terror seria idêntico ao que existe hoje entre os dois "grandes"? A primeira resposta é no sentido de que esse equilíbrio seria inevitavelmente diferente porque, devido à proximidade do inimigo, os instrumentos de represália europeus seriam mais vulneráveis do que os norte-americanos. Contudo, eliminemos por hipótese este acréscimo de vulnerabilidade; a limitação territorial da Europa bastaria para criar uma diferença de importância: o Estado que tomasse a iniciativa do ataque poderia fazer com que a represália fosse póstuma... Em termos abstratos, poderíamos dizer que a igualdade aproximada entre ataque e represália pressupõe uma capacidade semelhante de resistência, dos dois lados. Qualquer que seja seu armamento, a França (ou a coligação franco-alemã) estará sempre em posição de inferioridade com respeito à União Soviética, devido à diferença territorial.

Não pretendemos afastar radicalmente a chamada "teoria da dissuasão mínima"[17]. Pode acontecer que com invulnerabilidade crescente dos dispositivos termonucleares, nenhuma potência tenha mais os meios necessários para destruir ou mesmo para debilitar de modo notável as forças atômicas do adversário; em conseqüência, poderá atacar mas não evitar a represália, poderá promover réplica atômica, mas não escapar ao primeiro golpe. Nesta hipótese, como é lógico, a margem das guerras limitadas com armas convencionais se expandiria consideravelmente. Mas a dissuasão mínima só seria simétrica se a capacidade de atacar e a resistência dos dois duelistas fosse igual, ou pelo menos semelhante.

Os que defendem a difusão, tão ampla quanto possível, das armas atômicas e termonucleares cometem muitas vezes o erro de pensar exclusiva-

17. Entende-se por "dissuasão mínima" a capacidade que tem um Estado de replicar a uma agressão sofrida infligindo ao inimigo uma certa destruição, embora sem qualquer possibilidade de amortecer os golpes que o inimigo, de seu lado, é capaz de desfechar. No caso limite, da perfeita invulnerabilidade dos dois dispositivos, mesmo as duas superpotências seriam reduzidas a tal dissuasão. Os Estados de segunda grandeza, como a França e a Grã-Bretanha, só têm a perspectiva de possuir um mínimo de dissuasão. Daí a tentação dos teóricos das forças nacionais (como o general P. Gallois, por exemplo) de postular que todos os Estados, mesmo as superpotências, só possuem uma dissuasão mínima, negando assim a possibilidade da estratégia contraforça.

mente no modelo da igualdade do ataque e da represália. Cometem esse erro confundindo qualquer represália como uma represália mortal, considerada como intolerável. Eventualmente, esta concepção da igualdade efetiva do ataque e da sua resposta é vista com uma certa racionalidade, substituindo-se a igualdade pela *proporcionalidade*. Quem possuir uma capacidade atômica "pequena" terá um peso pequeno; quem for capaz de infligir uma represália de "pequena" importância ao atacante estará protegido devido ao seu caráter proporcional (que equivalerá à igualdade da resposta ao ataque). O raciocínio ignora muitas circunstâncias: o pequeno Estado atômico não pode, por exemplo, tomar a iniciativa de uma troca de golpes que levaria à sua destruição, e o "grande" pode obter concessões por meio de ameaças que não precisará executar.

A noção de "perdas intoleráveis" (inspirada por um sentimento de segurança "ninguém ousará utilizar estas armas") contribui também para difundir uma certa indiferença com relação à chamada defesa passiva, ou defesa civil, e a todas as medidas destinadas a facilitar a reconstrução, depois de uma eventual guerra termonuclear. Mas o argumento de que não há defesa civil possível contra as armas atômicas deve também ser analisado.

O mesmo argumento poderia ser empregado contra a defesa ativa (aviação de caça, foguetes terra-ar ou ar-ar). Durante a última guerra, esta era considerada eficaz quando abatia de 5 a 10% dos bombardeiros inimigos. Como cada bombardeiro devia efetuar uma série de missões, nenhuma força aérea poderia sustentar uma taxa de perda da ordem de 10% por ataque. Mas, se cada bomba termonuclear pode destruir uma cidade, é como se cada bombardeiro cumprisse sua missão ao atingir uma só vez um objetivo inimigo. Mas este argumento não convence as autoridades de que a defesa ativa contra os ataques aéreos seja vã; elas insistem, muito razoavelmente, na necessidade e na utilidade de tal defesa, embora imperfeita. Os foguetes terra-ar não evitam que os céus da União Soviética ou dos Estados Unidos possam ser violados por bombardeiros inimigos, mas obrigam à substituição destes por engenhos balísticos, ou então à instalação, nos bombardeiros, de rampas de lançamento de foguetes, de modo que não precisem aproximar-se do alvo, podendo soltar seus engenhos destrutivos à distância.

Uma defesa ativa, pouco eficaz contra um dispositivo termonuclear intacto que esteja operando perfeitamente conforme planos estabelecidos previamente, poderia ser eficiente contra o mesmo dispositivo, se debilitado e desorganizado. Os bombardeiros atacantes têm uma parte da sua capacidade de carga, ou do seu raio de ação, prejudicada pela aparelhagem eletrônica destinada a paralisar o funcionamento dos engenhos ini-

migos. De qualquer modo, os progressos da defesa ativa têm por objetivo forçar o inimigo a despesas adicionais, já que qualquer inovação defensiva leva a uma inovação ofensiva.

Por que não aplicar o mesmo raciocínio à defesa civil? Mesmo que não seja possível proteger *toda* a população, isto não significa que não se possa reduzir as perdas eventuais. À primeira aproximação, parece insensato que o Estado que acredita na importância da dissuasão não consagre mais recursos à proteção das suas cidades e campos, quando menos para acrescentar à credibilidade da ameaça termonuclear. Há alguns anos cheguei a pensar que esta atitude, aparentemente irracional, poderia ser explicada por uma espécie de rejeição irrefletida, consideração séria da hipótese de guerra para a qual as superpotências se diziam preparadas.

Sem afastar totalmente essa explicação, que me parece conter uma parte da verdade, acredito hoje que pode haver outras interpretações. O custo dos abrigos antinucleares, cuja segurança nunca é garantida, é muito elevado, quase proibitivo, mesmo para o Estado mais rico do mundo. E todo o dinheiro gasto para construir e equipar esses abrigos profundos, preparados para uma permanência prolongada dos seus ocupantes, não seria suficiente, provavelmente, para salvar a massa da população, no caso de um ataque de surpresa: entre o alerta e a explosão, milhões de pessoas não teriam tempo para se refugiar. A tentação de atacar o inimigo de surpresa aumentaria mais do que a segurança da população civil.

Há mais ainda: o Estado que tomasse a decisão de construir esses abrigos (ou de preparar planos de evacuação das grandes cidades) apresentaria um dilema a seu rival: tomar medidas análogas ou se sujeitar a uma inferioridade permanente (havendo também a possibilidade de que tal programa fosse entendido como uma provocação, talvez como demonstração da vontade de fazer a guerra). Se depois de vários anos e de despesas muito vultosas os duopolistas alcançassem uma igualdade aproximada da sua capacidade de defesa passiva, nenhum deles teria ganho nada com relação ao outro, em termos de capacidade de dissuasão. No máximo, cada um teria reduzido o número de reféns à disposição do outro. Mas ambos teriam aumentado a possibilidade de sobrevivência, na hipótese de guerra, diminuindo um pouco o nível das perdas materiais e humanas.

O medo de uma escalada nos orçamentos de defesa nacional, sem qualquer modificação do equilíbrio do terror, oferece uma explicação, em parte racional, para a indiferença manifestada com respeito às outras medidas de defesa passiva, de baixo custo e eficácia relativamente grande: abrigos ligeiros contra o *fall-out* atômico, estoque de materiais e de máquinas indispensáveis para a reconstrução, planos de evacuação das cidades, instrução da população civil etc. Neste campo, os governantes (sobretudo

no Ocidente) agem como se considerassem a guerra termonuclear de tal modo monstruosa que em vão se procuraria atenuar seu horror, e seria inútil nos preocuparmos com o pós-guerra.

Deste modo, a teoria da indiferença quantitativa parece determinar, em parte, a conduta dos Estados. As duas superpotências estão empenhadas em uma corrida armamentista e no desenvolvimento técnico dos meios de defesa ativa, mas esquecem quase inteiramente as possibilidades da defesa passiva. Não será impossível descobrir os motivos psicológicos desta atitude aparentemente contraditória, mas não parece possível considerá-la como razoável.

3. *As etapas da dialética da dissuasão*

Uma vez afastado o sofisma em que se fundamenta a indiferença quantitativa, dois tipos de questões podem ser levantados: 1) qual o grau efetivo da desigualdade entre o ataque e a represália, nas diversas hipóteses definidas em abstrato ou concretamente; 2) em função de que teorias os duopolistas agiram efetivamente nos últimos anos e deverão provavelmente agir no futuro próximo?

O exemplo mais dramático do primeiro tipo de indagação é a polêmica suscitada pelo célebre artigo de A. J. Wohlstetter[18], "The Delicate Balance of Terror" ("A Sensível Balança do Terror"). Estudando uma situação de fato (a do *Strategic Air Command*, 1957 e 1958), e considerando o número de bases envolvidas (25), bem como o número de engenhos balísticos necessários para se chegar a uma probabilidade elevada de destruição de todas essas bases, em função da precisão admitida para esses engenhos, o autor concluía que as represálias de que seria capaz o dispositivo termonuclear norte-americano, após um ataque maciço de surpresa, não seria necessariamente "intolerável", podendo mesmo, em certas circunstâncias, igualar as perdas sustentadas pela União Soviética no curso da guerra de 1939-1945, ou mesmo no primeiro ano daquela guerra.

Não temos a competência técnica para discutir a medida em que o equilíbrio do terror é "sensível", ou "precário". A. J. Wohlstetter considerou apenas as bases do S.A.C., admitindo que as bases aéreas de que dispõe a aviação norte-americana na Europa, na Ásia e na África seriam também destruídas ou não poderiam ser usadas pelos bombardeiros estratégicos, deixando de acrescentar, assim, ao potencial de represália norte-americano. Não levou em conta também os porta-aviões, cujos bombar-

18. *Foreign Affairs*, janeiro de 1959.

deiros podem contudo transportar também bombas atômicas ou termonucleares.

De qualquer modo, a situação analisada pelo artigo (de janeiro de 1959) não existe mais no momento em que escrevemos (junho de 1961). As bases do S.A.C. foram multiplicadas e reforçadas. A precisão dos engenhos balísticos aumentou, mas a precisão necessária para destruir uma base aumentou também. Renova-se a dialética fundamental do obus e da couraça, com a disputa entre a força de ataque e a força de represália, entre o esforço para adquirir os meios estratégicos contra o dispositivo termonuclear adversário e o esforço para assegurar sua invulnerabilidade. De um lado aumenta o número dos engenhos, o poder explosivo das ogivas termonucleares, a "precisão do tiro"; de outro lado, as bases se tornam mais numerosas, sua dispersão aumenta, elas são cada vez mais móveis, e melhor protegidas.

Será que em 1960 os técnicos da *Rand Corporation* tinham uma visão alarmista (como estou inclinado a pensar)? A destruição simultânea das 25 bases do S.A.C., nos Estados Unidos, das 300 ou 400 bases utilizadas pelos bombardeiros e pelos caças-bombardeiros armados com bombas atômicas, e dos porta-aviões, representaria uma obra-prima de organização e coordenação técnica, que, embora teoricamente concebível, os soviéticos não admitiriam como provável.

Além disto, não seria sensato chegar à conclusão de que os governantes soviéticos farão tudo aquilo que têm a capacidade de fazer. De fato, à primeira aproximação somos inclinados a concordar com Oscar Morgenstern, quando este afirma que precisamos de orientar nossa conduta em função da capacidade objetiva do inimigo, e não das intenções que lhe atribuímos. Não podemos saber se os homens de Moscou estão ou não considerando — ou preparando — um Pearl Harbor atômico, mas podemos (e devemos) agir de modo a evitar que disponham de meios para isto. O conselho é sábio, mas as circunstâncias não são convincentes.

A diferença entre *capacidade* e *intenção* do inimigo se imporia de modo evidente se tivéssemos condições de conhecer sua capacidade e de saber em que medida ele tem condições para avaliá-la corretamente. Mas o número de foguetes necessários para destruir uma base é calculado em termos de probabilidade. É difícil determinar a probabilidade de que uma operação tão complexa como seria o ataque simultâneo a 50 bases se desenrolasse de acordo com o plano estabelecido previamente. Se levarmos em conta, adicionalmente, que a informação disponível a cada uma das superpotências sobre o arsenal do seu rival é aleatória, concluiremos que nenhum dos duopolistas tem condições de saber exatamente qual é a sua própria capacidade, ou a do inimigo.

Nenhum dos especialistas ocidentais, mesmo os mais pessimistas, jamais sugeriu que a União Soviética fosse capaz de eliminar *toda* a capacidade norte-americana de represália. Alguns afirmam que um *first strike* soviético poderia reduzi-la de tal modo que a União Soviética sofreria menos com a represália norte-americana do que tinha sofrido, até junho ou julho de 1941, com a invasão alemã. Mas, entre perder milhões de vidas em quatro anos ou mesmo quatro semanas e milhões em quatro horas, há uma diferença qualitativa. Além disto, quando uma falha técnica ou um erro humano podem custar a vida a milhões de pessoas, a incerteza predominante pesa sobre os espíritos que devem tomar a decisão fatal. Não posso conceber governantes que tomassem tal risco a sangue-frio, na base de cálculos aleatórios; como também não concebo que estadistas formados na doutrina bolchevista concordem com tal decisão, a não ser que as circunstâncias praticamente os obriguem a isto.

Os governantes da União Soviética não pensam na história em termos biológicos; não combatem o povo norte-americano: não querem exterminá-lo, nem reduzi-lo à escravidão. Acreditam na difusão gradual e inevitável do regime cujo modelo original foi criado por eles. Estão convencidos de que o vento da história sopra em favor das suas previsões e das suas esperanças. Por que motivo poriam a perder tudo o que puderam construir só para acelerar uma evolução que lhes parece inevitável? Por que o fariam justamente quando o crescimento da importância da China lhes inspira provavelmente uma certa inquietação, embora teoricamente não haja lugar para esta dúvida dentro do universo intelectual do marxismo-leninismo. O código de conduta do Politburo sempre condenou a política dos riscos inúteis, sob a rubrica do *aventureirismo*. O aventureirismo termonuclear seria ainda mais injustificável do que qualquer outro.

Mesmo os autores norte-americanos que mais insistiram na precariedade do equilíbrio do terror nunca chegaram à conclusão de que o Kremlin estivesse preparando, com sangue-frio, um Pearl Harbor termonuclear. Na verdade, seu objetivo era sobretudo pragmático e pedagógico: queriam forçar os responsáveis pela defesa do país a tomar providências a fim de reduzir a vulnerabilidade do instrumento de represália norte-americano, por meio de multiplicação, dispersão e reforço das bases. Queriam dissipar a ilusão de que se chega ao equilíbrio do terror sem cuidados e perigos, e que, uma vez estabelecido, ele dura indefinidamente. Acima de tudo, queriam demonstrar a diferença entre o ataque atômico e sua resposta.

Num caso, a aviação estratégica, intacta, opera de acordo com os planos preestabelecidos: cada aparelho conhece sua missão; as defesas do inimigo não estão em estado de alerta e só pressentem o ataque no último

momento. Supondo-se, contudo, a destruição da metade ou de dois terços das bases, pelos engenhos balísticos inimigos, e o território do país ferido por duzentas ogivas termonucleares de alguns megatons, como funcionariam as comunicações? A que alvos se dirigiriam os aparelhos que continuassem em condições de funcionar? Como poderiam cruzar as defesas inimigas, postas em estado de alerta? A desigualdade do ataque e da represália é muito mais plausível do que a igualdade. Num caso extremo, se se imaginar, de um lado, o S.A.C. concentrado num pequeno número de bases não-reforçadas, de outro lado duzentos ou trezentos engenhos intercontinentais, pareceria razoável evocar não a situação dos dois duelistas, mas uma outra em que, dada a disparidade entre o ataque e a represália, a decisão de atacar, comportando a vantagem dada pela iniciativa, seria preferível à abstenção, que deixaria ao inimigo a possibilidade do *first strike*.

Parece-me duvidoso que uma tal situação tenha ocorrido de fato. Na época em que o S.A.C. concentrava-se em duas dezenas de bases apenas, a União Soviética não possuía, ao que parece, as centenas de engenhos balísticos intercontinentais necessários para assegurar uma probabilidade suficiente de pôr fora de combate todas aquelas bases, com seus aparelhos. A destruição simultânea dos bombardeiros médios e dos caças-bombardeiros dispersos pelas bases próximas à URSS, e também em porta-aviões, apresentaria para o agressor potencial dificuldades e riscos imensos, na hipótese de uma diferença importante entre o resultado efetivo do ataque e o efeito previsto — embora, no papel, o problema não fosse insolúvel.

Se afastarmos o período entre 1959 e 1960, ao qual se aplicava o estudo de A. J. Wohlstetter, qual terá sido, na realidade, a relação de dissuasão entre os Estados Unidos e a União Soviética? Essa relação foi sempre assimétrica, *em favor dos Estados Unidos*, até o momento em que a União Soviética passou a ter engenhos balísticos intercontinentais. Até 1949, os Estados Unidos eram os únicos a possuir bombas atômicas (mas o estoque norte-americano era pequeno). Por volta de 1955, as duas superpotências tinham bombas termonucleares, mas a aviação estratégica dos Estados Unidos era mais numerosa, tecnicamente superior e melhor adestrada do que a da União Soviética — e, sobretudo, dispunha de bases mais numerosas, mais dispersas e mais próximas dos seus objetivos. Num *first strike* a aviação norte-americana poderia destruir a maioria das cidades soviéticas; mesmo se atacasse em primeiro lugar, a aviação soviética não teria a mesma capacidade de destruição.

Isto não quer dizer que houvesse necessariamente uma igualdade equivalente na respectiva capacidade de dissuasão, porque em caso de conflito generalizado a União Soviética, graças à superioridade do seu exército, poderia invadir a Europa ocidental e apoderar-se dos pontos es-

tratégicos do Oriente Próximo. Mas, a ameaça de invadir a Europa ocidental bastaria para restabelecer o equilíbrio do terror, compensando a disparidade dos dois dispositivos atômicos, em termos de capacidade? No papel responderíamos que *não*. Mas não é tão fácil fazer um julgamento categórico sobre o que ocorreu na realidade. Apesar de tudo, entre 1945 e 1957 a União Soviética em nenhum momento pareceu paralisada ou aterrorizada pela capacidade que a aviação estratégica dos Estados Unidos tinha, seguramente, de devastar suas cidades. Essa capacidade também não afetou o curso da guerra civil chinesa. A ameaça atômica não impediu a agressão norte-coreana nem a intervenção chinesa, como também não apressou a conclusão de um armistício. As alterações havidas no estilo da diplomacia e da estratégia da URSS, depois de 1953, são devidas claramente à morte de Stalin, a personalidade dos seus sucessores e às disputas entre eles, e não a uma modificação na relação de forças atômicas ou termonucleares.

É verdade que na década de 1950 a conjuntura mundial, em algumas regiões do mundo, transformou-se profundamente: os impérios coloniais francês e inglês na Ásia acabaram de se dissolver; as colônias francesas, inglesas e belgas da África tornaram-se independentes. No Oriente Próximo, onde a influência ocidental era predominante, e em 1950 quase exclusiva, os países árabes jogam hoje um bloco contra o outro. O fracasso da expedição franco-britânica de 1956 marcou simbolicamente o fim de uma época. Mesmo no hemisfério ocidental, metralhadoras tchecas e tanques soviéticos foram fornecidos ao "exército revolucionário" da República socialista de Cuba nas barbas do tio Sam.

Não há dúvida de que no último decênio a URSS, estendeu sua ação a regiões que pareciam "áreas cativas" do Ocidente. O que nos escapa é o vínculo que pode haver entre a modificação, em favor da União Soviética, da relação de forças nucleares e a audácia dos empreendimentos soviéticos. Pessoalmente, duvido que esse vínculo seja muito estreito. O primeiro acordo entre Moscou e o Cairo, para o fornecimento de armas, data de 1955, época em que a aviação estratégica norte-americana, dispondo de bombas termonucleares, era temível. Na mesma época, a aviação estratégica soviética já tinha provavelmente posto fim à invulnerabilidade do território dos Estados Unidos; mas, se se considerar exclusivamente as duas superpotências, isto não era suficiente para reequilibrar a balança do terror, que implica pelo menos a igual capacidade de destruição. Só a vaga ameaça de recorrer aos engenhos balísticos, no caso de uma agressão norte-americana contra Cuba, prende-se claramente à dialética da dissuasão, conforme concebida pelos governantes soviéticos.

Na época em que só uma das superpotências tinha meios de destruir

as cidades da outra, ela determinava as circunstâncias em que ocorria a dissuasão atômica (ou termonuclear). Entre 1945 e 1958, os Estados Unidos podiam, pelo menos teoricamente, estabelecer as hipóteses de guerra atômica, traçando os limites para a execução da ameaça nuclear. A partir do momento em que os dois "grandes" têm capacidade equivalente, cada um deles procura determinar as hipóteses de guerra atômica. Resta saber, contudo, como cada um reagiria se o outro não tomasse conhecimento da ameaça, implícita ou explícita. Se o presidente dos Estados Unidos enviasse fuzileiros navais ao assalto de Cuba, qual seria a resposta do Kremlin?

De maneira geral, parece que a lógica da dissuasão recíproca deve levar à paralisia dos dispositivos termonucleares, e eventualmente ao não-engajamento dos exércitos regulares, sobretudo os das grandes potências, nos casos de conflitos limitados, com um papel predominante atribuído à infiltração e à subversão no Terceiro Mundo. Esta parece ser a doutrina dos governantes soviéticos, que querem neutralizar o dispositivo nuclear dos seus rivais e, se possível, impor a não-intervenção das forças armadas norte-americanas nos territórios contestados. De acordo com a concepção comunista, esta não-intervenção bastaria para garantir a vitória dos "exércitos de libertação nacional" e dos partidos aliados do campo socialista.

No que diz respeito à guerra termonuclear, as declarações dos dirigentes soviéticos e os estudos publicados pelas revistas militares parecem indicar que a teoria oficial soviética comporta as idéias adiante esboçadas, que se acham também bastante difundidas no Ocidente. Um ataque maciço, mesmo se desfechado de surpresa, não destruiria uma fração suficientemente grande do dispositivo termonuclear adversário para que o agressor pudesse escapar à represália. A guerra termonuclear seria horrível e infligiria à humanidade sofrimentos atrozes, mas não seria o fim do mundo. As salvas de foguetes não poderiam concluí-la, e a despeito das perdas os Estados continuariam a luta com os meios de combate de que dispusessem[19]. A distinção entre uma guerra atômica total e uma guerra atômica parcial não pode ser feita; se uma das grandes potências recorresse aos explosivos atômicos, a escalada seria inevitável[20]. Finalmente, segura de que a história evolui no sentido do comunismo, a União Soviética declara-se pronta ao desarmamento geral e, enquanto este não for possível, está decidida a não empregar sua capacidade termonuclear, cujo único obje-

19. É difícil saber se os autores soviéticos acreditam realmente nesta *broken back war*, ou se apenas escrevem como se pensassem assim.

20. Convém propor a mesma indagação relativa à questão precedente. Pode ser que os soviéticos tenham interesse em fazer crer os outros que não admitiriam uma guerra atômica limitada. Se a questão surgisse concretamente, estariam dispostos a tolerá-la?

tivo é neutralizar a capacidade correspondente norte-americana e prevenir as agressões ocidentais[21].

Qual a doutrina que informa a organização da defesa nacional, nos Estados Unidos? Seu objetivo fundamental é evidentemente assegurar uma invulnerabilidade tão completa quanto possível do dispositivo termonuclear. Desde 1960, e depois do debate havido sobre a alegada precariedade do equilíbrio do terror, foram tomadas providências em três sentidos: a dispersão e proteção das bases aéreas; a entrada em serviço dos primeiros submarinos nucleares e o início de um amplo programa de construção desses submarinos (41); e o desenvolvimento dos foguetes com propulsão a combustível sólido (*Minuteman*), protegidos em silos fortificados, que podem ser disparados em poucos minutos.

Hoje, as discussões estão centralizadas em dois pontos: um de fato, o outro de teoria. No curso dos próximos anos — entre 1961 e 1964 —, haverá uma assimetria na capacidade termonuclear das duas superpotências, em favor da União Soviética? Por outro lado, supondo que haja um distanciamento em termos de engenhos balísticos (o *missile gap*) entre os dois países, qual será o resultado para o equilíbrio do terror[22]? A segunda questão é mais ampla: supondo-se a invulnerabilidade (pelo menos relativa) dos dispositivos termonucleares, e admitindo-se que essa invulnerabilidade possa ser mantida pelas duas partes ao longo da corrida armamentista e da evolução tecnológica, qual deveria ser a doutrina diplomático-estratégica do Ocidente?

A discrepância em termos de engenhos balísticos (*missile gap*) tem sido um tema para especulações jornalísticas e foi debatida na campanha eleitoral norte-americana de 1960. A origem dessas especulações era a reconhecida superioridade da União Soviética no que concerne ao *número* dos engenhos balísticos em serviço, numa certa data (1960, 1962 ou 1963). Os

21. Do ponto de vista soviético, as intervenções contra uma revolução anticapitalista ou antiimperialista são, por definição, "agressões".

22. Em 1978 a situação apresenta-se muito alterada, com o afastamento da idéia do *missile gap* em prejuízo dos EUA e o surgimento de complicadores como a possibilidade técnica da bomba de nêutron, novos tipos de foguetes etc., dentro do quadro que não é mais de "duopólio termonuclear" mas de "oligopólio". Dentro deste quadro, volta-se a acentuar a importância do armamento convencional, e o crescimento da marinha soviética é visto com preocupação nos Estados Unidos. No que respeita à nova (e relativa) paridade nuclear, já em 1970 acreditava-se que os Estados Unidos dispunham de uns 1.050 foguetes intercontinentais (contra 1.350 da URSS), levando a melhor contudo em termos de foguetes disparados por submarinos (*polaris*). Os 550 bombardeiros de longo alcance dos EUA ultrapassariam os 200 da URSS embora este último país levasse grande vantagem em relação a bombardeiros médios. Estes dados são, naturalmente, indicativos e sujeitos a controvérsia (N. do T.).

fatos, em si, nunca foram provados, nem são admitidos igualmente por todos os especialistas. Suponhamos, contudo, que sejam verdadeiros: qual seria sua significação?

O leitor que acompanhou as análises feitas até aqui compreenderá imediatamente que a pergunta, feita deste modo, não tem uma resposta única. O número dos vetores de um certo tipo não é significativo em si; o importante é a relação das potências de dissuasão, que depende de muitas circunstâncias, algumas técnicas, outras psicológicas. O importante é saber, por exemplo, qual a fração dos instrumentos de represália inimigos que cada um dos dispositivos termonucleares seria capaz de eliminar em um *first strike*; saber qual a destruição que é capaz de procurar cada um desses dispositivos na execução da represália a um ataque atômico. A importância real do número dos engenhos balísticos é dada pela sua influência na capacidade de ataque e de represália: o que não é fácil de avaliar rigorosamente, explicando-se assim que o presidente e o secretário da defesa tinham dificuldade em saber se há ou não o famoso *missile gap*[23].

Vamos supor (o que nos parece verossímil) que a situação passe a ser simétrica: nenhum dos dois "grandes" pode, num *first strike*, eliminar uma fração suficientemente importante do dispositivo termonuclear inimigo para escapar a uma represália intolerável. Nesta hipótese, deveríamos acrescentar à capacidade de ataque ou de represália termonuclear a capacidade para fazer a guerra limitada, com armas convencionais. Como a troca de golpes atômicos (pela aviação estratégica e os engenhos balísticos) implica perdas "insuportáveis" para ambas, as superpotências se dispõem a tolerar hostilidades importantes sem a escalada para a guerra atômica.

Persiste, contudo, a incerteza — em termos concretos e doutrinários. A capacidade de represália, na hipótese de ataque direto, e a capacidade de fazer guerra limitada serão, em conjunto, suficientes? Ou, ao contrário, para preencher seu papel de grande potência cada um dos duopolistas

23. Depois destas palavras terem sido escritas (no princípio de 1961), a situação modificou-se outra vez, chegando quase a inverter-se. Os Estados Unidos possuiriam, assim, uma tal superioridade numérica em termos de engenhos balísticos que isto lhes permitiria adotar uma estratégia contraforça (*counterforce*) — isto é, visando à destruição inicial das instalações militares inimigas —, mesmo que o inimigo atacasse em primeiro lugar. Esta é, com efeito, a hipótese básica sobre a qual se fundamenta a doutrina estratégica exposta em 1962 pelo secretário da defesa, Roberto S. MacNamara: doutrina que implica que a localização das rampas soviéticas seja conhecida, e que essas rampas estejam mal protegidas. Supondo que os especialistas norte-americanos estejam certos, seria o caso de concluir que a invulnerabilidade recíproca dos dispositivos sobre a qual se especula há anos, não é ainda um fato, e que a proteção desses dipositivos é mais precária do que se pensa normalmente.

deve ter meios para tomar a iniciativa do recurso às armas atômicas, *quando razoável?*

Se os duopolistas não têm condições de atacar o dispositivo termonuclear inimigo, usando a *counterforce strategy*, e se nenhum dos dois organizou sua defesa passiva de modo a reduzir as perdas eventuais (em outras palavras: se o ataque e a represália tendem para a igualdade e para o suicídio comum), nenhum estadista razoável dispararia o dispositivo termonuclear a não ser que fosse em resposta a um ataque direto.

Se os Estados Unidos deixam de atacar o dispositivo termonuclear adverso e de proteger sua própria população, a guerra para a qual eles se declaram preparados, e com a qual ameaçam o inimigo, seria apenas um intercâmbio insensato de destruição errática. Contudo, se os norte-americanos ignoram, ou conhecem mal, a localização das rampas de lançamento soviéticas, uma estratégia dirigida contra elas seria eficaz? A população das cidades serve hoje de refém: quanto mais importante esse refém, e mais indefeso, mais o duopolista demonstra suas intenções pacíficas. Nestas circunstâncias, de que serve a proteção concedida alegadamente pelas superpotências a seus aliados? A dissuasão não beneficiará exclusivamente o detentor do dispositivo termonuclear? O sistema de alianças não estará hoje em contradição com a lógica imposta pelos armamentos modernos?

4. *O jogo da dissuasão*

Consideremos a conjuntura atual, tal como as informações disponíveis permitem reconstituí-la, pelo menos em termos de verossimilhança. Até a entrada em serviço dos engenhos balísticos, os Estados Unidos tinham boas possibilidades de destruir a maior parte dos instrumentos de represália da União Soviética[24]. Hoje, mesmo tomando a iniciativa, a força de ataque norte-americana não pouparia as cidades norte-americanas da destruição maciça.

Por outro lado, se a União Soviética tomasse a iniciativa, destruiria uma fração do dispositivo termonuclear norte-americano, as rampas de lançamento de foguetes intermediários na Grã-Bretanha, Itália e Turquia e a maior parte dos aeródromos da Europa ocidental; mas a fração remanescente do dispositivo norte-americano seria provavelmente capaz de infligir à URSS uma represália "intolerável". A situação — ausência de guerra e presença dos Estados Unidos, com uma força termonuclear intacta — parece portanto preferível à situação que resultaria da agressão,

24. Dos que teriam "punido" os Estados Unidos, não daqueles dirigidos contra a Europa.

definida ao mesmo tempo pela amplitude das represálias a temer e pela sua probabilidade.

Neste jogo, nenhum dos rivais daria início à guerra total, a menos que agisse irrazoavelmente ou que cometesse o erro de julgar-se capaz de reduzir a força inimiga de represália mais do que o possível. A racionalidade do comportamento implica, como é natural, o conhecimento exato da realidade. Uma informação inexata pode provocar conduta que será irracional aos olhos de quem conhece a verdade dos fatos. Na atual conjuntura, porém, a incerteza dos resultados de uma guerra termonuclear contribui para prevenir o apocalipse; tem-se dificuldade em conceber as circunstâncias em que uma das superpotências julgaria a probabilidade de escapar às represálias suficiente para justificar a decisão de iniciar a guerra.

Na situação de duopólio termonuclear, os "grandes" têm um duplo interesse em comum: não se destruir mutuamente (caso em que os neutros sairiam vitoriosos); não favorecer e se possível impedir a difusão de armas nucleares. Há dez anos tudo se passa como se as duas superpotências (sobretudo os Estados Unidos) estivessem conscientes, todo o tempo, do seu interesse comum em evitar a guerra — interesse comum que predomina sobre seus interesses opostos, por mais importantes que sejam; como se tivessem a mesma preocupação em retardar o momento do ingresso da França e da China no "clube termonuclear", pondo fim ao duopólio. A despeito da solidariedade socialista, a União Soviética não ajudou a China, como os Estados Unidos não ajudaram a França. A história nos mostra que as alianças e as inimizades nunca são totais; nesta era termonuclear, a solidariedade entre os inimigos e a oposição entre os aliados assumem uma forma original.

Supondo que dois Estados, essencialmente amigos, dispusessem de dispositivos termonucleares, que fariam? Não se trata de uma questão ociosa: talvez um dia ocorra esta situação entre a União Soviética e a China[25]. Os dois Estados não poderiam renunciar simultaneamente a seus dispositivos atômicos sem perder potência em relação aos outros; não poderiam colocar seus dispositivos sob um comando único sem que ambos perdessem a autonomia militar; não poderiam ameaçar-se mutuamente sem desmentir seus protestos de amizade; não poderiam continuar seu desenvolvimento técnico sem despertar inquietações que, ampliadas pela dialética da suspeita, ameaçariam criar hostilidade pelo medo. Nesta hipótese, o terror suscitado pelo armamento transformaria sua amizade em

25. Em 1978, vemos a URSS, e a China dispondo ambas de "dispositivos termonucleares", embora o deste último país pareça deficiente em vetores. Os dois países, contudo, deixaram de ser aliados (N. do T.).

inimizade. A única solução (descontada a possibilidade de uma fusão de soberanias), seria um acordo para a estabilização dos dispositivos, e a limitação do segredo militar — em outras palavras, o equivalente ao acordo a que aspiram os Estados Unidos e talvez também a União Soviética.

Parece evidente, assim, que o duopólio termonuclear leva às mesmas conseqüências, qualquer que seja o grau de hostilidade entre os dois protagonistas. Os dois "grandes" de hoje têm regimes político-econômicos diversos, cada um implicando a condenação histórica ou moral do outro. Não estão de acordo a respeito das fronteiras das suas zonas de influência respectivas e constatam que os países do Terceiro Mundo — as centenas de milhões de pessoas que pertencem a Estados não filiados a um dos dois blocos — podem, de acordo com as circunstâncias, passar de um campo para outro. Que influência exerce o duopólio termonuclear sobre o funcionamento do sistema bipolar e sobre os conflitos limitados?

Convém, antes de tudo, evitar os raciocínios formulados com um falso rigor. Alguns acham que o horror da guerra total impedirá que ela ocorra. Concluem, com lógica aparente, que as hostilidades limitadas geograficamente são possíveis, e mesmo prováveis; outros usam o mesmo argumento (o horror da guerra total) para concluir que mesmo as guerras limitadas são hoje improváveis, devido ao risco de escalada: não haveria mais qualquer descontinuidade entre as armas convencionais e as armas atômicas, e algumas destas últimas têm potência menor do que as da outra categoria. A sombra do apocalipse bastaria para impedir o emprego da força justamente porque, na escada da violência, os degraus sucedem-se a intervalos tão regulares que ninguém pode ter a certeza de poder evitar a escalada que leva à guerra total, com o uso de armas nucleares.

Interpretados literalmente, estes dois raciocínios são incompatíveis entre si, e os autores que os empregam simultaneamente cometem uma contradição sem perceber. Quem acentua o horror da guerra termonuclear não tem o direito de invocar a cada instante o risco da escalada. Certamente, é legítimo manter que um perigo, mesmo discreto, de escalada, incita os protagonistas do drama à prudência, refreando o emprego, mesmo limitado, da força militar (o que é verdade). Mas não é legítimo combinar o excesso absurdo da guerra total com o risco da escalada, para concluir postulando triunfalmente o reinado da paz pelo terror.

O risco da escalada depende de três fatores: em primeiro lugar, como já vimos, da relação de forças de dissuasão entre os duopolistas; em seguida, da natureza do conflito limitado (localização geográfica, motivo explícito ou latente do conflito etc.); por fim, da condução das operações diplomático-estratégicas pelos estadistas. O primeiro fator, que analisamos já no nível dos modelos, tem a ver essencialmente com a vantagem que o

duopolista pode ter com o *first strike*. Quanto maior essa vantagem, mais cada um dos "grandes" se inclinará a suspeitar das intenções do outro, num momento de crise. Por outro lado, quanto mais confiante cada um deles na invulnerabilidade do seu próprio aparelho, menos estará tentado a se abandonar à dialética da suspeita e a tomar a iniciativa do ataque, por supor que o rival esteja a ponto de fazê-lo.

Parece-me que o progresso havido nos dois lados, no sentido da invulnerabilidade dos dispositivos termonucleares, atenua o perigo criado pela reciprocidade das suspeitas, que poderiam ampliar-se até a decisão fatal. Neste momento, a escalada é ou muito improvável ou apenas concebível, conforme as hostilidades passem-se no Laos ou em Berlim, conforme sejam motivadas pelo regime de um Estado pobre e de pequena população, no Sudeste asiático, ou pelo destino da Europa ocidental, berço da nossa civilização, uma das três maiores concentrações industriais do mundo (a caminho de realizar pela primeira vez a unidade histórica da humanidade).

Nem a relação das forças de dissuasão, nem a localização e os motivos do conflito determinam de modo mecânico o desenvolvimento da crise, permitindo avaliar, previamente, com exatidão a probabilidade da escalada. Cada crise diplomática é uma sucessão de acontecimentos, isto é, de ações humanas, pelas quais alguns indivíduos são responsáveis. Cada crise é uma prova de vontades em que o *bluff* tem papel inevitável. O duelo da dissuasão nem sempre tem um desfecho previsível. Desde que um Estado possuidor de armas nucleares queira proteger um território alheio, será obrigado a tornar verossímil, aos olhos do agressor potencial, uma decisão que, em si, não seria provavelmente razoável. Se admitirmos a hipótese de que os dois dispositivos termonucleares sejam invulneráveis, iniciar a guerra termonuclear seria provavelmente irrazoável, em quaisquer circunstâncias, tanto para a União Soviética como para os Estados Unidos.

Esta situação leva a especulações indefinidas, porque incita a especular sobre muitas conjunturas em que o pior poderia ocorrer — seja a guerra atômica, seja a perda, pela capitulação, do objetivo que a ameaça atômica tinha por objetivo alcançar. Imaginemos um ataque maciço do exército soviético, na Europa ocidental, combinado com a evacuação das cidades soviéticas e uma manobra de chantagem com relação aos Estados Unidos (com a ameaça de devastá-los se interviessem). O presidente norte-americano daria ao S.A.C. a ordem que significaria a morte de milhões ou dezenas de milhões de norte-americanos? Até quantos milhões de mortes prováveis o presidente dos Estados Unidos se consideraria obrigado a socorrer seus aliados? A credibilidade da ameaça é tanto mais fraca quanto mais quem a fizer estiver sujeito a perdas graves pela represália do rival,

caso venho a executá-la. Com raciocínios deste tipo é fácil demonstrar aos europeus que os Estados Unidos nunca os protegerão; se o preço a pagar for New York, Chicago e Washington; Londres, Paris e Bonn seriam abandonadas à sua sorte.

Mas esses raciocínios não me convencem; considero-os simples sofismas. Uma guerra termonuclear com milhões, ou dezenas de milhões de vítimas, provavelmente não é razoável para nenhuma das superpotências. em nenhuma circunstância. Se partirmos da hipótese de que a agressão tenha já ocorrido (Paris foi bombardeada, e os soviéticos prometem poupar Washington, se os Estados Unidos não intervierem), pode-se concluir, justificadamente, que não haverá uma intervenção norte-americana; mas se aceitarmos a hipótese de que a ameaça norte-americana foi feita com toda a solenidade necessária, pode-se concluir também que a agressão inicial não ocorrerá. A questão é saber qual o ponto de partida para nosso raciocínio.

Pessoalmente, creio que o ponto de partida que se impõe ao bom-senso é a situação real que se apresenta aos dois "grandes": enquanto nenhum dos dois não tomar a iniciativa de provocar o rival, terá a certeza de evitar os horrores da guerra termonuclear. Como esses horrores são desmesurados, basta que haja um risco, mesmo pequeno, para que o "grande", por mais ambicioso que seja, prefira a abstenção (desde que a abstenção não ponha em perigo). Admite-se que a agressão seja por demais irracional para que ocorra; por isto o Estado que estiver na defensiva não precisará especular sobre a represália, sobre a opção entre a execução da ameaça atômica ou a capitulação, se o seu rival tiver, apesar de tudo, tomado a iniciativa de uma provocação importante. A hipótese básica é a seguinte: em caso de diálogo entre os dois "grandes", as armas termonucleares só serão empregadas defensivamente; as duas superpotências não as utilizarão para dar cobertura a uma agressão, ou para impedir a outra de defender posições de importância.

Que iniciativas a dissuasão defensiva poderá proibir? Quais são os territórios em cuja proteção se utilizará a ameaça termonuclear? Estas são perguntas que nem sempre têm resposta categórica. A estratégia da dissuasão tem uma margem de equívoco. Nem todas as respostas das superpotências podem ou devem ser rigorosamente previsíveis. Com relação a certos objetivos de segunda ordem, é oportuno não se empenhar antecipadamente, mas não se deve manifestar uma indiferença que poderia não resistir aos acontecimentos. Em todo caso, quando o sujeito da dissuasão atribui importância vital a um território, põe em ação um sistema político-militar que torna plausível a decisão monstruosa, a qual vai obrigá-lo a executar sua ameaça, se o adversário não a respeitar.

Este sistema, cujo objetivo é tornar plausível para o agressor potencial a decisão terrível, tem um duplo aspecto, técnico e psicológico. A tecnologia permite criar um mecanismo de represália que, em certas circunstâncias, funcionaria de modo *quase* automático. O automatismo não deve ser total; de outro modo, haveria o risco da guerra acidental, por falha técnica. A ordem de disparar o dispositivo termonuclear deve ser dada por seres humanos, possivelmente por um só homem, situado no ápice da hierarquia político-militar. Mas é preciso também que a organização da aviação e dos engenhos balísticos assegure a alta probabilidade da represália em caso de ataque maciço, qualquer que seja a destruição infligida a alguns componentes do dispositivo termonuclear.

Simultaneamente, o sujeito da dissuasão se esforçará por convencer o outro da importância que atribui ao objeto do conflito. Para isto, multiplicará gestos e declarações, assinando tratados, enviando tropas para o território que deseja proteger, instalando ali rampas de lançamento de foguetes de alcance intermediário. Os tratados, as tropas e as rampas simbolizarão o engajamento da superpotência, seu compromisso de honra que deve aparecer aos olhos do rival como irrevogável, mais imperativo do que qualquer cálculo racional.

Expressar a importância do objeto da disputa; estabelecer compromissos de honra; tornar inevitável a reação popular, no caso de agressão — todas essas medidas pertencem à categoria do *engajamento.* O sujeito da dissuasão se obriga a não recuar; quanto mais solene seu engajamento, mais humilhante seria a capitulação. Quem continuaria a crer na palavra dos Estados Unidos se esse país abandonasse a Europa no momento do perigo? A decisão, talvez teoricamente irracional, se torna quase certa, em função do objeto da controvérsia, dos engajamentos, da "paixão" racional.

O resultado não é, necessariamente, a permissão para que os "grandes" possam defender qualquer posição, afetando engajar-se na sua defesa. O valor do objeto disputado permanece condição necessária — mas não suficiente — para que uma ameaça pareça plausível. A ameaça soviética de proibir aos Estados Unidos uma operação militar em Cuba, por meio do recurso eventual dos engenhos balísticos, é pouco plausível (o que não significa que não cause nenhuma impressão ao presidente dos Estados Unidos). Uma ameaça norte-americana do mesmo tipo a propósito do Laos, por exemplo, seria ainda menos plausível. De modo geral, os territórios de valor secundário, fora da zona de confrontação dos dois blocos, só podem ser defendidos com armas convencionais, usadas em guerras limitadas.

A superpotência que se quer dissuadir dispõe de duas táticas contra o

engajamento do rival: a da *segmentação*[26] e a do *fato consumado*. A primeira, versão militar do método aplicado pelos comunistas na Europa oriental para se apossar do poder total, consiste em *dividir a agressão em tantas parcelas quanto necessárias para evitar uma represália violenta*. O dia em que a União Soviética concluir um tratado de paz com a República Democrática Alemã, (Alemanha oriental), a única alteração que se deve esperar é a da autoridade de controle: quem iria à guerra por um carimbo aposto em papéis oficiais? Esta primeira tática pode ser combinada com a segunda, a do fato consumado: suponhamos que um dia a Dinamarca fosse inteiramente ocupada, em poucas horas: a situação inicial estaria invertida, com o agressor passando à defensiva, e a parte inicialmente na defensiva coagindo a outra à retirada.

Para se defender contra essas duas táticas, o Estado que estiver na defensiva precisará de armamento clássico que lhe permita, antes de mais nada, evitar a criação de fatos consumados; em seguida, oporá a cada ação do agressor uma reação da mesma natureza e de violência comparável. Quando a dissuasão é bilateral, o recurso às armas termonucleares torna-se inevitavelmente um recurso supremo. Não que a ameaça não esteja já implícita desde o primeiro degrau da escalada de força; mas, como vimos, não é possível disparar o dispositivo termonuclear a não ser como réplica a um ataque maciço. Deste modo os dois campos acrescentam às armas nucleares (cujo efeito diplomático depende da medida em que possam ser utilizadas efetivamente) armas convencionais que, tornando possível o emprego do dispositivo termonuclear, acrescentam à probabilidade da sua não-utilização.

O diálogo da dissuasão nos pareceu assimétrico em favor do Estado que se encontre na defensiva, porque admitimos que este último estivesse engajado e o outro não. Mas é preciso também que este não tenha investido uma parte do seu prestígio na reivindicação. As dificuldades que resultariam para um deles na perda do objetivo da disputa talvez não fossem menores do que as que resultariam, para o outro, da incapacidade de conservá-lo.

A situação de duplo engajamento é perfeitamente concebível; é provável que tenha ocorrido na disputa em torno de Berlim. O semi-engajamento soviético em favor da alteração do *status* de Berlim era a forma de denunciar como um *bluff* o engajamento anterior dos ocidentais em favor do *statu quo*. A defesa de uma posição localmente indefensá-

26. No original: tactique... de *l'artichaut*, porque a alcachofra se come folha por folha, até se chegar, gradualmente, ao centro (o "coração"), que é, para o comensal, a parte mais importante (N. do T.).

vel, mediante a ameaça de uma represália termonuclear, não deixava de ser lógica, pois quem ameaçava não era o mesmo alvejado pela contra-ameaça. A situação deixa de ser lógica a partir do momento em que a dissuasão é recíproca. De qualquer maneira pode o defensor fazer crescer a importância do objeto da disputa, aumentado simplesmente o valor do seu empenho?

Quando os dois lados assumem compromissos igualmente espetaculares, tudo se passa como se dois automóveis avançassem em alta velocidade um sobre o outro, cada motorista esperando que, no último momento antes da colisão, o outro freie ou mude de trajetória, para evitar o desastre. É provável, de fato, que um dos dois prefira perder a aposta a perder a vida. Mas nesse jogo não é o melhor que ganha, porém o mais decidido.

A crise de Berlim foi a primeira a sugerir a conjuntura do duplo engajamento. Em todos os outros locais de confrontação entre as superpotências, havia uma distinção clara entre o sujeito e o objeto da dissuasão; entre o Estado que se encontrava na defensiva e o Estado a que se atribuía a intenção ofensiva. Para evidenciar os perigos do duelo diplomático na era termonuclear, os teóricos imaginaram um elemento que nós eliminamos no curso das páginas precedentes: a inação que, de acordo com a hipótese que admitimos, garante a segurança, pode também representar um perigo.

Imaginemos a crise húngara de outubro e novembro de 1956. A repressão da revolta húngara não passava de um episódio trágico da diplomacia dentro do bloco soviético — desde que os Estados Unidos não interviessem. Mas se o governo norte-americano tivesse tomado medidas visando a uma possível intervenção, os dirigentes soviéticos teriam tido a escolha (ou poderiam temer serem obrigados a escolher) entre uma derrota importante (quem sabe, levando à desagregação da União Soviética) ou a guerra. Nesta conjuntura, a determinação dos papéis era equívoca: do ponto de vista da moral e do direito internacionais a URSS era o Estado agressor; do ponto de vista da política do poder, a intervenção dos Estados Unidos no relacionamento entre a outra superpotência e um satélite poderia ser interpretada como um ato agressivo. Quem teria sido o sujeito e o objeto da dissuasão? Quem deveria recuar?

Até o presente, as duas superpotências procuraram cuidadosamente evitar riscos inúteis. Os Estados Unidos abandonaram os húngaros à sua sorte. Os líderes soviéticos empenharam-se em modificar o estatuto de Berlim, mas nada fizeram que provocasse a guerra. De modo geral, há um acordo implícito entre os "grandes" sobre os meios que podem empregar em cada região e em cada tipo de situação. Contudo, os casos de duplo engajamento continuam a ser possíveis e, conforme os dispositivos termo-

nucleares sejam mais ou menos vulneráveis, os estadistas e os teóricos têm de reconhecer a tentação da iniciativa, devido à desigualdade do ataque e da represália, e a possibilidade de guerras limitadas porém importantes, o que indica a necessidade das armas convencionais — pois o uso de foguetes com ogivas atômicas seria insensato do pônto de vista de todos os interessados.

5. *A impossibilidade do cálculo rigoroso*

A dissuasão, considerada como o conceito supremo da diplomacia e da estratégia na era termonuclear, pertence às categorias tradicionais, teóricas e práticas, da política internacional?

Em nossa época, como durante os séculos precedentes, os Estados reservam-se o direito de tomar decisões autonomamente — inclusive a decisão da paz e da guerra. Continuam a visar objetivos incompatíveis, a considerar espontaneamente seus interesses como contraditórios, a suspeitar uns dos outros. As relações entre os Estados são, mais do que nunca, provas de vontade. A política internacional do nosso tempo ajusta-se ao modelo secular da política de poder (*power politics*): o intercâmbio, pacífico ou belicoso, entre Estados que não reconhecem lei ou árbitro, se coagem, seduzem e convencem mutuamente.

A competição pela superioridade material e moral, inseparável da política de poder, é hoje mais constante e mais intensa do que outrora. As taxas de crescimento econômico, os armamentos, os satélites artificiais, a qualidade das instituições e dos homens — todas as realizações e todas as idéias são instrumentos de luta ou argumentos do debate entre o mundo ocidental e o mundo comunista.

A dificuldade em integrar as realidades da era termonuclear na teoria clássica só existe para os que não distinguem recursos, força militar e potência e confundem a política de potência e a política da ação militar. Estes se perguntam se a diplomacia e a estratégia que têm por objetivo último não empregar a força, usando apenas a ameaça, possuem a mesma natureza da diplomacia que considerava a guerra como a realização final das "operações a crédito" da política entre os Estados.

O esforço para não executar a ameaça que se faz — esforço que se explica pela monstruosidade das armas disponíveis — modifica inevitavelmente o jogo diplomático. A proporcionalidade entre os meios de força de alguns Estados e a capacidade de impor aos outros sua vontade é menor do que nunca. Pelo menos, esta é a situação relativa ao duopólio termonuclear; e mesmo na hipótese do monopólio atômico, seria duvidoso que um Estado pudesse dominar o mundo ameaçando exterminar as populações

recalcitrantes. Nunca houve tamanha desproporção entre a força e a segurança. Os Estados Unidos, por exemplo, nunca foram tão fortes e jamais conheceram tal insegurança. Nunca a condução da diplomacia contradisse de forma tão dramática a teoria segundo o qual o objetivo único e supremo dos Estados seria a acumulação máxima de recursos, para si e seus aliados. Se todas as alianças se fundamentassem no cálculo das forças, não haveria tantas no mundo de hoje. Os Estados Unidos assumem riscos prometendo proteger os países limítrofes da massa continental euro-asiática, sem adquirir os meios suplementares para fazer face às provas de força resultantes.

A diferença essencial entre a era termonuclear e a era pré-atômica é o custo da guerra total: a guerra com todas as armas disponíveis, até a vitória absoluta. Hoje, um Estado pode ser destruído, sua população exterminada. Num certo sentido, tornou-se verdadeira a afirmativa de que a única defesa possível contra um inimigo com armas atômicas é a capacidade de represália; sem esta capacidade, a defesa ativa ou passiva é muito precária para que um Estado possa resistir à intimidação termonuclear. Sem capacidade de represália, qualquer ultimato atômico deveria ser aceito.

Não que a humanidade tenha deixado definitivamente a *era da defesa* para ingressar na *era da represália.* Os meios de defesa sempre foram um instrumento de dissuasão, e a defesa passiva e ativa contra os ataques aéreos e balísticos, mesmo atômicos ou termonucleares, continua a ser um elemento de dissuasão. Os abrigos para a população e a estratégia dirigida contra a força adversária *(counterforce strategy)* são elementos da estratégia de dissuasão. É verdade, contudo, que agora as duas superpotências consagram mais recursos à preparação da represália do que à defesa (no sentido mais lato do conceito), e que o desaparecimento progressivo da defesa, substituída pela represália (ainda que póstuma) parece concebível, embora, transitoriamente, ocorra evolução no sentido contrário.

A condução de uma estragégia de dissuasão termonuclear, apresenta, como é natural, algumas características originais, comparativamente à estratégia com armas convencionais. Mas o esquema da deliberação que precede a ação diplomática continua a ser formalmente o mesmo.

Vamos supor um chefe de Estado que se interroga sobre a oportunidade de fazer ou não uma guerra — por exemplo, Napoleão antes da campanha da Rússia. Se ele quer agir racionalmente, deve avaliar: 1) o valor do objetivo visado; 2) o custo da guerra, nas várias hipóteses possíveis; 3) a probabilidade de cada uma dessas hipóteses; 4) a probabilidade de atingir o objetivo final. A maior incerteza, nesta deliberação, relaciona-se com a probabilidade das diversas hipóteses de guerra. Que possibili-

dade tinha Napoleão de forçar o tzar Alexandre a se reconhecer vencido? Talvez Napoleão esperasse que no momento do perigo a vontade do tzar fraquejasse, e que este se resignasse a negociar com o invasor sem que tivesse sido propriamente forçado a isto. Seu cálculo não podia ser rigoroso devido à imprevisibilidade de qualquer campanha, do papel que tem a sorte nas batalhas, e da dificuldade em avaliar de modo quantitativo as vantagens da vitória e as conseqüências da derrota.

Vamos supor agora dois Estados com dispositivos termonucleares, um dos quais almeja conquistar uma determinada posição dentro da zona de influência do outro, mas fora do seu território. O agressor potencial se pergunta: 1) qual o valor do objetivo visado; 2) qual o custo da operação, segundo as várias hipóteses de reação do adversário; 3) qual a probabilidade de cada uma dessas hipóteses? 4) qual a probabilidade de atingir o objetivo final. Em que medida este cálculo — o de Kruschev diante de Berlim — difere do precedente: o de Napoleão antes de cruzar as fronteiras da Rússia?

O líder soviético não tinha mais meios do que teria Napoleão para a avaliação quantitativa do valor da eliminação das tropas norte-americanas aquarteladas em Berlim ocidental; provavelmente não podia mesmo precisar a relação existente, no seu sistema de preferências, entre os três termos: a eliminação daquelas tropas, sua não-eliminação depois de uma crise, sua não-eliminação sem crise. O terceiro termo seria evidentemente preferível ao primeiro, mas não seria possível dizer com precisão se a relação entre 1 e 2 era maior ou menor do que a relação entre 3 e 2. Não seria possível também determinar rigorosamente a probabilidade do custo das diversas réplicas possíveis, embora o Kremlin não duvidasse da capacidade de atingir seu objetivo[27]. A dúvida, no caso, diz respeito essencialmente às respostas possíveis do adversário. Napoleão sabia que a conseqüência da invasão da Rússia seria a guerra, embora não soubesse com certeza se a *Grande Armée* conseguiria forçar a vontade do tzar; o agressor da era termonuclear não sabe que tipo de guerra uma iniciativa local poderá desencadear. A incerteza relaciona-se menos com o desenvolvimento da campanha do que com a psicologia do inimigo — que, por hipóteses, dispõe de um dispositivo termonuclear.

Para chegar a uma decisão "racional" o agressor deveria ser capaz de determinar qual seria a resposta "racional" do inimigo. Antes de tomar a decisão, procurará reconstituir o grau da sua deliberação. O inimigo, de

27. O agressor nem sempre goza de superioridade local; num sistema de duopólio termonuclear, contudo, é nessa situação que a agressão é mais temível. Se o agressor não dispõe de superioridade local, não atacará.

seu lado, considerará: 1) a importância que atribui ao objetivo visado pelo agressor; 2) o custo das diversas respostas possíveis; 3) seus resultados prováveis, diretos e indiretos. Atribuindo-se valores numéricos aos ganhos e perdas do agressor e da sua vítima, bem como às probabilidades de diferentes represálias[28], será possível determinar o momento em que a agressão seria "racional" (em que valesse a pena). Da mesma forma, a superpotência que se colocasse em posição defensiva poderia calcular a eficácia provável da sua dissuasão procurando reconstituir o cálculo dos ganhos e perdas feito pelo agressor, em função das represálias possíveis. Contudo, a formulação matemática não prova que, no mundo real, os atores fossem capazes de determinar tais valores e probabilidades.

Vamos admitir um agressor A, um Estado na defensiva D e um Território contestado, T. A só pode escolher entre um ataque maciço com forças convencionais contra T ou a inação. No caso de uma agressão, D escolherá entre a *represália maciça* e a *passividade*. Se admitirmos ainda que o valor de T para A e D é igual a 20, e o custo da guerra total é −100 (cem pontos negativos) para os dois, teremos o quadro seguinte:

		A	
		ataque	*não-ataque*
D: represália	$\frac{10}{100}$	− 100	—
D: não-represália	$\frac{90}{100}$	+ 20	0
valor esperado		+ 8	0

Admitindo-se que em caso de ataque haja 10 possibilidades em 100 de que D replique com uma represália maciça, a diferença entre 90 possibilidades em 100 de ganhar 20 e 10 possibilidades em 100 de perder 100 é positiva e igual a 8[29]. A avaliou a probabilidade da réplica calculando os "valores esperados" do rival. Contudo, dois cálculos são possíveis: ou ele se esforçará por calcular a probabilidade atribuída por D ao ataque de A, ou a distância entre o custo da represália e o custo da inação. Como esta última discrepância é considerável, o agressor pode raciocinar que, diante do fato consumado da agressão, condenado de qualquer maneira a perder o objetivo do conflito (−20), e devendo sofrer perdas importantes se

28. Cf. Glenn H. Snyder, "Deterrence and Power", *Journal of Conflict Resolution*, vol. IV. n.º 2. Esta análise foi recolhida no seu livro *Deterrence and Defence*, Princeton, 1961, p. 17.

29. $-100 \times \frac{1}{10} = -10$; $+20 \times \frac{9}{10} = +18$

responder com uma represália maciça (−100), o defensor se resignará a limitar seus danos. O próprio defensor, interrogando-se sobre o futuro, concluirá que a agressão é provável, embora possa esperar que o agressor apesar de tudo seja neutralizado pela possibilidade (embora pequena) da ameaça ser executada[30].

O exemplo numérico que tomamos emprestado ao autor norte-americano tem o grande mérito de mostrar uma das razões pelas quais os cálculos de dissuasão não podem ser rigorosos, isto é, não podem ser expressos exatamente com valores numéricos. A relação entre a vantagem de uma agressão local e o custo de uma guerra total não é homogênea com a relação entre −100 e +20. A essência da dissuasão pela ameaça termonuclear e o custo possivelmente excessivo da hipótese muito improvável (muito improvável por definição, uma vez que o custo da represália é excessivamente elevado, mesmo para quem ataque em primeiro lugar). Se se pensar que a agressão tenha sido executada, será possível mostrar facilmente que o Estado colocado na defensiva deveria preferir uma perda limitada a ter que pagar o preço da represália (preço pago por ele e também pelo adversário). O erro reside no esquecimento de que é justamente o agressor que cria em primeiro lugar, para si próprio, o risco da catástrofe e que, por conseguinte, será dissuadido mesmo por uma baixa probabilidade de uma represália maciça. Se em lugar de atribuirmos o valor − 100 ao custo da represália em caso de agressão, atribuíssemos o valor − 100.000, seria possível reduzir a 1/1.000 a probabilidade da represália sem chegar a uma decisão "racional" de promover a agressão.

De fato, os "grandes" não abandonaram a estratégia cujo esquema simplificado acabamos de apresentar. O agressor não tem uma opção entre o ataque maciço e a inação, da mesma forma como o defensor não está reduzido à escolha entre a passividade e uma represália maciça. As duas superpotências avaliaram *razoavelmente* essas duas alternativas extremas devido à natureza deste tipo de avaliação (custo enorme, probabilidade muito reduzida).

Se quisessem manter as alternativas do todo e do nada, os rivais se arriscariam a provocar involuntariamente o que queriam evitar. O cálculo então se complicaria: as réplicas possíveis seriam cinco: defesa local com armas convencionais; defesa local com armas atômicas; represália atômica limitada; represália atômica maciça; passividade. A passividade passa a ser quase tão improvável quanto na era pré-atômica, uma vez que o Estado que se defende tem uma variedade de respostas possíveis. Contudo, a partir desse momento, o cálculo torna-se demasiadamente complexo, mesmo

30. Apresentei a análise do autor de forma consideravelmente simplificada.

em teoria. Qual o custo dos diversos tipos de guerra, para o agressor e o agredido? Como se desenvolveriam essas guerras? Qual a probabilidade de uma escalada? Em que medida as perdas de um lado difeririam das perdas do outro lado?

A diversidade das réplicas possíveis reduz a probabilidade das represálias maciças, retirando ao agressor a segurança de atingir o objetivo da agressão e aumentando o custo da operação local. De seu lado, o agredido modifica os dados do cálculo racional ao se engajar de modo dramático, obrigando-se assim a fazer o que talvez preferisse não fazer.

Deve-se concluir então, que a célebre fórmula de Clausewitz, de que a guerra é a continuação da política por outros meios, não é válida na era termonuclear? O argumetno dos que pensam assim, porque hoje basta uma bomba para devastar uma metrópole, poderia ser apresentado, rigorosamente, da seguinte forma: não há objetivo de guerra que possa compensar, mesmo para o vencedor, a destruição causada pelas armas termonucleares. Se as perdas ultrapassam os ganhos para *todos* os beligerantes, a guerra passa a ser irracional para os dois rivais; em conseqüência, não pode ser considerada, numa interpretação racional, como a continuação da política.

Este argumento infelizmente não é verdadeiro, pelo menos nos dias que correm. Antes de mais nada, o custo e as vantagens da guerra não são suscetíveis de uma avaliação rigorosa. Pode-se, sem dúvida, calcular as vantagens e as perdas dos beligerantes — em vidas e recursos materiais. De acordo com este cálculo, a maior parte das hipóteses de guerra entre as superpotências nucleares são irracionais. Como calcular, porém, o desaparecimento da ameaça permanente representada pela outra superpotência? Como avaliar, para um povo que precisa de espaço, a duplicação ou triplicação do seu território? A irracionalidade da guerra, medida pela confrontação do custo e dos resultados, nasce ou de um sentimento justo, mas vago, ou então da substituição do cálculo econômico pelo cálculo político.

Mesmo assim, esse sentimento e esse cálculo nem sempre se ajustam à realidade. Se a conjuntura dos dois duelistas é improvável no referente às duas superpotências (improvável, mas não impossível), ela pode ocorrer entre uma superpotência e um Estado comum, ou entre dois Estados comuns. Um "grande" pode eliminar os meios de represália de um "pequeno"; suas ameaças visando assegurar a capitulação do "pequeno", e talvez mesmo a execução de tais ameaças, não contrariam a racionalidade tradicional das decisões diplomático-estratégicas. Eventualmente, mesmo a vitória absoluta do "grande" ou do "pequeno" será menos custosa (portanto, mais racional) do que vitórias semelhantes, em outros tempos.

Continua a ser verdade que, para as superpotências, um duelo com bombas atômicas não seria, propriamente, a "continuação da política por outros meios". Mas a ameaça dessa guerra que ninguém deseja integrou-se na conduta diplomático-estratégica das superpotências, e de todos os outros Estados, na medida que estes reconhecem a paralisia recíproca dos dois dispositivos termonucleares. Deste modo, não abandonamos ainda o quadro pintado por Clausewitz, com a rivalidade permanente entre os Estados, seu intercâmbio pacífico ora belicoso, a referência ao uso possível da força em tempos de paz, e aos objetivos políticos durante a guerra. Mais ainda: esta solidariedade, racional e inevitável, da estratégia e da diplomacia, nunca foi tão difícil de dissociar como hoje, quando os dispositivos termonucleares estão quase continuamente em estado de alerta, apontados um para o outro mesmo enquanto os chefes de Estados deliberam[31].

As armas de destruição maciça não deixam de abrir a possibilidade de uma revolução histórica, ao fim da qual a própria essência do relacionamento internacional se transformaria. Pode-se imaginar que todos os Estados tivessem uma capacidade de represália invulnerável, suficiente para infligir a qualquer agressor, em quaisquer circunstâncias, uma represália mortal. Indo mais além, podemos imaginar que todos os Estados tivessem a capacidade de exterminar toda a humanidade, tornando o mundo inabitável. Deixaria de haver então qualquer diferença quantitativa de poder atômico, entre o ataque e a represália, entre os "grandes" e os "pequenos". Cada Estado passaria a ter direito de veto sobre a existência de todos os outros[32]. Não se concebe que, em tal cenário, a rivalidade entre as unidades políticas continuaria acima do limiar da violência fatal. Não creio que esta rivalidade fosse possível, psicológica ou socialmente: nenhum membro do sistema aceitaria ficar permanentemente à mercê de todos os outros. À medida que a humanidade se aproximasse de tal sistema, tomaria consciência da necessidade de renunciar ao jogo diplomático-estratégico, para assegurar sua sobrevivência.

Pode-se alegar, contudo, que a escolha que seria feita, entre a sobrevivência e a renúncia à guerra e à política internacional, também não é previsível.

31. Basta lembrar o alerta do dispositivo norte-americano durante a presença, em Paris, dos quatro chefes de Estado ou de governo, para a conferência de cúpula de maio de 1960, que não chegou a ter lugar.

32. Esta hipótese corresponde a um dos seis sistemas descritos por Morton A. Kaplan no seu livro, já citado.

CAPÍTULO XV

Os Irmãos Maiores ou A Diplomacia dentro dos Blocos

A conjuntura atual é caracterizada pelo duopólio termonuclear e a extensão mundial do sistema diplomático. Esses dois fatos determinam a hierarquia dos atores e seu relacionamento. Os duopolistas ocupam uma posição privilegiada: são os únicos Estados com estatuto de superpotência, no sentido tradicional do termo, isto é, são os únicos capazes de escolher soberanamente entre a guerra e a paz, capacidade que se torna cada vez mais ilusória, uma vez que a escolha da guerra, geral ou total, produziria provavelmente uma devastação intolerável. A força excessiva deixa de ser utilizável de forma razoável.

Entretanto, a distinção entre os "grandes" (superpotências e grandes potências), os "médios" (potências médias) e os "pequenos" não desaparece. Num certo sentido, ela é hoje mais acentuada do que nunca, embora seja cada vez menos importante como fator que determina a relação entre as vontades no campo internacional. Nunca foi tão difícil para os Estados poderosos impor suas preferências aos mais fracos. Parafraseando o poeta, poderíamos perguntar se a força que não atua é uma força genuína. As negociações entre cada uma das superpotências e seus aliados (ou satélites), entre os blocos, e entre os blocos e os não-alinhados, não têm resultados equivalentes aos que resultariam da aplicação da força. Tradicionalmente, a parte mais fraca fazia concessões à parte mais forte ou porque esse gesto cortês estava de acordo com as regras não-escritas do jogo ou porque a segunda revelava a capacidade e a intenção de recorrer, se necessário, a outros meios. Depois de Lenin e de Hitler, a diplomacia renunciou a essa cortesia; em nossos dias, porém, a ameaça de usar "outros meios" em muitos casos não seria levada a sério.

De modo geral, parece-me legítimo distinguir três categorias de relações: entre os membros de um bloco, entre os blocos e entre cada bloco e o resto do mundo. O papel desempenhado pela força varia em cada uma

das categorias. Simplificando, poder-se-ia dizer que em teoria os aliados se persuadem reciprocamente; os inimigos acumulam meios de coação; os que não são tocados diretamente pela hostilidade entre os dois blocos procuram ao mesmo tempo reduzir os riscos e retirar da situação o máximo de vantagem. Estas fórmulas, contudo, servem apenas como introdução ao tema: a realidade histórica é muito mais complexa.

1. *O bloco atlântico*

Os dois blocos não são homogêneos. As relações entre os Estados dependem, em parte, dos seus regimes internos: a organização política dos Estados democráticos não pode deixar de ser diferente da organização política dos Estados soviéticos.

Como o critério da formação dos blocos é a comunidade militar (daí a perda, pelos membros, de parte da autonomia militar, ou de toda ela), a estrutura de cada bloco é determinada pela forma como são respondidas as seguintes perguntas: 1) qual é a autonomia militar dos Estados-membros? 2) que autonomia têm esses Estados no que respeita ao uso da força militar fora da zona de interesse da organização coletiva? 3) em que medida participam da determinação da política (da diplomacia e da estratégia) com relação ao outro bloco? 4) que autonomia têm no concernente à política relativa à área externa ao bloco? 5) que autonomia têm em suas relações dentro do bloco, em especial no que se refere aos grupos regionais de que não participa o Estado líder do grupo? 6) que autonomia têm na determinação da política interna, isto é, com respeito a seu regime e às decisões correntes?

O bloco atlântico comporta um comando atlântico e uma integração parcial dos exércitos, que continuam a ser nacionais no tocante ao recrutamento, administração, ao oficialato, armamento e espírito. A uniformização dos armamentos, tantas vezes proclamada como uma necessidade, não se efetivou: nenhum dos principais países-membros quer sacrificar sua indústria; a seleção das armas obedece (ou parece obedecer) a considerações que não são exclusivamente técnicas — pelo menos aos olhos dos representantes do Estado cujo protótipo foi recusado. Pode ser que tenda a se desenvolver um "espírito atlântico" nos estados-maiores e em outros meios da OTAN, mas esse espírito não parece ainda predominante.

Que é que a Organização permite e proíbe em tempos de paz? Ela permite aos Estados-membros retirar tropas do comando atlântico quando seus compromissos políticos, em outras partes do mundo, o exi-

gem. Foi o que fez a França, para combater a rebelião argelina[1]. A comunidade militar da OTAN, portanto, está limitada à Europa. Se a expedição franco-britânica a Suez falhou, isto não se deveu ao Pacto Atlântico ou à perda de autonomia militar a que ele obriga, mas à oposição das duas superpotências.

Por outro lado, a comunidade militar impede o emprego da força armada nos eventuais conflitos entre Estados-membros. As bases e os campos de treinamento do exército alemão, por exemplo, estão quase todos situados em território francês. As manobras coletivas, os planos e preparativos conjuntos excluem, material e moralmente, a possibilidade de guerra entre os membros da aliança. Em todo caso, não há conflitos sérios entre os Estados-membros; os conflitos secundários que existem são irrisórios quando comparados com a ameaça soviética. Com ou sem o Pacto do Atlântico, os países da Europa ocidental se sentiriam solidários enquanto seus governos, e a maioria da opinião pública, temessem a expansão do poder soviético, a invasão ou a infiltração russa.

As forças armadas dos países-membros podem ser utilizadas na África, na Ásia e também em casos de guerra civil. Em 1958, 1959, 1960 e 1961, muitos franceses temiam a possibilidade de um golpe de Estado militar. Estejam ou não integradas as forças armadas em tempos de paz, esteja ou não prevista sua integração na hipótese de guerra, a Aliança Atlântica não garante o poder civil contra uma eventual revolta dos generais ou almirantes.

Não há dúvida de que a presença do exército norte-americano na Europa e de uma frota dos Estados Unidos no Mediterrâneo tende a "impressionar" (um pouco menos do que "intimidar") os eventuais rebeldes em uniforme. O governo norte-americano poderia ajudar a chamar à disciplina os chefes militares. De fato, a comunidade atlântica cria um quadro pouco favorável aos "pronunciamentos" militares, embora ela não os proíba explicitamente e também não possa impedi-los de fato.

Como contrapartida desta relativa autonomia, os exércitos nacionais dos Estados-membros renunciam a muitos direitos que estariam implicados, teoricamente, na igualdade dos participantes da aliança. Como só os Estados Unidos possuem as armas decisivas (bombas e ogivas nucleares, aviação estratégica), só eles decidem os objetivos militares. Existe em Washington um grupo permanente, composto por representantes das quatro potências principais, que estuda os problemas militares da aliança. É tão grande a desproporção de forças entre os Estados Unidos, de um

1. Posteriormente, em março de 1966, a França retirou suas forças armadas do esquema militar da OTAN, embora continuasse a participar da "Aliança Atlântica" (N. do T.).

lado, e cada um dos países europeus, que inevitavelmente as decisões são tomadas pelos norte-americanos; os planos relacionados com essas decisões são elaborados por estados-maiores nos quais predomina a influência norte-americana ou, algumas vezes, anglo-norte-americana (há relações especiais entre os Estados Unidos e a Inglaterra).

A política da comunidade atlântica com respeito ao outro bloco é discutida formalmente nas reuniões plenárias do Pacto do Atlântico e, por via diplomática e de modo regular, pelos quatro membros principais da aliança. Quando se trata da questão de Berlim, por exemplo, as chancelarias de Bonn, Londres, Paris e Washington permanecem em contato constante. Se ocorresse uma crise, quem tomaria as decisões? Os Estados Unidos — responderá o "realista". Sim, provavelmente, se se tratar de uma medida militar, implicando risco de guerra; mesmo neste caso, porém, há o direito teórico de veto: a aliança supostamente deve agir com base no princípio da unanimidade.

A Alemanha ou a França teriam condições de paralisar iniciativas de Washington. No que concerne à conduta diplomático-estratégica, pode-se dizer que diante de uma eventual tentativa de bloqueio de Berlim, por exemplo, os quatro "grandes" do Ocidente exerceriam sua influência, sem que se pudesse prever a opinião que iria prevalecer (nem saber, posteriormente, que opinião foi decisiva). Já ocorreu que os Estados Unidos desejassem, no fundo, ser "contidos" pelos aliados atlânticos; se estes os contêm e o primeiro-ministro de Sua Majestade pede ao presidente dos Estados Unidos para não correr um determinado risco, quem poderá estabelecer a divisão de responsabilidade entre eles?

Nesta matéria, não é possível formular proposições gerais e categóricas. A relação entre os Estados Unidos e seus aliados é, em certo sentido, análoga à que existia na França entre o poder civil e o poder militar, de 1914 a 1918. A primazia do primeiro não era posta em dúvida teoricamente, mas a vontade mais forte do segundo quase sempre levava a melhor (Joffre influía mais do que os chefes do governo civil). Os Estados Unidos, que não dispõem de autoridade legal sobre seus aliados, têm meios de força, mas não podem empregá-los sem o assentimento e o concurso dos aliados. Finalmente, a personalidade dos chefes de Estado e de governo influirá, em cada caso, na distribuição das influências e das responsabilidades. No último momento, os Estados Unidos terão a palavra final, porque só eles possuem a arma decisiva; mas não são muito comuns estes momentos: até aqui a Aliança Atlântica não viveu um só deles

Desnecessário dizer que só os Estados Unidos teriam condições de negociar *tête à tête* com a União Soviética. O convite feito a Kruschev pelo presidente Eisenhower — sem consultar De Gaulle e Macmillan — veio lem-

brar que os Estados Unidos guardam meios diretos de ação. Mas o encontro entre os dois presidentes não teve qualquer resultado.

Quem tem a ganhar com o Pacto do Atlântico: os países europeus ou os Estados Unidos? Isoladamente ou em conjunto, a França e a Alemanha não teriam nenhum peso frente à União Soviética. Unindo-se aos Estados Unidos, aumentam sua capacidade de resistir aos soviéticos e eventualmente de influenciá-los. O que as priva da sua antiga independência não é o Pacto do Atlântico, mas sua fraqueza relativa.

Os Estados Unidos, por outro lado, têm interesse num instrumento deste tipo: interesse em termos de imagem e de propaganda, já que o Ocidente se congrega num só bloco (o "mundo livre") contra a União Soviética; interesse em termos de ação diplomática e militar e da forma jurídica de que ela se reveste. Qual seria a base da presença de tropas norte-americanas na Europa, se não houvesse um tratado multilateral que a justificasse? Em outras palavras, mesmo se afastarmos os argumentos militares — que a evolução tecnológica ameaça desvalorizar — tanto os parceiros europeus quanto os norte-americanos consideram a aliança vantajosa: os europeus porque precisam da garantia dos Estados Unidos e vêem no pacto um meio de influenciar os governantes de Washington; os Estados Unidos porque necessitam do apoio europeu para o emprego das suas forças e para consagrar seu "engajamento"[2].

O Pacto do Atlântico é, dentro da zona de confrontação dos blocos, mais do que uma aliança tradicional; fora dela, é menos do que uma aliança clássica. O governo francês reclama incessantemente a extensão do pacto a todo o mundo; o general De Gaulle deu uma nova forma a esta reivindicação, propondo uma "diretoria" composta de três membros, que seria responsável pela conduta diplomática da aliança em todo o mundo. Se aceita, esta concepção tenderia a transformar o bloco atlântico, que se formou dirigido para uma zona limitada, em um "ator" no cenário internacional. Mas os Estados Unidos nunca aceitaram esta interpretação do pacto, e mesmo os franceses, que a defendem, não aceitariam, na realidade, suas implicações. A ação coletiva no grande cenário internacional exigiria uma espécie de fusão diplomática que o general De Gaulle, preocupado com a independência da França ("não depender de ninguém"; "não me associar a ninguém"), seria o primeiro a rejeitar. Como a Grã-Bretanha e a França também querem manter sua autonomia de ação na África e na Ásia, por que razão os Estados Unidos se considerariam obrigados a seguir os conselhos dos aliados europeus?

Uma "diretoria" atlântica não poderia funcionar (supondo que fosse aceitável para os outros parceiros da aliança), a não ser que houvesse um

2. No sentido dado à palavra no capítulo XIII.

acordo prévio entre seus membros, sobre objetivos e meios. Um órgão desta natureza não teria podido remediar as divergências entre Washington, Londres e Paris, quando da nacionalização do canal de Suez pelo Egito — embora provavelmente tivesse podido evitar a explosão das hostilidades. Os governantes norte-americanos que, entre 1955 e 1960, evidentemente não aprovavam a política da França na Argélia, não teriam podido convencer de suas idéias os governantes franceses da IV e da V Repúblicas; e estes não teriam cedido diante da pressão da "maioria anglo-norte-americana".

Autônomos fora da zona de confrontação entre os blocos, os parceiros da Aliança Atlântica são também autônomos no que se refere à sua gestão interna e aos grupamentos regionais. É preciso esclarecer, contudo, que a luta interna partidária é, de um lado, comandada pela rivalidade entre as duas superpotências, pela influência que o "protetor" e o "inimigo" exercem sobre a opinião pública. Isto decorre necessariamente da estrutura bipolar do sistema e da oposição entre as ideologias dos dois "grandes", multiplicada pelos efeitos da bipolaridade. Mas um povo invulnerável à propaganda, situado fora do alcance do exército soviético, nada teria a temer da força norte-americana. A capacidade que têm os Estados Unidos de influenciar o rumo da política interna dos seus aliados e dos neutros é maior ou menor conforme a homogeneidade das elites e das nações. No caso da Suíça, por exemplo, ela é nula, ou quase nula. Onde os democratas sentem-se ameaçados por um partido comunista, ou por uma opinião pública "progressista", o apelo ao dinheiro, à propaganda e à assistência norte-americana torna-se inevitável.

Os governos que dependem do apoio norte-americano estarão constrangidos a só executar decisões tomadas em Washington? A realidade é mais complexa: os governantes que admitem a debilidade da sua posição e a impopularidade do seu regime recebem às vezes mais do que aqueles cujo país tem uma homogeneidade nacional que permite resistir à subversão e à chantagem.

Quanto aos agrupamentos dentro do bloco, eles são favorecidos pelos Estados Unidos, que não pensam conscientemente no seu relacionamento com a Europa em termos de domínio ou de hegemonia. No plano econômico, a reconstrução européia diminuiu a importância relativa da potência norte-americana. A situação de *império* — o monopólio da autoridade graças ao monopólio da força militar — não é objeto de uma ação deliberada ou de uma ambição secreta dos Estados Unidos. Depois da Segunda Grande Guerra, a república norte-americana "tomou conta" dos vencidos e dos aliados, igualmente carentes de recursos econômicos e militares. Devido à ameaça soviética (real ou ilusória), concedeu seu apoio àqueles paí-

ses usando a linguagem tradicional das alianças e formulando o desejo de que os aliados pudessem voltar o quanto antes a caminhar com os próprios pés.

Os dirigentes e o povo norte-americanos lamentarão ter que deixar a Europa, quando ela estiver forte o bastante para se defender sozinha? O apoio dado aos países europeus implica uma resposta categoricamente negativa — a menos que admitíssemos um extremo cinismo. Contudo, a questão talvez seja vã. Por que razão nos perguntaríamos (e os norte-americanos se perguntariam) se lamentarão a perda de uma potência que não estão prestes a perder? Basta dizer que o Pacto do Atlântico não constitui um império, no sentido tradicional do termo, porque a unificação militar não se transformou em unidade política, e os que possuem a força máxima sentem-se mais embaraçados do que orgulhosos com um monopólio que não sabem bem como utilizar.

2. *O bloco soviético*

A análise do outro bloco traz imediatamente à tona muitos contrastes e semelhanças. A União Soviética, por exemplo, depois de uma hesitação inicial, assumiu posição radicalmente hostil aos grupamentos regionais dentro do bloco europeu.

Em 1947, Dimitrov e Tito[3] tinham concebido uma federação balcânica — com a aprovação de Stalin, e talvez mesmo seguindo uma sugestão sua. Os dois eram considerados comunistas dos mais resolutos e ortodoxos. O projeto de organização regional terá provavelmente parecido a Moscou um instrumento útil para reforçar o domínio soviético sobre os países da região. Mas em janeiro de 1948 o projeto foi condenado publicamente pelo *Pravda*, e seus autores aparentemente chamados à ordem.

Durante todo o período stalinista adotou-se o "bilateralismo", com a assinatura de tratados ligando a União Soviética a cada um dos Estados da Europa oriental, ou vinculando esses Estados entre si. Os tratados de amizade e assistência recíproca seguiam o modelo clássico: previam especificamente a resistência comum contra o rearmamento alemão e contra qualquer Estado que se aliasse a uma nova agressão alemã. A única exceção era a Alemanha oriental (República Democrática Alemã), que só assinava com os outros membros do bloco tratados de amizade e às vezes de cooperação cultural. Quanto à União Soviética, assinou tratados de amizade e de assistência recíproca com todos os Estados da Europa oriental, salvo a Alemanha oriental. É curioso notar que a URSS não assinou nenhum tratado de

3. Cf. Z. K. Brzeczinski, *The Soviet Bloc*, Cambridge, 1959, p. 55.

cooperação cultural com os países do bloco; a cooperação cultural entre esses países e a União Soviética não precisava ser consagrada por um instrumento diplomático.

O Pacto de Varsóvia, assinado em 14 de maio de 1955, marca a passagem do bilateralismo para o multilateralismo; prevê uma organização militar comum, sob as ordens de um general soviético, legalizando de certo modo a presença de tropas soviéticas no território de países estrangeiros (embora esta legalização só tenha recebido sua forma jurídica definitiva depois dos acontecimentos de 1956)[4]. Pela primeira vez, a República Democrática Alemã figurava num tratado de assistência recíproca em pé de igualdade com os outros Estados da Europa oriental. O Pacto de Varsóvia imita o Pacto do Atlântico Norte, mas a União Soviética até hoje não toleraria o equivalente do tratado de Roma.

A semelhança formal dos dois blocos não oculta uma segunda diferença: a política militar do bloco soviético, com relação ao outro bloco, é determinada soberanamente pela União Soviética. Não existe um estado-maior do Pacto de Varsóvia que corresponda ao estado-maior da OTAN. Contra o Ocidente, a URSS não dispõe só do monopólio do dispositivo termonuclear, mas também do quase-monopólio das armas clássicas, de utilização imediata. A ameaça que pesa sobre a Europa ocidental está representada por cerca de 25 divisões motorizadas do exército vermelho, estacionadas na Alemanha oriental.

A autonomia das forças armadas nacionais não foi completamente eliminada na Europa oriental. O papel desempenhado pelo exército húngaro, em outubro e novembro de 1956, e o que o exército polonês se preparava para desempenhar, caso as divisões soviéticas não houvessem interrompido sua marcha sobre Varsóvia, provam que os exércitos dos países da Europa oriental têm ainda consciência da sua independência nacional; se no planejamento militar soviético eles não parecem ter uma função ofensiva na hipótese de conflito com o outro bloco, isto se deve a que sua lealdade não é considerada segura. A autoridade do "irmão maior" é, neste caso, mais rigorosa porque a sinceridade do consentimento (sobretudo das populações) é duvidosa. No Oeste, os partidos comunistas (sobretudo os que agem na clandestinidade) fazem o papel de uma "quinta-coluna" reconhecida. No Leste não há uma "quinta-coluna" do mesmo tipo, mas não se pode dizer que não haja inimigos do regime.

A diplomacia com relação ao outro bloco é determinada pela União Soviética quase tão soberanamente quanto a estratégia. Nas Nações Unidas, os representantes dos Estados-membros do bloco seguem fielmente a

4. Cf. Z. K. Brzeczinski, *ibidem*, p. 170.

linha indicada pelos representantes de Moscou[5]. Quando se trata de instituir o bloqueio de Berlim, ou de encerrá-lo, não me parece que Stalin ou seus sucessores ouçam a opinião de qualquer pessoa. Por outro lado, é impossível preservar a máquina administrativa e a aparência jurídica de soberania dos Estados sem que seus dirigentes sejam tentados a agir autonomamente — chegando a fazê-lo em alguns casos. É evidente que os governantes da república alemã oriental nunca tomarão a iniciativa de interromper as comunicações entre seu país e Berlim ocidental, ou mesmo de atirar nos tanques e aviões aliados que procurassem forçar o bloqueio. Mas os príncipes-satélites[6] poderão aplicar as instruções recebidas de um modo próprio, influindo assim, de fato, sobre o desenvolvimento da crise.

Há mais ainda: o bloco soviético é ideocrático; postula uma ideologia comum, e os governantes se consideram essencialmente amigos devido à natureza do regime, fundado na doutrina sagrada. Por isto, a política (a diplomacia e a estratégia) com relação ao outro bloco deve logicamente ser deduzida da doutrina. Quando a interpretação autêntica da doutrina era dada só pela União Soviética, o caráter ideocrático do bloco reforçava o monopólio que Moscou detinha sobre as decisões gerais. Mas a partir do momento em que a interpretação da doutrina passou a ser feita em debates públicos, surgindo interpretações divergentes dentro da URSS ou dentro do bloco, os satélites recuperaram uma certa capacidade de ação autônoma, pelo simples fato de haverem sido liberados da disciplina conceitual a que Stalin os submetia.

Não podemos dizer em que medida Kruschev e seus seguidores se deixaram "impressionar" pela linguagem "extremista"[7] ou "moderada"[8] dos governantes de Tirana e de Pankow (Berlim oriental), de Varsóvia e Bucarest. Não sabemos bem a que divergências de interesses e de método respondem as controvérsias teológicas, dentro do bloco soviético. Todos os que têm o direito de participar nessas controvérsias se tornam interlocutores de um diálogo cujo resultado é a "linha" da política externa do bloco. Em cada circunstância concreta, as decisões que são tomadas prendem-se à estratégia do momento, e portanto, à linha doutrinária que o bloco fixou, por intermédio do seu chefe, ou chefes.

Para os países da Europa oriental, os problemas da diplomacia e da

5. A descrição do autor é de 1961. Em 1978 o observador encontraria um quadro mais complexo (N. do T.).

6. Durante a última guerra, Gaston Fessard forjou o conceito de príncipe-escravo, para designar o chefe do governo de Vichy — administrador dos assuntos internos da França e prisioneiro dos alemães. Os governos da Europa oriental não são escravos, mas satélites (voluntariamente ou não).

7. "Aventureira" ou "sectária", no caso de condenação.

8. "Oportunista", no caso de condenação.

estratégia relativas às regiões externas não se colocam. É por causa das suas possessões coloniais que os países da Europa ocidental têm uma diplomacia especial, diferente da do bloco. A Polônia de Gomulka, por exemplo, embora mantendo estrita solidariedade com a URSS nas Nações Unidas e em suas formulações conceituais (escritas ou faladas), reservou para si uma certa margem de manobra no que diz respeito às relações culturais e econômicas com o outro bloco; recebe assistência dos Estados Unidos e permite que seus estudantes, professores e escritores viajem e estudem no Ocidente.

Finalmente, a questão decisiva, no que concerne aos Estados da Europa oriental, é a da liberdade que têm na prática da doutrina e na gestão dos seus assuntos quotidianos. Entre 1945 e 1956, notamos quatro fases distintas. A primeira, desde a chegada das tropas soviéticas até a condenação da Iugoslávia, em 1948, comporta uma dupla distinção, entre as democracias populares e a União Soviética (que era já um Estado socialista), e entre as diversas democracias populares — cada uma das quais adaptava as "verdades universais" da doutrina às circunstâncias locais. Durante esta primeira fase, a Iugoslávia de Tito situava-se na extrema esquerda, criticando severamente a não-violência dos partidos ocidentais (italiano e francês), a repugnância de alguns países da Europa oriental em se engajar francamente no caminho da construção do socialismo, a insistência desses partidos em acentuar a diversidade das circunstâncias nacionais. Naquela época, o partido comunista iugoslavo não aceitava permanecer na zona equívoca das "democracias populares"; admitia um atraso com relação ao irmão maior soviético, declarando-se pronto a assumir riscos para atingir seus objetivos externos (Trieste). Sentia-se seguro do apoio popular, graças ao papel que desempenhou durante a guerra.

A segunda fase é a da stalinização integral, entre 1948 e 1953, com os processos espetaculares contra Rajk, Kostov e Slanski (símbolos desse período). Sob a pressão do cisma iugoslavo e da guerra fria, os partidos comunistas em cada país terminam de liquidar os sobreviventes da democracia pluralista; eliminam, ao mesmo tempo, os líderes comunistas suspeitos de "desvio nacionalista" (ou que poderiam simbolizar um desvio nacionalista). Donos absolutos do poder, submetem-se inteiramente a Moscou; o exército polonês é comandado por um marechal soviético, os dispositivos policiais são supervisados pela polícia secreta soviética, o embaixador da URSS superintende, cada dia, a gestão do governo nacional, enquanto o partido bolchevista soviético exerce uma autoridade doutrinária e fanática sobre os partidos-satélites[9].

9. Os processos foram apenas episódios mais espetaculares do expurgo praticado por todos os partidos comunistas (Brzeczinski, *opus cit.*, p. 97).

A terceira fase vai da morte de Stalin às revoltas polonesa e húngara. Stalin reinava pelo terror, mas os líderes-satélites estavam ligados a ele por uma certa fidelidade. Embora lutando entre si pelo poder, seus sucessores se dispõem a permitir uma certa distensão, atribuindo alguma flexibilidade ao regime, dentro e fora do país. Rompe-se a disciplina da linguagem oficial, que nas vésperas da sua morte atingira uma espécie de perfeição grotesca e aterrorizadora. No XX Congresso do partido, seus companheiros — herdeiros da liderança soviética — revelaram o outro lado da moeda: as muitas crueldades inúteis cometidas; os processos da década de 1930 foram denunciados e implicitamente também os do período de pós-guerra. As disputas entre as várias facções, na União Soviética, projetam-se em disputas análogas dentro das democracias populares. O cruzamento das rivalidades entre os governantes soviéticos, de um lado, e os dirigentes dos partidos nacionais, de outro, provocava incoerências, como o retorno de Nagy, seguido da sua segunda desgraça, que contribuíram para a explosão de 1956 na Hungria.

A última fase, que dura ainda no momento em que escrevemos (1961), não marca um retorno ao stalinismo, mas sim um esforço para manter ao mesmo tempo a coerência interna do bloco e certas conquistas do "degelo". Os governantes soviéticos de hoje, que não inspiram mais a seus seguidores e companheiros o respeito e o horror que lhes inspirava Stalin, não querem renunciar nem à homogeneidade doutrinária do campo socialista nem à primazia da União Soviética; admitem, contudo, matizes na interpretação e na aplicação destes dois princípios.

Os dogmas de que o socialismo implica o partido único e que o partido comunista é o representante da classe operária não estão sujeitos a discussão. Contudo, há lugar para o debate político-teológico, dentro da margem legítima de adaptação às circunstâncias: sobre a urgência da coletivização agrária, a taxa de crescimento e de investimento, a distribuição dos investimentos entre a indústria pesada e a indústria ligeira — cada um dos interlocutores justifica sua posição tendo como referência os "textos sagrados". Os partidários da coletivização agrária, da taxa de crescimento elevada e do primado da indústria pesada passam por "duros" e são chamados às vezes de "esquerda". Mas na Polônia, em 1957, o grupo de Natolin — os sobreviventes e nostálgicos do stalinismo — eram classificados como de "direita". Além disto, um dirigente pode ser "duro" em relação à política econômica e relativamente liberal em termos culturais: Kruschev, por exemplo, denunciou Malenkov por sua política econômica sem rejeitar o "degelo". Por outro lado, não há uma correspondência rigorosa entre as várias facções no "irmão maior" e nos "irmãos menores": o mesmo Kruschev apoiou, na Polônia, Gomulka — cuja posição a respeito da agricul-

tura, por exemplo, ele não tolerava nem na União Soviética nem em qualquer outro país da Europa oriental.

A atenuação da centralização stalinista responde a várias intenções da parte de Moscou e também a uma quase-necessidade histórica, de base ao mesmo tempo política e psicológica. Nenhum dos herdeiros de Stalin tinha condições para assumir seu posto, porque nenhum deles tinha o carisma que as proezas e os crimes conferem aos déspotas — o sangue derramado e os muitos monumentos levantados de pedra, concreto e aço. O poder absoluto do Kremlin só fazia sentido em função da idéia da divindade do papa-imperador: era irracional, a longo prazo, porque se baseava na coação permanente da natureza humana. Uma vez instaladas solidamente as elites-satélites e eliminados os representantes do passado, os governantes da Europa oriental não podiam deixar de sentir o desejo de exercer diretamente o poder implicado na fórmula jurídica da independência nacional e no princípio socialista da igualdade dos Estados. A menos que esteja obcecada pelo poder (isto é, a menos que deseje impor a servidão apenas para gozar o prazer do poder absoluto), a elite soviética não tem uma razão impositiva para intervir na gestão quotidiana dos Estados satélites ou para interferir nas rivalidades dentro desses Estados (desde que todos sejam igualmente devotados à causa comum do bloco).

A autonomia concedida às elites-satélites atenua a impopularidade do regime, reforçando seu caráter nacional. Gomulka tem mais autoridade sobre os poloneses do que teve Cyrankiewicz durante a época em que o atual (em 1961) secretário-geral do partido estava preso. A suavização das relações entre o "irmão maior" e seus protegidos ajusta-se ao interesse esclarecido de ambos. Se o líder do bloco não duvida da lealdade dos príncipes-satélites, deve logicamente conceder-lhes tudo o que contribui para sua popularidade nas respectivas nações — mais resignadas do que convertidas ao comunismo. O regime Gomulka pode ser a melhor solução, tanto para a União Soviética como para o povo polonês (e também para os próprios Estados Unidos): estabiliza as relações polono-soviéticas e preserva o futuro; evitando que a Polônia seja uma simples província do império soviético.

Contudo, o método de Kruschev não deixa de apresentar riscos. No Ocidente, não há necessidade de impor ao povo uma disciplina ideológica; desde que os governantes dos países aliados não sejam comunistas, ou neutralistas, o bloco atlântico se manterá, já que ele é apenas uma comunidade militar e uma coordenação diplomática com relação ao bloco oriental. No Leste, porém, os governantes da URSS não podem renunciar a certo grau de disciplina ideológica sem comprometer ou reformar seu próprio regime.

O partido comunista baseia sua legitimidade na doutrina. A primazia que reivindica lhe dá o direito de interpretar a doutrina. As divergências nacionais de interpretação ficam restritas a limites bastante estreitos. Quais são esses limites? Provavelmente ninguém poderá responder com segurança. Qual será, a longo prazo, o objetivo dos comunistas? Que imagem têm do mundo futuro, definitivo? Qual seria a estrutura das relações internacionais, se não houvesse países capitalistas? Não se trata de perguntas ociosas, porque da sua resposta vai depender o *objetivo* autêntico dos dirigentes comunistas. O império soviético não se fundamenta, como o hitlerista, na concepção da supremacia de um povo de senhores e no extermínio ou servidão dos povos inferiores. Estado multinacional, a União Soviética estende-se por um vasto território, que não tem necessidade de ampliar ainda mais. Resolvido o conflito entre os dois blocos, os Estados pereceriam todos simultaneamente ou se confundiriam num único Estado? Os regimes socialistas se tornariam cada vez mais semelhantes entre si ou, ao contrário, as nações imporiam ao regime a marca, cada vez mais acentuada, da sua cultura original?

Enquanto aguardam essa situação ideal, os governantes do Kremlin têm preocupações menos distantes, e mais agudas, relacionadas com a fase atual do conflito entre os dois blocos: a unidade de ação do bloco soviético na Europa pode ser *imposta*, se necessário (a repressão húngara comprometeu a propaganda humanitária de Moscou, dando uma força sem precedente à propaganda do terror; ficou estabelecido que, se necessário, os satélites serão disciplinados pela força). Já a unidade de ação da URSS e da China precisa ser *negociada*, sem recurso, mesmo implícito, à ameaça militar.

É verdade que, devido à hostilidade dos Estados Unidos, a China depende da União Soviética para sua proteção atômica e seu desenvolvimento tecnológico. De seu lado, a URSS consideraria catastrófico um rompimento aberto, comparável ao que ocorreu, em 1948, entre Moscou e Belgrado. Os "dois grandes" do mundo comunista provavelmente conseguirão, durante algum tempo[10], manter oficialmente sua amizade, na base da conciliação de divergências, algumas das quais podemos imaginar. Por exemplo: a assistência do bloco soviético deve ser distribuída entre todos os Estados afro-asiáticos, desde que ajam *objetivamente* contra o Ocidente ou, ao contrário, deve favorecer os regimes progressistas, os Estados que se aproximem do estágio de "democracia popular" — ou, quando menos, dar prioridade a estes últimos? Na posição a ser adotada com relação

10. O desenvolvimento foi mais rápido do que o autor esperava (em 1961): um ano depois havia um rompimento claro entre os dois países.

ao Egito, deve ou não levar em conta o fato de que o governo desse país persegue os comunistas locais? O bloco soviético deve ou não ter interesse no processo de distensão internacional (a *détente*)? Deve acentuar a possibilidade da coexistência pacífica ou, ao contrário, aceitar a fatalidade da guerra?

Contudo, quaisquer que sejam os motivos de controvérsia, e embora chineses e russos procurem resolver discretamente suas disputas, ou ocultá-las, em conjunto provocam, dentro do universo comunista, uma certa liberdade de debate político-teológico — liberdade que era usada apaixonadamente nos tempos de Lenin; que Stalin quis sufocar e que seus sucessores foram gradualmente obrigados a tolerar, na disputa pela sucessão do poder. Pelo simples fato da sua existência, os chineses impõem essa liberdade relativa ao bloco soviético. A justaposição de um bloco soviético na Europa e de três regimes comunistas na Ásia (China, Coréia do Norte e Vietnam do Norte), um dos quais conta com a maior população de todo o mundo, altera as relações dentro do bloco europeu. Em palavras, pelo menos, os alemães orientais e a Albânia podem adotar a posição dita "chinesa", enquanto os tchecos ajustam-se estritamente às fórmulas do Kremlin e os poloneses afastam-se da ortodoxia russa, numa direção oposta à dos chineses.

Não temos condições de saber exatamente como se desenvolvem as negociações entre os "grandes" do mundo comunista; como são tomadas as decisões comuns, ou isoladas; qual a influência das controvérsias teológicas sobre a conduta estratégica. Não há dúvida de que a autonomia concedida aos príncipes-satélites introduziu uma diversidade no desenvolvimento, e mesmo no conteúdo da edificação socialista, e que a existência de um segundo "irmão maior" no bloco permite alguma liberdade ideológica em todos os Estados-membros do bloco: liberdade que o líder do "mundo ocidental" consideraria limitada, mas que o Estado chefe do bloco comunista observa com inquietação, porque não está mais (ou ainda não está) habituado a ela e leva as idéias (o que chama de "idéias") muito a sério.

3. *A organização econômica*

Os blocos foram criados pelo desmantelamento dos Estados europeus; pela confrontação, no centro do Velho Continente, de dois "exércitos de libertação". Têm uma origem política, mas são mais militares do que políticos no seu conteúdo. Contudo, nossa sociedade contemporânea é industrial, e a ideologia em nome da qual a União Soviética instituiu alguns regimes, imitados do seu próprio modelo, é histórico-econômica e anuncia um movimento previsível e irresistível da humanidade na direção de um

mesmo regime econômico. Em cada bloco os Estados têm regimes econômicos ajustados à ideologia dominante — embora a margem de variação seja naturalmente mais ampla no Ocidente do que no Leste; mas os Estados da Europa oriental apresentam também diferenças, cada vez mais acentuadas, mesmo no que se refere à gestão econômica, sujeita teoricamente às exigências da ortodoxia.

A formação dos blocos teve como principal resultado, na ordem econômica, o "rompimento da unidade do mercado mundial" (expressão usada pelos autores comunistas). No após-guerra, as relações comerciais dos Estados satélites se modificaram em função da conjuntura internacional. De um lado, tais modificações estavam implicadas nos seus próprios regimes: é difícil promover a planificação sem prever ao mesmo tempo as exportações, previsões pouco seguras quando os importadores são países de economia livre — isto é, quando os compradores dos produtos exportados são firmas, que dependem, em última análise, dos consumidores. Mas a reorientação do comércio exterior[11] traduzia também uma deliberação da URSS: os Estados socialistas deviam organizar um mercado internacional de conformidade com seu planejamento comum, da mesma forma como, internamente, deviam edificar uma economia ajustada às normas socialistas.

Teoricamente, pode-se conceber dois modelos de mercado internacional socialista. O primeiro atribui prioridade a um plano supranacional, de que os vários planos nacionais seriam meros capítulos — da mesma forma como, dentro de um país, os planos regionais são capítulos do plano nacional. O segundo dá maior importância aos planos nacionais, constituindo-se o mercado internacional por meio de uma rede de acordos bilaterais entre os países membros do bloco. O primeiro modelo é, em teoria, preferível; contudo, na prática é inaplicável. O segundo tem defeitos intrínsecos que o stalinismo veio exagerar até a demência.

Quando se dá prioridade aos planos nacionais, estes podem ser adaptados às circunstâncias de cada país. Contudo, nos anos 1948-1953, a tendência em cada país era repetir o modelo da União Soviética em escala reduzida, acentuando a indústria pesada: todos queriam ter sua própria siderurgia, sua indústria metalúrgica e mecânica. A Hungria exemplifica bem esta loucura: instalou uma siderurgia com carvão e ferro importados; o custo dessas importações era superior ao preço de compra, fora do país, dos produtos finais ou semifinais produzidos na Hungria.

11. Em 1951, a participação do bloco soviético no comércio exterior das democracias populares (importações e exportações) elevava-se a 92% para a Bulgária, 67% para a Hungria, 58% para a Polônia, 79% para a Romênia e 60% para a Tchecoslováquia.

Embora a prioridade dos planos nacionais não tenha sido abandonada e eles sejam ainda marcados pelo modelo da União Soviética, a multiplicação dos acordos bilaterais e o trabalho do *Comecon* (criado como uma réplica ao Plano Marshall e à Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento) promoveram a divisão do trabalho dentro do bloco soviético. Todos os Estados da Europa oriental desenvolveram a indústria pesada em proporção relativamente elevada, comparativamente à produção global. No Leste, foi possível, depois de muito esforço, impor uma certa especialização à indústria: nem todos os países fabricam todos os tipos de máquinas.

Esta especialização estava também implícita na ação comum e coordenada do bloco soviético, fora da Europa. Os empréstimos e as doações constituem cartas no jogo soviético com os países subdesenvolvidos. A Alemanha oriental, a Tchecoslováquia e até mesmo a Polônia são hoje exportadores consideráveis de bens de produção. Cada um desses países tem um relacionamento especial, novo ou antigo, com este ou aquele país, com uma outra região do mundo. Todos participam da ofensiva comercial, politicamente motivada, que disputa com o bloco ocidental os mercados do Terceiro Mundo.

Essa organização econômica interestatal dentro de um bloco implica negociações e controvérsias. Sabemos, sem sombra de dúvida, que os preços dos produtos intercambiados pelos países socialistas foram objeto de discussão. Em 1956, a Polônia conseguiu, retrospectivamente, o aumento do preço do carvão que tinha vendido à União Soviética. Outros debates semelhantes desenvolvem-se, e ao mesmo tempo os Estados socialistas procuram tomar como ponto de referência os preços mundiais. Resta saber se este ponto de referência não favorece um determinado país socialista, às expensas de outros.

A distribuição do trabalho entre os países do bloco também apresenta dificuldades. Todos esses países querem evitar o sacrifício dos produtos considerados essenciais: nenhum deles está de acordo em depender muito dos outros, embora todos dependam da União Soviética no que toca às matérias-primas essenciais. O quadro geral é traçado pela URSS, mas as relações dos Estados-satélites entre si, e entre eles e a União Soviética, dependem de uma *negociação*. Os representantes desses Estados encontram-se, discutem, procuram convencer-se mutuamente; não entra em jogo, nessa discussão, sua comunidade — bloco constituído por economias de igual regime, independentes do mercado internacional capitalista —, mas cada um procura obter o máximo de vantagens, pelo jogo tradicional das reivindicações e concessões. A Polônia conseguiu, assim, a partir de 1956, créditos da União Soviética e dos Estados Unidos; o caráter ambíguo do

governo de Gomulka dava-lhe uma capacidade suplementar de negociação, com relação à URSS e aos Estados Unidos. Um comunismo de certo modo liberal parece aos dois "grandes" preferível ao retorno a uma modalide de stalinismo, possivelmente sangrento.

As relações econômicas entre a União Soviética e os Estados-satélites evoluíram em dois sentidos opostos. Entre 1945 e 1953, o domínio soviético acentuou-se, e a exploração dos países satélites — mesmo dos que não podiam ser considerados ex-inimigos — agravou-se. O planejamento na escala do bloco e a divisão de trabalho entre os Estados associados eram promovidos como projetos ou lemas de propaganda. A partir de 1953, a União Soviética se tornou menos impositiva, deixando aos Estados nacionais uma boa margem de manobra: admitiu o ritmo lento da coletivização agrária na Polônia e deu um impulso aos trabalhos do *Comecon*, passando da exploração (sociedades mistas com predominância soviética, cobrança de reparações, pagamento de preços baixos pelos produtos importados dos satélites) à assistência (empréstimos de longo prazo). No Ocidente como no Oriente, o "irmão maior" passou a socorrer os príncipes-satélites que o descontentamento popular punha em perigo.

No Ocidente, desde o fim da guerra, os Estados Unidos ajudaram a reconstrução dos países europeus e, em 1948, instituíram o Plano Marshall, destinado a acelerar a reconstrução e a impedir a expansão comunista. A concepção norte-americana opunha-se radicalmente à concepção soviética. O Plano Marshall estimulava as nações européias a se organizarem num conjunto, de que a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento foi a expressão; estimulou-as a praticar uma discriminação comercial com respeito aos produtos norte-americanos. Os países da Europa entraram num acordo a respeito das vantagens comerciais que recusariam ao seu "irmão maior" (na mesma ocasião, a propaganda inimiga acusava os Estados Unidos de imperialismo e neocolonialismo). Para reparar o *dollar gap* (a escassez de divisas, que dificultava a expansão do comércio internacional), os Estados Unidos obrigaram seus aliados a cooperar entre si, criando um único interlocutor válido: a comunidade européia. Na mesma época, entre 1948 e 1953, Stalin só admitia relações bilaterais com cada um dos Estados-satélites, individualmente.

Os Estados Unidos raciocinavam em termos econômicos: a reconstrução da Europa seria impossível se os países voltassem a cometer os erros da década de 1930, cada um procurando vender o máximo e comprar o mínimo possível. *No caso do bloco comunista, cada Estado-satélite lembrava, do ponto de vista econômico, uma miniatura da União Soviética; no caso da Europa ocidental, o conjunto dos países deveria adotar como modelo os Estados Unidos da América.* O objetivo destes era fazer com que sua assistência se tornasse inú-

til, restituindo aos países europeus a independência que tinham perdido (independência econômica, não militar): a política soviética tendia a tornar definitiva a dependência econômica dos satélites, cujo suprimento de matérias-primas só podia ser obtido na União Soviética.

A política norte-americana teve êxito: um êxito que ultrapassou provavelmente as expectativas dos que a conceberam. A prova desse êxito é dupla: durante a década de 1950, a taxa de crescimento da Europa era mais elevada do que a dos Estados Unidos; a Europa continental, em particular, progrediu mais depressa do que a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. O Velho Continente alcançou a fase de produção em massa de bens de consumo duráveis, com a febre do automóvel, da geladeira, do televisor. A outra prova, ainda mais dramática, é a acumulação de dólares e de ouro pela República Federal Alemã e pela Itália. O balanço de pagamento inverteu-se: os dólares deixaram de ser escassos, tornando-se abundantes. Em dez anos, os Estados Unidos perderam mais de 6 bilhões de dólares em ouro. O resultado do Plano Marshall e da política norte-americana foi a reconstituição do mercado mundial, como o resultado da política soviética foi a instituição de um grande mercado socialista. Contudo, enquanto este último vincula os Estados-satélites ao seu "irmão maior", o mercado do "mundo livre" dá a seus participantes uma autonomia crescente com respeito à economia dominante.

As relações econômicas entre os Estados ocidentais provocaram um fluxo incessante de negociações. A diplomacia comercial tornou-se um universo quase isolado, no qual os funcionários especializados movimentam-se com facilidade e os ministros acompanham de longe as discussões, que são travadas em linguagem pouco compreensível ao leigo.

Durante a primeira fase (a do Plano Marshall), as negociações entre os Estados da Europa ocidental tinham por objetivo principal a repartição dos dólares, a liberalização gradual do câmbio e a instituição de uma união européia de pagamentos. Por meio de uma organização intergovernamental, a Europa restabelecia, o sistema multilateral de pagamentos, desmantelando o controle administrativo das importações. Ao mesmo tempo, as missões do Plano Marshall em cada um dos países influíam sobre os governos, incitando-os a combater a inflação, liberalizar o câmbio e aumentar o investimento.

Essas negociações pertenciam ao tipo tradicional: cada Estado procurava ganhar os favores do "irmão maior" ou de alguns dos seus parceiros; cada um procurava convencer os interlocutores dos seus méritos e necessidades, da força dos seus inimigos e dos serviços prestados à causa comum; ninguém podia, no entanto, coagir os outros "irmãos menores" ou o "irmão maior". O paradoxo era, naturalmente, o fato de que em teoria a

assistência devia ser proporcional à necessidade, o que podia levar à concessão de um prêmio à má administração, já que a necessidade de divisas crescia com a pressão inflacionária.

Na primavera de 1950, a proposta francesa para que se criasse a Comunidade Européia do Carvão e do Aço representou um complicador suplementar. A partir de então as negociações relativas a organizações internacionais, de caráter permanente, combinaram-se com negociações circunstanciais sobre as modalidades do intercâmbio e pagamentos internacionais. Os membros da Comunidade estabeleceram uma relação especial entre si: a Alta Autoridade[12] tinha certos poderes, teoricamente supranacionais, mas era composta por homens que não renunciavam à nacionalidade de origem, sensíveis aos interesses do seu país de origem como aos da instituição supranacional. Além disto, a Alta Autoridade estava sujeita à influência exercida, de dentro e de fora, pelos governos nacionais.

Com o Tratado de Roma, a situação assumiu uma nova dimensão. Os europeus que não participavam do Mercado Comum eram hostis a ele, pela discriminação que comportava contra os não-membros. Uns e outros procuravam obter favores do "irmão maior", enquanto os não-membros tentavam, mais ou menos discretamente, corromper um ou outro membro cuja lealdade ao Mercado Comum era considerada duvidosa.

Quais eram as características da diplomacia econômica, dentro do bloco atlântico, na década de 1950? A força militar não altera a capacidade de um Estado impor sua vontade por meio de negociações estritamente econômicas. Os Estados não reagem mais à desapropriação dos bens de seus nacionais por outro Estado com o envio de canhoneiras (a *gun-boat diplomacy*). Seria necessário, na verdade, preparar uma expedição militar completa, hipótese que, entre aliados, está fora de questão. Não há dúvida de que o Estado militarmente forte dispõe normalmente de recursos consideráveis, cujo volume deve pesar no desenvolvimento de todas as suas negociações. Mas, aí também, a relação entre a força e a potência é mais sutil do que se pode imaginar.

É verdade que, quando um Estado obtém a maior parte das divisas de que necessita (para custear as importações) da venda de um só produto (o estanho, o algodão ou o café, por exemplo), fica muito dependente do cliente principal. Mas as negociações a que nos referimos desenvolviam-se entre países industrializados, de economia diversificada. Nenhum deles dependia de um só cliente, ou de um cliente predominante; nenhum estava obrigado a pedir um empréstimo ao "irmão maior" para corrigir défi-

12. Com o desenvolvimento institucional da Comunidade Econômica Européia, este órgão foi extinto (N. do T.).

cit no balanço de pagamentos. As negociações cobriam ao mesmo tempo concessões tarifárias, a instituição de um sistema internacional de pagamentos e a formação de grupamentos regionais. As negociações para a redução de direitos são no fundo uma barganha, em que o "grande" tem margem de manobra menos estreita, porque suas concessões, quando equivalentes às dos "pequenos", têm um significado relativamente menor. Contudo, por isso mesmo o "pequeno" pode obter certas vantagens, porque os benefícios que almeja — consideráveis, do seu ponto de vista — têm valor pequeno para um país com população vinte vezes maior.

O "pequeno" não tem condições de responder com represálias a uma medida que considere injusta, tomada por uma superpotência ou por coligação de potências médias. A proibição do acesso dos países do Mercado Comum Europeu ao mercado suíço de capitais, por exemplo, provocou mais sorrisos do que preocupação. Quando o presidente dos Estados Unidos limita a entrada de relógios suíços no território norte-americano, para a proteção da indústria nacional, a Suíça não tem outro remédio senão protestar, lembrando os princípios do liberalismo comercial pregados pelo Estado líder do "mundo ocidental". Mas as armas morais nem sempre são ineficazes.

A batalha diplomática em torno do tratado de Roma, que teve como principais protagonistas a França e a Inglaterra, é um exemplo intermediário entre os dois tipos de relacionamento — político e econômico — que podemos distinguir dentro dos blocos. Os "seis" tinham concluído um tratado que previa a constituição de um mercado comum dentro de quinze anos, com uma só tarifa externa e a harmonização das legislações nacionais. A livre circulação de bens, capitais e pessoas — resultado final desse empreendimento — estava subordinada ao respeito às normas comunitárias e ao estabelecimento de instituições comuns. Alguns dos inspiradores desse movimento não escondiam que o Mercado Comum era mais um meio do que um fim em si — instrumento de integração econômica que deveria levar a uma federação política.

A Grã-Bretanha e os pequenos países europeus (Suécia, Noruega, Dinamarca, Suíça, Áustria, Portugal) consideravam sem simpatia os objetivos econômicos, ou pelo menos o objetivo político do projeto. Do ponto de vista de Londres, ele apresentava os seguintes inconvenientes: em primeiro lugar, haveria uma discriminação tarifária; no fim do período de transição, as mercadorias alemãs entrariam livremente na França, mas as mercadorias inglesas pagariam direitos previstos pela tarifa externa comum. Embora esta discriminação fosse discreta, ela teria um certo efeito imediato, forçando consumidores e importadores a se adaptarem.

Em segundo lugar, a indústria britânica, diante de uma tarifa redu-

zida (ou nula) para as matérias-primas e uma tarifa elevada no concernente aos produtos manufaturados e aos bens de produção, poderia ser ultrapassada pelas outras economias européias. Vale lembrar que na década de 1950 a Europa havia apresentado taxas de crescimento das mais altas; com a abertura das fronteiras econômicas, a competição se intensificaria, podendo disto resultar um incentivo adicional.

De qualquer modo, os "seis" deveriam constituir uma unidade econômica de primeira grandeza — o maior importador mundial de matérias-primas e um dos maiores exportadores de produtos manufaturados. Se passassem a negociar em conjunto, seu peso na diplomacia econômica internacional seria incomparavelmente superior ao da Grã-Bretanha e pelo menos igual ao do *Commonwealth* considerado globalmente.

Dos "seis", a Alemanha era o mais desenvolvido industrialmente; seria assim o parceiro mais forte e mais dinâmico. Por esta razão, poderia vir a ter uma influência preponderante sobre os órgãos e o funcionamento da Comunidade européia. Isto não prepararia o caminho para a preponderância alemã na Europa ocidental, se a região se transformasse numa federação de Estados? Tal preponderância nada teria que ver, naturalmente, com a hegemonia pretendida pela Alemanha de Hitler; contudo, não deixaria de despertar ressentimentos e lembranças penosas.

Quanto aos pequenos países da Europa, é fácil explicar sua hostilidade ao Mercado Comum. Nem os países neutros (Suécia, Suíça, Áustria) nem os politicamente engajados mas tradicionalmente orientados para fora da Europa queriam ser membros integrais de uma organização essencialmente continental, cujas implicações políticas poderiam parecer, aos olhos dos governantes soviéticos, incompatíveis com uma posição neutra. Contudo, a Suíça e a Áustria são países continentais cujo intercâmbio se faz, em sua maior parte, com os "seis". Por isto eles tinham dificuldade em escolher entre uma *discriminação tarifária* que lhes valeria a não-participação no Mercado Comum Europeu e o *consentimento às exigências da integração* (conseqüência inelutável da participação), as duas hipóteses parecendo pouco convenientes.

Inconstestavelmente, a unificação européia, sob a forma de um mercado comum, criava, na sua origem, uma divisão entre os países que tinham cooperado à sombra do Plano Marshall. Os ingleses comentavam, com ironia, que sob o pretexto de promover uma união o que se fazia era dividir. Mas, como chegar à almejada união — respondiam os "seis" — sem separar os que se satisfaziam com a situação existente, com as modalidades conhecidas de cooperação intergovernamental e, de outro lado, os que se haviam decidido ao pleno engajamento?

A Grã-Bretanha e os pequenos países da Europa eram legitimamente

hostis ao Mercado Comum. A França, por sua vez, era legitimamente contrária ao projeto de criar uma zona de livre comércio. Dentro dessa zona os produtos manufaturados teriam a mesma liberdade de circulação de que se beneficiariam no Mercado Comum, mas os Estados membros da zona não estariam obrigados a uma tarifa externa comum ou a integrar suas economias (bem como a harmonizar sua legislação); não teriam leis comuns, nem uma política agrícola comum.

Seria sempre possível negociar a troca de concessões. O projeto inicial apresentado pela Grã-Bretanha seria um ponto de partida: representava a fórmula ideal para os ingleses, mas o governo de Sua Majestade teria podido avançar alguns passos na direção das propostas francesas se o governo da França, de seu lado, tivesse aceito o princípio da criação de uma zona de livre comércio.

Mas a França não aceitava esse princípio, embora o houvesse admitido no princípio das negociações, por dois motivos principais: os industriais franceses, que viam com alguma apreensão a competição dentro do Mercado Comum, estavam dispostos à experiência, mas não de modo imediato. A competição dentro do quadro dos "seis" representava um risco calculado, uma incerteza limitada, mas a zona de livre comércio lhes parecia cheia de perigos imprevisíveis. Quanto ao governo francês, ele tinha outra razão, mais forte ainda, para se opor à instituição simultânea do Mercado Comum e da zona de livre comércio: essa simultaneidade faria com que a zona fosse a realidade predominante. A integração econômica, com a política agrícola comum e harmonização das legislações nacionais, corria o risco de ser paralisada e aos poucos abandonada. Concordar com uma zona de livre comércio no momento em que o Mercado Comum começasse a funcionar seria adotar como objetivo da unificação européia uma simples zona de livre comércio para produtos manufaturados, discriminatória com relação ao resto do mundo e sem objetivo político.

Tratava-se de um autêntico conflito de interesses entre aliados. Tanto os "seis" como a Grã-Bretanha e os pequenos países do continente europeu (excetuados os neutros, naturalmente) continuavam unidos pela aliança atlântica: para todos eles o inimigo supremo continuava a ser a União Soviética; a OTAN exprimia sua solidariedade, e a força norte-americana de dissuasão lhes dava a proteção comum de que necessitavam.

Resumidos os dados da controvérsia, podemos perguntar-nos em que consistia a batalha diplomática que se travava. Essa batalha tinha dois elementos principais: as negociações propriamente ditas e os esforços feitos para convencer os sócios, os adversários e o "irmão maior": os Estados Unidos da América. Os esforços de persuasão acompanhavam o desenro-

lar das negociações; os da França visavam sobretudo os Estados Unidos e seus associados europeus; os da Inglaterra, o "irmão maior" e, entre os sócios da França no continente, a Alemanha e a Holanda, países onde havia um forte partido congregando os que preferiam a zona de livre comércio a um Mercado Comum.

As negociações e a persuasão apresentavam algumas semelhanças: os interlocutores (negociadores e propagandistas) precisavam *argumentar*, dirigindo-se não a multidões ignorantes, mas a funcionários e políticos bem informados. Era preciso apresentar argumentos convincentes, responder a objeções válidas. Mesmo que decidissem permanecer numa posição negativa, os representantes franceses não podiam dizer *não* imediatamente sem indispor seus sócios europeus, e talvez também os Estados Unidos. De fato, a tese inglesa baseava-se numa proposição em princípio incontestável: o Mercado Comum dividia em dois grupos a Europa do Plano Marshall. A reação francesa só seria aceita em Washington, em Bonn e em Haia se ficasse demonstrado que a zona livre de comércio era incompatível com o Mercado Comum.

Nos seus esforços de persuasão os ingleses usavam três argumentos principais: aos Estados Unidos, denunciavam a discriminação tarifária, expressão pejorativa aplicada às vantagens aduaneiras contrariando a regra da nação mais favorecida, contra a qual procuravam provocar sentimento de hostilidade; denunciavam também a ruína da unificação européia, para a qual tinham contribuído o Plano Marshall e a O.C.E.D. Com relação aos "liberais" da Alemanha e da Holanda, os ingleses salientavam que para os países que tinham um comércio de âmbito mundial seria irracional a associação com a França, de tradição protecionista (subsidiariamente, insinuavam aos próprios franceses a loucura que representaria uma ligação estreita com a Alemanha, inimiga de ontem, que amanhã poderia voltar a ter pretensões hegemônicas).

O esforço francês de persuasão, com respeito aos Estados Unidos, era semelhante e tinha sentido contrário. A resposta ao argumento da discriminação era fácil: a zona de livre comércio não era menos dicriminatória em relação às mercadorias norte-americanas do que o Mercado Comum: permitiria que treze países praticassem essa discriminação de que os ingleses acusavam os "seis". Qualquer grupamento comercial baseia-se numa discriminação tarifária com relação aos terceiros. Para os Estados Unidos, uma zona de livre comércio abrangendo toda a Europa, como propunham os ingleses, era mais inconveniente, *no plano econômico*, do que um mercado comum limitado aos "seis". Ao argumento da divisão da Europa, respondia-se com a promessa da unificação da Europa continental. Depois de ter apoiado com todas as suas forças a criação de um exército euro-

peu, os Estados Unidos não se negariam a apoiar o Mercado Comum, que teria o mesmo objetivo, a ser atingido por outros meios. Com relação aos seus sócios, e em especial aos alemães, a propaganda francesa acentuava que a Alemanha jamais alcançaria o segundo (ou mesmo o terceiro) lugar numa economia mundial dominada pelos anglo-norte-americanos. Contudo, por intermédio da associação dos "seis", os alemães voltariam a ter acesso à "grande política" mundial. Graças ao peso do seu comércio e a seus recursos financeiros, o Mercado Comum Europeu poderia intervir de modo independente no mercado dos países em desenvolvimento da África, da Ásia e da América do Sul. Provisoriamente, e no campo militar, os "seis" seriam um simples sócio do bloco atlântico; mas no plano econômico poderiam aproximar-se da posição dos Estados Unidos, atuando com título e dignidade comparáveis.

As conversações prolongaram-se por dezoito meses. Os técnicos levantaram muitas dificuldades: a necessidade de exigir certificados de origem, devido às diferenças das tarifas externas; as relações da Grã-Bretanha com o *Commonwealth*; a política agrícola; as instituições comuns; a harmonização das legislações; a soberania tarifária (teria cada país o direito de modificar sua tarifa externa sem precisar da aprovação dos associados?) Essas conversações nunca chegaram porém a ter o caráter de negociações genuínas, com a característica barganha e troca de concessões. Conscientemente ou não, os franceses adotaram a tática de evidenciar a impossibilidade da zona de livre comércio, sem assumir responsabilidade pelo rompimento dos contatos com a Grã-Bretanha. No fim de 1958, os ingleses tomaram a iniciativa do rompimento.

Qual a natureza de uma batalha diplomática como essa? Sem dúvida ela parece muito mais um conflito interno do que uma disputa entre Estados soberanos. Pelo fato de que eram aliados, para o bem ou para o mal, os adversários estavam privados do recurso supremo dos Estados soberanos. Os ingleses não podiam impedir os "seis" de constituir um mercado comum; precisavam convencer os Estados Unidos de que o Mercado Comum Europeu contrariava os melhores interesses dos Estados Unidos e da própria Europa; precisavam persuadir a opinião pública e o governo da Holanda e da Alemanha de que o Mercado Comum Europeu seria dominado pelo protecionismo francês, e a opinião pública francesa de que ele levaria à hegemonia alemã. Se não conseguissem, teriam que aceitar o fato do Mercado Comum, isto é, a separação entre os "seis" e os outros, procurando talvez um outro caminho para reconstituir a unidade da Europa. A formação de uma pequena zona de livre comércio indicava uma via possível (embora fosse essencialmente um meio de pressão sobre os sócios da França, sobretudo a Alemanha, ameaçada de discriminação co-

mercial nos mercados escandinavos); a adesão pura e simples da França e dos demais países ao Mercado Comum marcaria outro caminho possível[13].

O esquema que descrevemos é radicalmente diverso do de um conflito entre vários partidos, em que a vitória só pode ser alcançada mediante o apoio dos neutros ou a conversão dos membros do partido rival. Não se pode encontrar facilmente, dentro dos Estados, o equivalente exato da configuração que analisamos. O que estava em jogo na batalha diplomática do Mercado Comum Europeu era a separação ou a união dos "seis" e dos demais países europeus. O resultado de uma batalha entre partidos políticos é sempre, por definição, uma coalizão governamental ou uma decisão majoritária, a menos que haja uma ruptura do processo constitucional. Os partidos precisam coexistir dentro do Estado; de um certo modo, o que os "seis" reclamavam era o direito ao divórcio.

Mas os pontos de semelhança são ainda mais visíveis em termos de método e de estilo: como se fossem partidos políticos, os interlocutores dessas conversações diplomáticas estavam empenhados num diálogo (ao mesmo tempo um debate intelectual e um torneio de habilidades) conduzido de acordo com regras não-escritas, impostas pelas circunstâncias: ninguém tinha o direito de empregar a força armada ou mesmo a ameaça de uma guerra comercial; as ameaças eram mal recebidas pela opinião pública, porque não se ajustavam ao espírito de aliança fundamental entre os adversários, que nem mesmo uma hipotética violação, pelos "seis", das regras do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, Acordo Geral de Tarifas e Comércio) poderia justificar.

Os floretes deviam permanecer embainhados. Os jogadores deviam limitar-se ao torneio dos argumentos, vencendo os mais hábeis e resolutos. Se na Alemanha o partido do ministro Erhard tivesse vencido o partido do chanceler Adenauer, se os "seis" não tivessem conseguido chegar a uma política agrícola comum e se o governo norte-americano lhes tivesse retirado seu apoio, os ventos mudariam e a vitória caberia ao outro lado.

4. *Os conflitos dentro dos blocos*

As batalhas políticas entre os Estados associados do bloco atlântico podem ser classificadas em quatro categorias: conflito entre dois sócios, antigos

13. Depois de algumas tentativas falhas e de um referendo popular (em 1975), a Inglaterra ingressou no Mercado Comum Europeu, acompanhada pela maioria dos pequenos países mencionados pelo autor. Veja-se, sobre o assunto, os livros de D. Butler e U. Kitzinger (*The 1975 Referendum*), de P. Goodhart (*Full-Hearted Consent*) e de Anthony King (*Britain Says Yes*). O primeiro capítulo deste último livro (Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977) tem um bom sumário histórico, que prolonga e completa a narrativa do autor (N. do T.).

inimigos, a propósito da posse de um território, como o Sarre; conflito sobre uma medida a tomar relativa à organização interna do bloco, interessando um ex-inimigo (por exemplo, o rearmamento da Alemanha); conflito sobre a resposta a ser dada a uma iniciativa do outro bloco; conflito relativo a uma região externa à área do bloco, onde a política dos Estados associados não é a mesma. É possível que o termo *conflito* não seja apropriado; às vezes trata-se apenas de divergências a respeito da melhor solução para um problema, comparáveis às que ocorrem entre as diversas administrações ou partidos diferentes dentro de um mesmo país.

Deixarei de lado os conflitos do terceiro tipo (a resposta a ser dada a uma iniciativa do outro bloco), relacionados tanto com a diplomacia *entre* os blocos como com a diplomacia *dentro* deles. Com relação aos três outros tipos, tentarei aqui estudar sua natureza, regras e modalidades, sem chegar a fazer uma análise pormenorizada.

O conflito do Sarre, depois da Segunda Guerra, foi, por assim dizer, a "segunda edição" de um problema antigo. O Tratado de Versailles tinha entregue à França a administração do Sarre e a exploração das suas minas, para compensá-la pela destruição causada pelos alemães nas minas do Norte do país. Após um período de quinze anos, um plebiscito decidiria o destino daquele território, rico em carvão e em recursos industriais. Em 1935, o Sarre preferiu ser reincorporado à Alemanha.

Depois da Segunda Guerra Mundial, quando havia grande escassez de carvão, a França solicitou e obteve a anexação provisória do Sarre[14]. As condições materiais da população local, durante o período imediatamente posterior à capitulação do III Reich, eram sensivelmente melhores do que as dos seus concidadãos da Alemanha. Ao mesmo tempo, a administração francesa procurou introduzir na região uma forma democrática de governo: os partidos políticos competiam entre si, com a reserva de que o fundamento do Estado, isto é, a questão da soberania sobre a região, não estava sujeita a discussão.

A precariedade da situação transparecia desde o princípio: a ideologia dominante no mundo ocidental não permitiria à França anexar o Sarre ou impor-lhe um regime autoritário. Não só o governo local devia ser composto por habitantes do território, mas estes deveriam ter liberdade para discutir tudo o que quisessem. Enquanto persistiu o contraste dramático entre vencedores e vencidos, entre a miséria da Alemanha ocupada e o relativo conforto prevalecente no Sarre ocupado pela França, esse regime, combinando a democracia com o "proconsulado" francês, foi man-

14. A União Soviética não aprovou essa solicitação, o que motivou o rompimento entre os dois países na conferência de Moscou, de janeiro de 1947.

tido sem grande dificuldade. Depois do "milagre alemão", contudo, tanto a França quanto a República Federal Alemã, que desejavam a plena reconciliação, sentiram a necessidade de resolver a questão.

É possível que a população do Sarre tivesse aprovado um "estatuto europeu" para a região. É mais provável ainda que tivesse votado pela reincorporação à Alemanha, se isto lhe tivesse sido oferecido explicitamente. Uma população fronteiriça, quando consciente da sua nacionalidade, não pode deixar de se manifestar em favor da integração com o Estado nacional, em circunstâncias normais. A combinação anexação-democracia não resistiu a um *referendum* popular. Mesmo a ameaça de que a rejeição do estatuto europeu levaria à manutenção do *statu quo,* constante do acordo franco-alemão de 1955, não impediu os habitantes do Sarre de votar pela Alemanha: eles viram, com bom-senso, que o acordo de 1955 não poderia ser aplicado contra a expressão formal da vontade da população local. E foi o que aconteceu.

O conflito do Sarre não é um exemplo típico de conflito internacional: assemelha-se mais a um conflito entre aliados, embora tenha sido a repetição de conflito ocorrido durante um período de hostilidade entre os dois países. Antes de tudo, ilustra de forma bastante instrutiva a autoridade das regras não-escritas. A França não podia recusar ao Sarre a liberdade (portanto, a liberdade primordial de escolher sua nacionalidade) sem violar as idéias professadas pelo país e pelo bloco atlântico. A proibição da propaganda e da atividade partidária favorável à reincorporação à Alemanha caiu por terra espontaneamente, quando o *referendum* foi organizado. É possível que o resultado tivesse sido diferente, se os franceses tivessem querido assumir o risco de um plebiscito antes de 1950. Duvido, porém, que nessa hipótese estaríamos diante de um resultado definitivo. Dentro do contexto histórico, e com os procedimentos que podia aplicar, a política francesa estava seguramente fadada ao fracasso. Mas o resultado foi honroso: a França inclinou-se sem amargura diante da vontade da população local, e a reconciliação franco-alemã não ficou comprometida.

A disputa — conflito ou controvérsia? — sobre o rearmamento da Alemanha (da República Federal Alemã) teve também um caráter misto. Num certo sentido, foi apenas uma diferença de opinião com respeito à política militar do bloco atlântico. Depois da guerra da Coréia, e sob a inspiração dos Estados Unidos, os Estados associados da Aliança Atlântica decidiram armar-se. Nestas condições, qual seria o estatuto da República Federal Alemã? Deveria ser apenas o objeto da confrontação com o bloco soviético, um possível teatro de operações, ou um "sócio pleno" do bloco?

Do ponto de vista tradicional, a resposta não oferecia dificuldades. Rearmar a Alemanha, tratando-a como aliada e não mais como inimiga, sig-

nificava reforçar o bloco, acrescentando um contingente alemão às tropas que montavam guarda na linha de demarcação entre os dois blocos, na fronteira do mundo ocidental. Mas esta decisão provocou uma tempestade na França.

A Alemanha fora o grande inimigo da véspera. A guerra provocada pelo III Reich mal tinha terminado; as lembranças penosas não haviam sido ainda apagadas pela sombra do esquecimento, e os ressentimentos estavam ainda vivos. Os representantes franceses declaravam que não havia chegado o tempo em que franceses e alemães poderiam servir, lado a lado, sob a mesma bandeira.

O rearmamento alemão podia ser discutido, naturalmente, com argumentos objetivos, ignorando-se essas emoções legítimas. Qual seria, por exemplo, a reação da União Soviética? Não veriam os soviéticos em tal decisão uma demonstração de vontade agressiva? Por outro lado, armar os alemães ocidentais não seria erguer uma muralha definitiva, separando-os dos alemães orientais? Não significaria um aumento da tensão internacional? Os diplomatas franceses podiam discutir o assunto com seus colegas norte-americanos de boa-fé, como sócios, procurando pesar vantagens e desvantagens, conseqüências prováveis e riscos possíveis de uma medida que afetaria todo o bloco ocidental.

Os representantes franceses podiam também legitimamente inquietar-se com as repercussões do rearmamento alemão sobre a relação de forças dentro do bloco. Até 1950, a França era, no continente europeu, a única potência média a participar do bloco atlântico; se o projeto norte-americano fosse aceito, a partir daquele momento teria que contar com outra potência da mesma grandeza. Cabia especular se o rearmamento alemão era *aceitável* para a opinião francesa, *oportuno* com relação à União Soviética e *favorável* à posição francesa dentro do bloco.

Não seria possível avaliar exatamente a influência de cada um desses três argumentos sobre a opinião pública e o espírito dos governantes. Não reproduziremos aqui a longa controvérsia entre o governo francês e o governo norte-americano e, de outro lado, entre as várias facções dentro da França. O *princípio* do rearmamento alemão já tinha sido aceito, sem grande dificuldade, por todos os membros do bloco, por inspiração dos Estados Unidos. A própria França o havia aceito (não sem hesitações e protestos). Mas as modalidades concretas do rearmamento permaneciam indefinidas. A idéia de um "exército europeu", lançada pelos franceses, acrescentou um complicador à controvérsia.

O Tratado do Atlântico Norte dá a cada um dos Estados signatários direito de veto sobre as decisões do bloco — em especial sobre a decisão de rearmar a Alemanha. Do ponto de vista legal, e também do ponto de vista

prático, os Estados Unidos não tinham condições de desmantelar a oposição da França. É verdade que esta ficava em situação incômoda, usando seu veto contra a vontade comum de todos os outros países-membros da aliança. Mas essa "vontade comum" era mais oficial do que genuína: os outros aliados tinham aceito o projeto norte-americano, mas não partilhavam da impaciência de Washington nem se indignavam com a obstrução francesa. Nessa prova de vontades, quais eram os meios à disposição do "irmão maior" e do "irmãozinho recalcitrante"?

Obviamente, os Estados Unidos não podiam usar a força militar para resolver a controvérsia. Teoricamente, poderiam suspender ou reduzir a assistência concedida dentro do Plano Marshall, mas esta tentativa de *coação* provocaria reações violentas, não só na França mas em outros aliados, e nos próprios Estados Unidos. A ideologia oficial do mundo ocidental, adotada pelos Estados Unidos, sustentava a igualdade dos Estados aliados.

Outra possibilidade era o uso da ameaça. Ou a ameaça de uma *agonizing reappraisal* (uma reavaliação agoniante) da presença militar norte-americana na Europa, ou a ameaça de passar por cima da oposição francesa, assinando um acordo bilateral com o governo de Bonn, fora do quadro da Aliança Atlântica. A primeira ameaça não foi levada a sério pela opinião pública francesa; esta sente que os Estados Unidos defendem a Europa em função dos seus próprios interesses. Mas a ameaça de um acordo bilateral com Bonn foi ponderada devidamente e contribuiu bastante para que o Parlamento francês aceitasse o ingresso da República Federal Alemã na Aliança Atlântica.

Vale notar que o *Governo* francês expunha muitos argumentos e multiplicava declarações de boa vontade; contudo, a aprovação do rearmamento alemão requeria um voto do parlamento. Os ministros franceses não podiam impor aos representantes legislativos a ratificação da comunidade européia de defesa ou de qualquer outra fórmula que permitisse armar a República Federal Alemã. O projeto do exército europeu, que concebia o rearmamento alemão como o início de uma nova etapa no caminho da unificação da Europa, tinha recebido o apoio quase entusiástico do governo norte-americano, que estava pronto a transigir para não comprometer a organização da Europa, cuja importância era certamente maior do que as exigências militares da conjuntura.

Ao mesmo tempo, o Governo francês lembrava seus compromissos com a campanha da Indochina, longínqua e impopular. Nas circunstâncias, sua fraqueza era sua força: quando a França lembrava aos dirigentes norte-americanos o perigo de um desastre, caso o "irmão maior" aplicasse uma pressão excessiva sobre aquele edifício pouco firme, não estava fazendo um *bluff*, e os Estados Unidos sabiam disto. A chantagem do mais

fraco sobre o mais forte é, em casos como esse, mais eficaz do que a chantagem em sentido contrário, porque o fraco não ameaça tomar uma decisão fatal, mas simplesmente revela o destino miserável a que o mais forte o estaria condenando.

Por fim, os Estados Unidos conseguiram, a despeito de tudo, a aprovação pelo Parlamento francês do rearmamento e do ingresso da República Federal Alemã no Pacto do Atlântico Norte. Não se podia, de fato, esperar outra coisa; nada indicava fosse provável a reunificação da Alemanha; o governo inglês temia as vantagens econômicas e comerciais da Alemanha, pelo fato de não estar obrigada a despesas militares importantes, e temia a reação dos Estados Unidos à obstinação do veto francês. Um bloco que adota em seu estatuto jurídico o princípio do *liberum veto* só funciona se seus membros submetem-se a regras não-escritas; em especial, a regra de que os aliados mais fracos não devem abusar do direito de obstrução, nem das possibilidades de chantagem oferecidas pela sua debilidade.

As divergências de opinião entre ingleses e norte-americanos a respeito da crise de Berlim e da campanha da Coréia não merecem ser chamadas de "conflitos"; são, essencialmente, divergências sobre o modo melhor de agir numa determinada situação. Durante o bloqueio de Berlim e a intervenção chinesa na Coréia, os ingleses e os norte-americanos não tinham uma concepção essencialmente diferente dos seus objetivos: queriam salvar Berlim ocidental sem a adoção de medidas militares. Na Coréia, os norte-americanos estavam talvez mais ardentemente desejosos do que os ingleses de promover a unificação do país por meio de uma vitória militar; fundamentalmente, contudo, ingleses e norte-americanos tinham o mesmo objetivo imediato: repelir a agressão norte-coreana e evitar uma guerra total com a China comunista. Que decisões deviam tomar e que riscos aceitar para esse fim? As respostas de Londres e de Washington não eram necessariamente as mesmas.

Não se tratava de controvérsias nutridas por considerações de amor-próprio ou pelo desejo de glória que, no curso das guerras, inspiram sempre tantas disputas entre os generais. Não diferiam, em sua essência, das controvérsias que ocorrem entre as diversas agências, os diferentes partidos e até pessoas diferentes, dentro de cada unidade política. Estaria mesmo tentado a dizer que, no bloco atlântico, os ingleses têm a tendência de minimizar as controvérsias com os norte-americanos, reduzindo-as a discussões sobre a oportunidade de certas medidas. Já os franceses têm a tendência oposta, preferindo apresentá-las em termos de divergências entre os Estados.

Desde dezembro de 1941, todos os governos britânicos estiveram convictos de que a aliança norte-americana era indispensável para assegurar a

vitória na guerra e depois para garantir a segurança da Grã-Bretanha: todos aceitaram a liderança norte-americana como inevitável. Em função desta resolução (ou resignação), a tática inglesa comporta sempre as mesmas etapas: primeiro convencer os governantes norte-americanos a adotar a política que Londres considera mais apropriada; em seguida, agir sobre a opinião pública e os órgãos que a formam. Quando os governantes norte-americanos tomam uma decisão, mesmo que seja contrária às preferências do governo inglês, este acompanha lealmente o líder, sem perder a esperança de que as críticas e os acontecimentos terminem por "abrir os olhos" dos seus aliados. Os ingleses procuram influenciar os Estados Unidos, em favor dos seus interesses e das suas concepções próprias, por meio da discussão, da sua lealdade e presença constantes.

Os franceses não usam os mesmos métodos nem dispõem dos mesmos meios. Os governos da IV e da V Repúblicas manobraram com estilos bem diferentes, tendo em comum o uso freqüente da *obstrução* e a pouca freqüência com que empregavam a *discussão*. A obstrução da IV República francesa se fundava muitas vezes na "chantagem da fraqueza"; a obstrução da V República se baseava na sua pretensão de grandeza. Os adversários do rearmamento alemão, durante a IV República, não procuravam convencer os interlocutores norte-americanos de que o bloco devia (ou podia) adotar uma política diferente (a unificação da Alemanha neutralizada; a negociação com o outro bloco). Com seu memorando de setembro de 1958, o general De Gaulle propôs uma tríplice "diretoria" da Aliança Atlântica e a obrigação de consultas com todos os aliados antes do emprego, pelos Estados Unidos, de bombas atômicas, em qualquer parte do mundo. Declarou que a cooperação da França com a aliança atlântica dependia da satisfação das suas reivindicações — mas não fez qualquer esforço para convencer os interlocutores da legitimidade de tais reivindicações ou para sugerir uma forma aceitável de aplicar os princípios propostos. Durante a guerra, em Londres, De Gaulle — sem dispor de força material, mas forte porque encarnava uma nação e simbolizava uma idéia — já tinha o hábito de impor sua vontade aos outros chefes aliados não por meio da negociação, mas pela tática do fato consumado, e às vezes pela ameaça de se demitir, ou de se retirar, como também pelo desafio. A partir do momento em que o general De Gaulle passou a governar a França real (e debilitada), e não mais uma França ausente e ideal, seus aliados em diversas ocasiões não hesitaram em aceitar o desafio. Foi assim, por exemplo, que os franceses tiveram que evacuar a Síria (evacuação desnecessariamente humilhante, porque poderiam tê-la abandonado voluntariamente, prevendo o inevitável).

As táticas inglesa e francesa tendem a acentuar (a inglesa) e a minimi-

zar (a francesa) a diferença entre o bloco e uma unidade política. Os ingleses procuram discutir e negociar com os norte-americanos do mesmo modo como os partidos políticos, na Inglaterra e nos Estados Unidos, discutem entre si (ou do modo como, nos Estados Unidos, o exército, a marinha e a aviação disputam entre si, sigilosa e até publicamente). Essas duas táticas são características dos respectivos estilos parlamentares: na França os partidos praticam a obstrução (isto é, a rejeição de uma política que lhes é proposta sem a apresentação de uma alternativa), afetando completa indiferença pelas conseqüências da paralisia resultante — quer dizer, da ausência de uma política qualquer.

Não se pode dizer que os interesses franceses tenham sido menos considerados pelo bloco atlântico do que os interesses de qualquer outro associado. Desde que o bloco soviético se tornou o inimigo comum, passando a constituir a única ameaça à existência da Europa não-comunista, a França passou a ter o mesmo interesse superior dos seus aliados na solidez do bloco, no ingresso da República Federal Alemã na aliança e na vitória dos Estados Unidos na Coréia — vitória que, aumentando o prestígio do "irmão maior", contribuía para a segurança de todos os aliados.

A diferença entre a França e os outros membros do bloco ocidental — diferença mais visível na V República do que na IV — é que a França tem mais cuidado em não ser confundida com a coalizão atlântica. Para quem raciocina em termos pragmáticos, há duas considerações fundamentais: saber se uma decisão qualquer tomada pelo bloco é favorável ao conjunto dos Estados que o integram e de que modo afeta os interesses de cada um deles. Os governantes da IV República podiam alegar que o rearmamento da Alemanha criava o risco de um ataque soviético, ou que enfraquecia a posição da França no seio da aliança. Mas os governantes franceses pareciam preocupados também em demonstrar que a França tinha uma diplomacia independente da norte-americana e da do bloco atlântico.

Sob o governo de De Gaulle, esta preocupação tornou-se dominante e quase obsessiva. Quando se tratou da conferência de cúpula, por exemplo, o chefe de Estado francês parece ter condicionado seu consentimento a uma visita prévia de Kruschev a Paris. Tornar público que a França tinha o poder de fixar a data da reunião constituía, para ele, uma razão plenamente válida para aceitar, ou desejar, um atraso de vários meses. Este é um caso em que a autonomia de decisão torna-se não um *meio* para atingir certos objetivos, porém um *objetivo* em si.

O general De Gaulle nunca chegou a indicar que vantagens daria à França a "diretoria atlântica" nem esclareceu em que sentido orientaria a ação do bloco na África e na Ásia. A propósito de Berlim, sustentou posição de firmeza, defendida também por Adenauer e por uma parte da ad-

ministração norte-americana — e criticada pelos ingleses e por uma parte da administração norte-americana. O general De Gaulle não se opunha geralmente aos aliados e ao "irmão maior" a propósito de problemas concretos e decisões a tomar. Protestou contra a distribuição dos comandos militares, a integração das tropas sob um comando único, a predominância anglo-norte-americana na aliança. Não chegou a definir uma política original, mas reivindicou para a França uma capacidade de ação militar menos dependente e uma participação maior na condução da aliança.

Os ingleses, que preferem influir sobre os Estados Unidos, vêem — com ironia mais do que com surpresa — um chefe de Estado a apresentar reivindicações que não podem ser aceitas. Se conhecessem o relatório escrito em 1940 pelo general De Gaulle, que já mencionamos, evocariam suas palavras: "Como sempre, é do cadinho das batalhas que surgirá a nova ordem, e no fim cada nação receberá o que lhe couber de acordo com os feitos das suas armas[15]." Melhor seria dizermos, em tempos de paz: "de acordo com suas obras" (o que inclui, naturalmente, a ação das armas). Nenhuma obstrução forçará os Estados Unidos a conceder o que não podem conceder. Quanto à autonomia política e militar, ela existe ou não, como um *fato*. A diplomacia pode forjar certas ficções, mas não pode transformá-las em realidade.

5. *Os conflitos entre aliados, fora da área do bloco*

A Aliança Atlântica é mais do que uma aliança européia e menos do que uma aliança de âmbito mundial. Esta definição paradoxal, sem precedentes, é conseqüência lógica da extensão universal do campo diplomático.

A mesma idéia pode ser exprimida de forma diferente. Na Europa, a comunidade atlântica tem procurado agir como um todo; na Ásia, na África e na América do Sul, cada membro da aliança age por sua conta, embora, em certas circunstâncias, vários Estados-membros conjuguem esforços no mesmo sentido.

A recusa norte-americana de dar à aliança um âmbito mundial explica-se pela desproporção entre os recursos e as obrigações dos Estados Unidos e, de outro lado, dos seus aliados. Em 1949, havia uma razão adicional: os aliados tinham impérios coloniais. A opinião pública norte-americana era espontaneamente hostil a esses impérios, condenados pela propaganda e pela diplomacia sob o rótulo de "colonialismo". Entre 1945 e 1960, os impérios coloniais britânico, francês, holandês e belga, na Ásia e na África, desagregaram-se. Em diversas ocasiões a Aliança Atlântica foi

15. Ver nota na p.125, ao fim do Cap. 11 deste livro.

perturbada pelas atitudes diferentes assumidas pelos Estados Unidos e as metrópoles coloniais — uma única vez de forma bastante séria.

Durante a guerra, sob a inspiração de Franklin Delano Roosevelt, os Estados Unidos apresentavam-se como um país liberal. Comentarios feitos pelo presidente norte-americano acerca do império britânico (e suas conversações com o sultão do Marrocos) eram conhecidos na época pelos iniciados e foram mais tarde publicados. Logo depois da guerra, preocupados com a reconstrução da Europa ocidental, os Estados Unidos agiram com extrema prudência cada vez que o problema colonial aflorou nas Nações Unidas, sem se colocar abertamente ao lado das potências colonialistas européias[16]. Entre 1945 e 1948, os norte-americanos assumiram posição favorável à mediação entre a Indonésia e a Holanda. Foi só no fim de 1948 que reagiram violentamente à segunda "ação policial" do exército holandês. Nas Nações Unidas, os representantes dos Estados Unidos tomaram partido abertamente contra a Holanda, que havia recorrido à força violando as decisões do Conselho de Segurança. No Congresso, o Senador Vandenberg propôs resolução que proibia a prestação de assistência financeira a qualquer Estado condenado pelas Nações Unidas e contra o qual aquela organização internacional determinasse sanções. A Indonésia obteve sua independência e os Estados Unidos finalmente se associaram ao campo dos Estados anticolonialistas.

Na década de 1950, a África do Norte ocupou a ordem do dia, nas Nações Unidas e no cenário da história: primeiro a Tunísia e o Marrocos, depois a Argélia (a partir de 1955). O debate começou focalizando o problema formal da competência: o conflito entre a França e a Tunísia (ou o Marrocos) podia ser discutido pelas Nações Unidas? Teriam aqueles países o direito de recorrer à ONU, composta exclusivamente por Estados soberanos, uma vez que eram países protegidos pela França, que se incumbia da sua representação externa? No concernente à Argélia, a alegação formal de incompetência apresentada pela França tinha mais força ainda, porque os departamentos que constituíam a Argélia há mais de um século haviam sido reconhecidos internacionalmente como parte integrante da metrópole francesa.

Quase sempre a delegação norte-americana deixava de votar com o bloco anticolonialista, sem participar do debate jurídico e sem aprovar as teses colonialistas. O balanço desses votos, levantado por Robert Good, é o seguinte: "Entre 1951 e 1957, em três questões principais de substância, relativas à África do Norte, os Estados Unidos abstiveram-se uma só vez,

16. Cf. *Alliance Policy in the Cold War*, Baltimore, 1959, edit. por Arnold Wolfers (em especial o capítulo "The United States and the Colonial Debate").

votando com as potências coloniais dez vezes (nessas dez votações, o bloco anticolonialista votou no sentido contrário) e contra elas só duas vezes. Estes dois votos implicavam a aprovação de moções moderadas (a propósito de Marrocos e da Tunísia), redigidas pelos latino-americanos — moções que só foram votadas depois da rejeição de propostas violentas, apresentadas pelos afro-asiáticos: muitos destes só aceitaram tais moções sob protesto. Em todos os casos, tanto a Grã-Bretanha como a Holanda abstiveram-se.[17]" Em 1959, os Estados Unidos abstiveram-se no último momento, em vez de votar contra a moção hostil à política francesa na Argélia — abstenção que provocou, na França, um clamor de indignação.

Em outras palavras, os Estados Unidos conseguiram evitar nas Nações Unidas uma oposição direta à França, no período entre 1952 e 1960, a despeito dos debates anuais sobre a África do Norte. A independência da Tunísia — e depois a do Marrocos — foi imposta, *in loco*, pelo peso das circunstâncias e pelos erros cometidos pela França, sem que o governo de Paris, ou a opinião francesa, pudessem acusar os Estados Unidos de terem sido os principais responsáveis pela perda daqueles territórios.

Mas os Estados Unidos não se puderam livrar dos ataques dos dois lados: embora não tivessem votado com os anticolonialistas, não tinham defendido a causa da França com convicção; haviam manifestado moderadamente sua simpatia pelos nacionalistas, definindo-se em favor de uma solução "liberal"; por outro lado, se haviam oposto à inscrição do assunto na ordem do dia e às moções afro-asiáticas por razões de oportunidade: porque confiavam que a França pudesse atingir sozinha os nobres objetivos visados. A semi-solidariedade dos Estados Unidos com seus aliados europeus não deixava porém de indignar os afro-asiáticos[18].

Há duas exceções nessa postura de meias medidas que levavam os Estados Unidos a votar com os europeus e a expressar simpatia para com os afro-asiáticos: o engajamento quase sem reservas no conflito da Indochina em favor dos franceses, e contra a expedição anglo-francesa enviada a Suez (em 1950-1951). A ameaça comunista na Ásia explica a primeira decisão; a segunda explica-se também pela consideração da rivalidade dos blocos, embora tenha havido uma coincidência de posição com a União Soviética.

17. *Ibidem*, p. 250.

18. A tomada de posição dos Estados Unidos contra a Holanda, no fim de 1948, pode ser explicada tanto pela fraqueza da Holanda e pelo recurso que fez à força, como também pelas possibilidades concretas que tinham os governantes norte-americanos de aplicar, no caso, meios de pressão. Os Estados Unidos tinham que dar mais consideração às susceptibilidades francesas, porque 1) a França era um componente indispensável da Aliança Atlântica; 2) tropas francesas estavam lutando na Indochina (onde lutaram até 1954) e 3) os governos franceses eram instáveis e precários.

Em 1945, os Estados Unidos se haviam mostrado a princípio hostis, e logo depois reticentes, a respeito da restauração da autoridade francesa na Indochina. Quando, no fim de 1946, estourou a guerra entre as tropas do Vietminh e as da França, nem a opinião pública norte-americana nem o governo de Washington aceitaram as teses defendidas pelos representantes franceses: a luta da França na Indochina não figurava no quadro de honra do "mundo livre", enquanto Ho Chi-minh, herói nacional, reivindicava apenas a liberdade para o Vietnam. Mas a chegada dos comunistas chineses às fronteiras do Vietnam e o início da guerra da Coréia alteraram o significado "objetivo" dos acontecimentos: aliado de Mao-Tsé-tung e de Stalin, Ho Chi-minh passava a ser um instrumento do imperialismo comunista, lançado à conquista de todo o mundo. Como Ho devia seu prestígio e popularidade ao nacionalismo que simbolizava, há tantos anos, a resistência precisava roubar ao inimigo o monopólio do nacionalismo. Se a França se recusava a tratar com os Vietminh, isto se explicava pela sua afiliação comunista; era preciso dar a algum outro líder vietnamita o que se recusava atribuir a um antigo militante do Komintern. Esta era a política que a França tinha inaugurado, sem qualquer hesitação, antes mesmo de receber apoio norte-americano. Entre 1951 e 1954, os Estados Unidos, que pagavam o custo da guerra, pressionaram o governo de Paris para que este concedesse uma independência real aos Estados associados da Indochina.

Esta política conjunta franco-norte-americana apresentava contradições internas que dificultavam seu êxito. Aqueles que, na França, mantinham uma posição anticolonialista não eram suficientemente anticomunistas para admitir uma guerra com o único objetivo de dar a independência a um Vietnam não-comunista. Só os nacionalistas e os colonialistas atribuíam um significado à guerra. Todos os oficiais franceses com quem conversei na Indochina suportavam com impaciência a ingerência norte-americana; nenhum estaria de acordo em continuar lutando exclusivamente para entregar o país aos nacionalistas vietnamitas não-comunistas — provavelmente antifranceses e pró-americanos. Como diria Bidault, o abandono da Indochina levaria à ruína do império colonial francês; impedindo a expansão comunista no Vietnam, a França lutava, ao mesmo tempo, para defender sua herança.

Outra contradição mais grave ainda minava a posição francesa: não se pode criar em plena guerra, de modo artificial, uma forma substitutiva de nacionalismo. Quando um partido (ou um líder) encarna a vontade nacional — vontade que só se conscientiza numa minoria da população — é quase impossível para outro partido ou outro líder retirar-lhe a representatividade, fundada no sentimento popular. Mesmo que Bao-Dai estivesse

mais empenhado em manter o poder, mesmo que fosse mais ardente e ambicioso, representava a legitimidade tradicional numa época revolucionária.

Depois dos acordos de Genebra, Ngo Dinh-Diem conseguiu estabelecer no Sul um regime nacional, semi-autoritário e anticomunista. Se a França tivesse favorecido sua instalação no poder durante a guerra, é possível que a tentativa militar de instituir um Estado vietnamita independente, oposto ao Vietminh, desse algum resultado. Mas, como o governo francês não se resignara à independência completa dos Estados associados, não considerava os nacionalistas, adversários do domínio francês, como aliados. Se houvesse então alguma possibilidade, por menor que fosse, de disputar com o Vietminh o monopólio do nacionalismo, a recusa do governo francês em aceitar a liquidação honrosa da sua presença na Indochina vinha anulá-la inteiramente. Em todo caso, o Vietminh, tendo certeza do apoio da China comunista, dispunha de meios para conquistar, com as armas e a negociação, pelo mênos metade do país.

A outra exceção à regra geral da posição mediadora assumida pelos Estados Unidos da América — o caso da expedição anglo-francesa contra Suez — é bem diferente. Não se tratava de conciliar o apoio a uma potência colonialista com a simpatia por aspirações à independência e, de outro lado, a necessidade de resistir ao imperialismo soviético. Obrigados a escolher entre os franceses, ingleses e Israel, de um lado, e o Egito (apoiado pelos afro-asiáticos e o bloco comunista), de outro, os Estados Unidos escolheram resolutamente este último campo.

As razões disto foram muitas: pragmáticas e idealistas, espontâneas e refletidas, pessoais e nacionais. Empenhado na campanha eleitoral, em que disputava sua reeleição, o presidente Eisenhower reagiu à iniciativa anglo-francesa como um ataque pessoal contra ele, imaginando talvez intenções malignas dos governantes ingleses e franceses com relação a sua candidatura. A diplomacia norte-americana baseia-se, em teoria e em grande parte também na prática, na proibição do recurso à força armada com violação de fronteiras nacionais por tropas regulares. Por isto os Estados Unidos não tinham reagido militarmente à nacionalização de empresas petrolíferas norte-americanas. Por maior que seja a incerteza na definição do conceito de agressão, o ultimato anglo-francês e o bombardeio dos aeródromos egípcios não podiam ser justificados perante o Conselho de Segurança ou a Assembléia Geral. Parecia provável a existência de um conluio secreto entre os governos de Paris e de Jerusalém. Mesmo que não houvesse tal complô, nada autorizava os franceses e ingleses a assumirem o papel de justiceiros, intervindo para separar os combatentes e atacando o Estado cujo território fora invadido.

É bem verdade que Israel podia alegar que a violação das suas fronteiras por guerrilheiros, comandos especializados na guerra de atentados, era também uma agressão. Não há dúvida de que, de acordo com o ponto de vista de Israel, o Egito era culpado de atos que representavam uma agressão indireta ou clandestina — noção prevista por alguns dos tratados de não-agressão assinados entre as duas guerras mundiais, analisada cuidadosamente pelos juristas[19]. Mas, de fato, desde 1945 a prática internacional tem tolerado as guerrilhas organizadas por um Estado no território de Estado vizinho, ou porque os guerrilheiros passam por defensores de uma causa nobre (a independência de um povo oprimido), ou porque os governantes resignam-se a essa forma anárquica de violência por temor aos excessos da violência legalizada.

O dilema que os governantes norte-americanos enfrentaram era ao mesmo tempo claro e dramático. Apoiar os franceses e ingleses, ou desculpá-los, significava alienar a opinião afro-asiática, renegando toda uma tradição de rejeição da força. Condenar a Inglaterra e a França era dar ao bloco comunista uma vitória gratuita, prejudicar a Aliança Atlântica, favorecer talvez o domínio soviético no Oriente Próximo.

Entre as duas alternativas, ambas deploráveis sob determinados aspectos, o presidente Eisenhower preferiu a segunda, parece que sem grande hesitação. A grande maioria da opinião pública aprovou sua decisão; só uma minoria "realista" apresentou reservas ou objeções. Muitos cidadãos norte-americanos se deixaram entusiasmar pelo mesmo idealismo manifestado no dia 25 de junho de 1950, quando os Estados Unidos tinham tomado as armas na mão exclusivamente para fazer respeitar o direito internacional. Em novembro de 1956, o respeito ao direito internacional era colocado outra vez numa posição de preeminência — acima da sua amizade com a Inglaterra e a França.

O episódio de Suez é, sob muitos aspectos, patológico e não teria ocorrido se o relacionamento entre o secretário de Estado norte-americano e o *premier* britânico se baseasse numa maior confiança; se as recordações malinterpretadas de 1936 e de 1938 não tivessem dominado o presidente do Conselho francês, que procurava impacientemente encontrar meios externos para encerrar a interminável guerra da Argélia. Os ingleses liquidaram rapidamente essa aventura, que contradizia a soberania e a resignação que haviam manifestado desde 1945, e depois a esqueceram. Os nostálgicos do imperialismo, que tinham reagido com alegria ao renascimento de uma diplomacia anacrônica, logo caíram no vazio — os melhores

19. A Tunísia e Marrocos foram também culpados deste tipo de agressão, na Argélia, dirigida contra a França. Cf. Cap. IV, seção 5.

foram recolhidos pelo partido conservador, liderado pelo homem que tinha aprovado a expedição e a quem a derrota havia ensinado uma lição.

Se colocarmos à parte o caso da Argélia, os progressos da descolonização prometem uma cooperação mais fácil na Ásia e na África entre os associados do bloco atlântico. O ressurgimento econômico da Europa ocidental e o déficit no balanço de pagamentos dos Estados Unidos obrigam este último país a solicitar o apoio dos seus aliados na execução da política de assistência ao Terceiro Mundo. Pode mesmo vir a acontecer que, na América Latina, sejam os europeus que rompam a solidariedade com o "imperialismo ianque", como aconteceu, na Ásia e na África, com o imperialismo europeu.

CAPÍTULO XVI

Jogo Empatado na Europa ou A Diplomacia Entre os Blocos

A conjuntura diplomática européia resulta diretamente da guerra mundial. Nem a rivalidade entre as duas superpotências nem o duopólio termonuclear levariam à constituição de dois blocos militares, ou à divisão da Europa, com a linha de demarcação passando pelo meio do território do antigo Reich alemão e pela sua antiga capital. Desde 1946 o Velho Continente é palco de uma guerra fria — pelo fato de ter sido antes o cenário de uma terrível "guerra quente". A destruição do império hitlerista deixava a União Soviética e os Estados Unidos face a face, depois de terem sido companheiros na luta contra o inimigo comum — que agora não podia ser desprezado, porque havia na Europa um vácuo a ser preenchido.

Em 1945 e 1946, parecia claro que todos os países liberados pelo exército vermelho seriam dominados pelo partido comunista. Donos do poder, os comunistas faziam uma revolução do alto, liquidando os líderes e os partidos favoráveis ao Ocidente e introduzindo instituições e métodos imitados do "irmão maior": o "liberador" que se transformava em "protetor".

Teria podido a URSS agir de outro modo — aceitar o livre jogo da competição partidária e respeitar a liberdade sindical, no sentido ocidental da expressão? É certo que a União Soviética não estava física ou politicamente obrigada a sovietizar a Europa oriental, por meio dos partidos comunistas locais, sob a ameaça do seu exército. A Áustria nos dá a melhor prova de que o processo de sovietização não era fatal e não se iniciava automaticamente com o hasteamento da bandeira da foice e do martelo nos edifícios públicos.

Ocupada quase dez anos pelas quatro principais potências aliadas (Estados Unidos, União Soviética, França e Inglaterra), a Áustria conservou uma estrutura social e instituições políticas do tipo ocidental. Mesmo na zona de ocupação soviética os partidos pró-Ocidente tinham maioria; o

partido comunista só conseguia um pequeno número de votos. Poderia ter ocorrido o mesmo na zona soviética da Alemanha, onde, contudo, já em 1946, a fusão do partido comunista com o partido social-democrático prenunciava a decisão de sovietizar a parte oriental da Alemanha.

Se não se exercesse alguma influência sobre os governantes de Moscou, e as autoridades russas de ocupação, sua tentação de sovietizar os territórios ocupados era muito forte — de certo modo, irresistível. A instauração do regime comunista parecia, aos "crentes" da doutrina marxista, uma conseqüência lógica da liberação militar — ainda que o povo, corrompido pelo capitalismo e inconsciente do seu destino, não desejasse a "liberação" que lhe era trazida pelo poder soviético.

A concepção leninista não proíbe à vanguarda revolucionária (o partido) o emprego da violência para conduzir o "grosso da tropa". A concepção stalinista não atribui menor eficiência e dignidade às revoluções feitas "do alto" do que às insurreições populares. Teria a URSS agido com fidelidade para com seus princípios se não tivesse aproveitado a oportunidade, oferecida pelos acontecimentos, de difundir o socialismo soviético?

A decisão a tomar (o regime a instaurar nos países libertados pelo exército vermelho) não podia deixar de ser abrangente. Uma vez sovietizadas, a Hungria ou a Tchecoslováquia não podiam mais ser separadas do "irmão maior" russo por um Estado capitalista. A Alemanha oriental precisava ser convertida à nova fé. Amputada do território a oeste da linha Oder-Neisse, a Alemanha que não fosse sovietizada seria fatalmente antisoviética. Que melhor garantia contra o ressurgimento do imperialismo alemão do que criar uma república democrática, cujos governantes seriam tanto mais fiéis ao "irmão maior" quanto mais reduzido seu apoio popular?

A constituição, na Europa oriental, de um conjunto de Estados governados por métodos importados da União Soviética, e por partidos subordinados às ordens do Kremlin, não podia deixar de parecer aos ocidentais um movimento imperialista. É possível, e até um certo ponto até mesmo provável, que Stalin nunca tenha tido a intenção de assaltar a Europa ocidental com o exército vermelho, colocando os Estados Unidos diante do fato consumado da presença de soldados russos na costa atlântica da Europa. Por outro lado, é certo que Stalin — tanto para consolidar suas conquistas como para debilitar a resistência dos países situados a oeste da Cortina de Ferro —, não renunciara a ameaçar o Ocidente (uma ameaça que a prudência mandava não fosse executada). Enquanto os anglo-norte-americanos se desmobilizavam, as divisões russas instaladas no centro da Europa, a duzentos quilômetros do Reno, permaneciam em armas, com

equipamento constantemente aperfeiçoado, prontas a ocupar em poucos dias a área ainda livre da Europa, essa "pequena península da Ásia".

Em 1946-1949, os dois blocos tinham caráter apenas político, e um deles estava desarmado. A assinatura do Tratado do Atlântico Norte consagrou de modo explícito uma garantia norte-americana que os soviéticos provavelmente já consideravam certa. Os acontecimentos da Coréia foram um divisor de águas, precipitando a transformação dos dois conjuntos de Estados em blocos militares. A partir de 1950, os ocidentais procuraram organizar um sistema de defesa que a corrida armamentista e o desenvolvimento tecnológico já os obrigaram a reformar várias vezes. Dez anos depois da constituição da OTAN, o estatuto territorial não se alterou: o "mundo livre" vem sobrevivendo, o que significa que a Aliança Atlântica atingiu seu objetivo defensivo (prevenir a agressão soviética); mas a dialética dos preparativos militares não facilitou um acordo sobre a modificação ou mesmo a aceitação do *statu quo*, muito pelo contrário, tornou-se esse acordo mais difícil.

1. *Da dissuasão unilateral ao equilíbrio do terror*

Os dois blocos europeus não são simétricos. Com relação ao bloco atlântico, o soviético age como uma unidade. Mas, se explodisse a guerra, essa unidade poderia esfacelar-se. Em 1956, o exército polonês e o exército húngaro guardaram fidelidade a seus chefes nacionais, e não aos governantes soviéticos, ou ao comunismo internacional. Enquanto persistir a paz, a diplomacia (bloqueio de Berlim) e a estratégia (manutenção de divisões na Alemanha oriental) serão decididas em Moscou. A diversidade das instituições (agricultura) e das posições ideológicas (os "esquerdistas", como a Alemanha Oriental, opõem-se aos moderados, e quase revisionistas, como a Polônia) talvez exerça, indiretamente, uma certa influência sobre a União Soviética — mas os governantes soviéticos não precisam consultar os príncipes-satélites antes de tomar uma decisão, como os Estados Unidos estão obrigados a consultar os governantes de Paris, Londres e Bonn. Na Europa, o bloco atlântico age como uma aliança, a despeito da comunidade militar que faz com que constitua uma coalizão sem precedente.

Esta dissimetria é ainda mais sensível porque o bloco soviético adotou, no terreno militar, dispositivos ofensivos (o que não quer dizer que tenha a intenção de atacar o Ocidente). Entre 1949 e 1950, havia umas 25 divisões soviéticas na Alemanha oriental, com efetivos completos, e cujo equipamento era mantido regularmente atualizado. Os países ocidentais não podiam opor a esse exército mais do que algumas divisões heterogêneas, in-

completas, sem uma organização comum e sem comando unificado. Mas, quando começaram as hostilidades na Coréia e o medo da guerra se difundiu, os ocidentais decidiram preparar a Europa para sua própria defesa.

Em 1950, os Estados Unidos tinham praticamente o monopólio atômico (a primeira bomba soviética data de 1949), mas os planejadores já pressentiam a transformação desse monopólio em duopólio, em 1953 ou 1954. Seu objetivo era uma força atlântica que, para alguns, deveria ser capaz de equilibrar a força soviética disponível fora das fronteiras da URSS; segundo outros, deveria poder resistir ao ataque do exército vermelho, no caso de uma guerra geral. Contudo, os planos militares (mesmo o mais ambicioso, concebido em 1951, em Lisboa, prevendo 96 divisões) não se fundamentavam na hipótese de uma guerra geral, com o emprego exclusivo de armas convencionais pelos dois lados. Os estadistas, e talvez também os chefes militares, combinavam a experiência da última guerra com uma visão simplificada do próximo conflito. O importante, desta vez, era evitar uma invasão da Europa — do contrário, corria-se o risco de salvar um cadáver; era necessário, assim, contar com um exército numeroso e bem equipado para deter a hipotética agressão o mais a leste que fosse possível (*forward strategy*).

Em 1954, a despeito dos progressos realizados, os efetivos militares do bloco atlântico continuavam a ser muito inferiores ao que os especialistas recomendavam: o objetivo reduzido de 30 divisões não fora alcançado. Não tinha ainda começado o rearmamento da República Federal Alemã e os governos autorizaram os chefes militares a prever o uso de armas atômicas táticas, na hipótese de um ataque soviético, ainda que este se fizesse apenas com armamento clássico.

Naquela época, as duas superpotências dispunham já de um dispositivo atômico e sabiam que poderiam fabricar a bomba termonuclear, mas a dissuasão recíproca ainda era assimétrica, em favor dos Estados Unidos. Graças à superioridade numérica e técnica da sua aviação estratégica, e ao número, dispersão e proximidade das suas bases com relação aos principais centros soviéticos, os Estados Unidos eram capazes de infligir aos seus rivais uma destruição incomparavelmente maior. Considerando-se pouco vulneráveis, os norte-americanos praticavam (pelo menos em palavras) a arriscada diplomacia do *brinkmanship*, e formulavam a "teoria das represálias maciças".

O desequilíbrio total do sistema era menor do que o sugerido pela desigualdade da força de destruição russa e norte-americana, porque a vulnerabilidade européia era total — tanto a um ataque com tropas armadas com armamento clássico como a ataques aéreos, com explosivos químicos ou bombas nucleares. No caso de uma guerra geral, a Europa seria devas-

tada e (ou) ocupada. Por isto os europeus se aterrorizavam cada vez que os norte-americanos falavam em represália maciça: a Europa era um refém naquele jogo perigoso. O bloco atlântico não podia ser mais forte do que seu elo mais fraco; não podia assumir riscos que seus aliados menos resolutos, ou mais vulneráveis, não estavam prontos a tomar. Entre 1950 e 1953, a influência britânica sobre o governo de Washington tendia para a moderação. A desigualdade do perigo originava ao mesmo tempo o pacifismo europeu e o *brinkmanship* norte-americano.

Dois ou três anos mais tarde, já não se pensava em represália maciça, uma vez que as duas superpotências dispunham de dispositivos termonucleares, trazendo, em conseqüência, a neutralização recíproca das armas de destruição maciça que tinha sido prevista desde 1950. Mas os efeitos políticos e militares dessa nova situação diferiam radicalmente das previsões feitas. Ninguém admitia mais do que os dois "grandes", igualmente capazes de infligir uma destruição intolerável ao adversário, podiam combater-se com as armas do passado sem recorrer às armas modernas.

Em 1957, depois do fiasco da expedição de Suez, o ministro da defesa do Reino Unido, Duncan Sandys, preparou um "livro branco" que apresentava, com a maior clareza e simplicidade, uma das doutrinas possíveis. O "livro branco" inglês dizia mais ou menos o seguinte: pelo menos na Europa não pode haver uma situação intermediária entre a paz (no sentido da não-utilização das forças armadas) e a guerra total; todas as doutrinas baseadas em "represálias limitadas", ou em "dissuasão graduada", são perigosas, porque diminuem a credibilidade da ameaça de uma represália termonuclear. Se as hostilidades começassem de fato na Europa, elas escalariam ao extremo. Deste modo, ao se criar ficticiamente uma hipótese intermediária entre os dois termos da alternativa (paz ou guerra total), contribuía-se para aumentar o risco daquilo que se pretendia evitar, uma vez que a hipótese intermediária levaria necessariamente ao segundo termo da alternativa: a guerra total. Em função desta concepção fundamentada no tudo ou no nada (que foi a doutrina oficial britânica até 1959), suprimiu-se o serviço militar obrigatório, reduzindo-se os efetivos militares de 690.000 para 375.000 (objetivo previsto para 1962). Os efetivos do exército britânico aquartelado no Reno foram reduzidos imediatamente de 77.000 para 64.000, e mais ainda no curso dos anos seguintes.

Contra este raciocínio levantavam-se o sentimento espontâneo do público, bem como os argumentos de muitos especialistas. Nenhum preparativo militar e nenhuma tese proclamada oficialmente tornarão verossímil o que é claramente contrário ao bom-senso, e ao instinto de sobrevivência. A Grã-Bretanha e os Estados Unidos não desencadearão o apocalipse por causa de um incidente menor, sem ter a certeza de que o inimigo planeja

um ataque global, ou então pretende conseguir vantagens que o bloco atlântico não pode conceder. O horror da guerra termonuclear é tão grande — mesmo para quem a inicia — que a decisão de desfechar um ataque nuclear só será tomada quando algo muito importante estiver em jogo. O bloco da OTAN devia portanto liquidar a ficção absurda das alternativas extremas (a paz ou guerra total), adquirindo os meios necessários para evitar a capitulação e o apocalipse, no caso de uma provocação, ou de uma agressão limitada.

Com efeito, a hesitação ou a oscilação entre duas doutrinas extremas permanece até hoje no plano puramente conceitual e teórico, porque não houve nenhuma agressão na região compreendida pelos dois blocos antagônicos. Isto, aliás, pode ser explicado: Berlim à parte, não se vê onde e por que razão a União Soviética usaria suas forças armadas contra o Ocidente. A conjuntura militar contribuía para dissuadir qualquer agressão limitada — não importa qual das doutrinas extremas que fosse adotada. Não era a debilidade dos exércitos da OTAN, ou o livro branco do governo inglês que representavam o instrumento de dissuasão mais eficaz, no concernente às agressões de menor importância, mas sim a vantagem de desfechar o primeiro ataque. Enquanto os Estados Unidos se considerassem expostos aos perigos de uma amputação grave do seu dispositivo termonuclear, no caso de um ataque de surpresa, e enquanto a desigualdade do ataque e da represália lhes desse a perspectiva de um primeiro ataque vantajoso, a doutrina do livro branco inglês de 1957 tinha uma boa possibilidade de ser verdadeira — embora por motivos diferentes dos alegados. À medida que nos aproximássemos do equilíbrio do terror, ou mesmo de uma situação de superioridade da União Soviética em termos de engenhos balísticos, a estratégia da dissuasão não pareceria menos insatisfatória. Essencialmente psicológica, ela mantém alguma incerteza no espírito do protetor, como no do protegido.

O protetor pergunta-se que territórios pode e deve proteger, além do seu próprio; em outras palavras, em que circunstâncias o agressor levará a sério a ameaça da represália; ele tem dúvidas sobre os meios de represália de que precisa — das armas convencionais ao dispositivo termonuclear — para não ser obrigado a escolher entre a capitulação e o apocalipse. Quanto ao Estado protegido, está dividido por dois temores: não tem certeza se o inimigo será dissuadido pelo engajamento do Estado protetor, inclinando-se a solicitar um engajamento cada vez mais solene, e uma réplica cada vez mais automática. Ao mesmo tempo, teme que o horror da guerra total leve a um ceticismo que resista às proclamações mais eloqüentes, e que o Estado protetor termine sendo forçado a fazer o que todos encaram com horror desmedido. Em poucas palavras, os protegidos dese-

jariam que o inimigo se convencesse da seriedade da ameaça, e que o protetor guardasse, apesar de tudo, a liberdade de não executar sua ameaça.

Pela sua própria natureza, a incerteza provoca polêmicas indefinidas: cada especialista apresenta argumentos convincentes contra a opinião dos outros especialistas, até o momento de precisar seu ponto de vista — o qual passa a ser tão criticável quanto o dos seus colegas. Para alguns dos teóricos militares de maior eminência, a ameaça de represália maciça é um *bluff* (Liddell Hart, por exemplo). O inimigo não acreditaria em tal ameaça, desde que soubesse estar capacitado a infligir ao inimigo danos aproximadamente iguais ao que ele próprio iria sofrer. Se o país não tivesse sido atacado, seria difícil a um presidente dos Estados Unidos dar ao S.A.C. a ordem fatal[1], já que ela implicaria a morte de várias dezenas de milhões de cidadãos norte-americanos. Contudo, se as divisões soviéticas cruzassem a linha de demarcação entre os blocos, os soldados, aviões e engenhos balísticos dos Estados Unidos entrariam em ação. O S.A.C. permaneceria em estado de alerta, pronto a prevenir um ataque inimigo. Quem poderia ter certeza, então, de que a guerra seria limitada? A ameaça de uma represália maciça, que caísse do céu no momento de um incidente, é um simples "*bluff* — mas aqueles que denunciam o *bluff* são os mesmos que muitas vezes duvidam da possibilidade de limitar uma guerra que tivesse início na Europa. Se é assim, por que razão os governantes soviéticos não teriam a mesma dúvida? Isto significa que a ameaça termonuclear é plausível.

Na Europa, o que está em jogo é considerável e as forças convencionais dos dois lados são importantes; que significaria então a guerra limitada? De que forma um dos campos aceitaria o deslocamento da linha de demarcação? Com este raciocínio, pode-se concluir que a guerra que estourasse na Europa provavelmente se ampliaria irresistivelmente. Mas, neste caso, por que não retornar à fórmula inicial da represália maciça, que dissipa a ilusão de que as hostilidades no Velho Continente poderiam não escalar? Afinal de contas, ela aumenta a possibilidade de dissuadir qualquer agressão, mesmo secundária e limitada a armas convencionais.

Esses raciocínios parecem todos adequados, e criam a inquieta segurança da Europa dos nossos dias. É verdade que o Ocidente não pode desencadear o apocalipse por causa de um incidente de menor importância. Por isto precisa dispor de tropas e de aviões capazes ao mesmo tempo de impedir a criação de fatos consumados e de aumentar a importância do

1. Falando a uma comissão do Senado, quando da sua nomeação como Secretário de Estado, em 1959, Christian Herter declarou: "Não posso conceber que nenhum presidente nos leve a uma guerra nuclear total a não ser que houvesse indicações fatuais de que nosso país estivesse correndo o risco de ser devastado — ou que já tivessem sido tomadas medidas nesse sentido."

risco de o agressor manter seu comportamento ofensivo. Mas é verdade também que a ameaça de uma represália maciça *que não se faz* contribui para dissuadir agressões secundárias ou locais, porque o agressor não pode deixar de temer a ampliação das hostilidades, sobretudo no período atual, em que os dispositivos termonucleares são vulneráveis. Quando houver um acordo explícito sobre a limitação das guerras (por exemplo, mediante a proibição do emprego de armas atômicas e termonucleares), os conflitos limitados voltarão a ser tanto mais prováveis quanto maior a confiança mútua dos signatários de tal acordo.

Numa conjuntura como a atual, os europeus (e os norte-americanos) terão sempre motivo para inquietação. Se terminarem por acreditar na limitação das guerras, terão medo de serem transformados em campo de batalha pelas superpotências, que preferirão poupar seus próprios territórios. Se não aceitarem a possibilidade dessa limitação, passarão a temer que uma das superpotências assuma a responsabilidade pela destruição dos que havia prometido *proteger* (mas não *defender*, já que a proteção se baseava na dissuasão, que quando falha condena os Estados protegidos à destruição). De acordo com as várias hipóteses ou especulações, os europeus ora desejam que os norte-americanos comportem-se de modo mais sereno ora mais combativo, matendo seus compromissos ou deixando de cumpri-los.

Diante de tais incertezas, quais são as medidas acauteladoras tomadas efetivamente pela OTAN? Os Estados Unidos têm agido como se quisessem tranqüilizar seus aliados e convencer a URSS da sua resolução: multiplicaram a demonstração de *engajamento*, acrescentando ao armamento atômico das suas divisões (canhões atômicos, foguetes solo-solo) rampas de lançamento de engenhos balísticos de alcance médio. Essas rampas são instaladas em locais conhecidos pelos inimigos, sendo vulneráveis aos ataques aéreos e aos foguetes médios. Não são fortificadas (*hardened*), e pouco acrescentam à capacidade global de dissuasão dos Estados Unidos ou da Aliança Atlântica. Têm, de fato, uma dupla função: simbolizam o engajamento e tornam mais difícil uma agressão limitada. De que modo as tropas soviéticas cruzariam a linha de demarcação antes de eliminar esses instrumentos de represália (represália que poderia ser limitada, não total)?

Simultaneamente, o comando atlântico desejaria fortalecer seu dispositivo militar, encontrando porém dois obstáculos: de um lado, a Grã-Bretanha e a França, que querem tornar-se potências atômicas; de outro, a maioria dos países europeus, que não querem fazer despesas e sacrifícios adicionais provavelmente porque a dependência incontestável, com relação ao instrumento norte-americano de dissuasão, dá aos governos e à opinião pública do Velho Continente o sentimento de que seus esforços são

inúteis. Durante os três últimos anos, o bloco atlântico não se ajustou às alterações havidas na conjuntura militar. Convencido de que a vulnerabilidade dos Estados Unidos reduz a credibilidade da ameaça termonuclear, deveria ao mesmo tempo reforçar as provas do engajamento norte-americano e ampliar a margem das réplicas possíveis à agressão soviética. A visibilidade do engajamento dos Estados Unidos aumentou (em parte), mas não houve um aumento da gama de respostas possíveis, na hipótese de agressão. Isto, porque a comunidade militar atlântica é uma coalizão, não propriamente um bloco.

Entre os Estados europeus, há três que merecem ser considerados isoladamente: a Grã-Bretanha, a França e a República Federal da Alemanha[2]. Durante as hostilidades, a Grã-Bretanha contribuiu para as pesquisas científicas que levaram à primeira bomba atômica, tendo sido o primeiro país a devotar recursos importantes à aquisição da tecnologia do uso pacífico e militar da energia nuclear. No fim da década de 1950, os ingleses dispunham de uma aviação estratégica, com bombardeiros capazes de voar a grande altitude, em velocidade subsônica, transportando bombas termonucleares. Pode-se dizer, então, que a Grã-Bretanha possui uma autêntica capacidade de dissuasão?

Na verdade, os ingleses dispõem de uma "dissuasão passiva": em caso de ataque direto, uma fração do seu dispositivo termonuclear teria a *possibilidade* de sobreviver e de infligir ao agressor uma represália (cuja eficácia dependeria da importância da fração poupada à destruição imposta pelo inimigo). Esta dissuasão passiva, contudo, que em si é bastante duvidosa, não tem qualquer valor no plano diplomático. O engajamento norte-americano em favor da Grã-Bretanha é de tal ordem que os governantes soviéticos não podem atacar maciçamente as ilhas britânicas sem atacar ao mesmo tempo os Estados Unidos. Admitindo como provável uma réplica norte-americana, a única coisa racional a fazer, na hipótese de os soviéticos decidirem desfechar um ataque, seria orientá-lo contra o conjunto do dispositivo termonuclear do Ocidente. Em outras palavras, o que dissuade o inimigo de um ataque direto contra a Grã-Bretanha não é o dispositivo britânico, mas o conjunto dos meios ocidentais de represália — sobretudo os norte-americanos.

De outro lado, se a Grã-Bretanha se encontrasse numa situação de isolamento diplomático, seu dispositivo termonuclear de nada lhe serviria, frente à ameaça soviética, porque haveria uma desproporção entre as per-

2. Entre os demais, o único caso interessante é o da Noruega, que é um membro fiel e resoluto da Aliança Atlântica mas não aceita, em tempos de paz, o estacionamento de tropas aliadas no seu território.

das sofridas pelos dois países, em caso de guerra limitada. Se a Grã-Bretanha e a União Soviética se confrontassem face a face, é possível que esta última fosse dissuadida de um ataque frontal pelo risco de uma certa represália, mas a primeira deveria logicamente fazer concessões muito grandes para evitar a destruição total (que uma vingança "póstuma", executada pelos remanescentes da aviação estratégica britânica, não bastaria para compensar).

A posse, pela Grã-Bretanha, de um dispositivo termonuclear, contribui mais para garantir sua influência dentro da coalizão, e seu prestígio no cenário internacional, do que para a eficácia da sua dissuasão. Na verdade, a política de defesa do governo de Sua Majestade é parte da política global que a metrópole do antigo império adotou conscientemente a partir de 1945 (a expedição de Suez é a exceção que confirma a regra), e que se fundamenta na aliança dos Estados Unidos. Como a frota britânica deixou de reinar sobre os mares, o governo de Sua Majestade precisa ser um aliado constante e fiel da principal potência marítima. Mas a Grã-Bretanha não se resignou a uma posição de satélite; sua concepção é outra: aceitando plenamente as obrigações da aliança, a Grã-Bretanha adquire melhores possibilidades de convencer o governo dos Estados Unidos, influindo assim sobre o rumo da história. Como a comunidade atlântica é liderada pelos Estados Unidos, os aliados de segunda categoria podem escolher entre duas táticas, como vimos, que manifestam e simbolizam duas concepções estratégicas diferentes: ou procuram influenciar os acontecimentos por intermédio do país-líder, ou reservam para si um campo de decisão autônoma. Os ingleses não se interessam por esta margem de autonomia, porque acreditam poder moldar as decisões norte-americanas a suas preferências.

O dispositivo termonuclear é um elemento racional dessa aliança, que garante aos cientistas britânicos a cooperação norte-americana em matéria de energia nuclear, o acesso pelo menos parcial aos "segredos" científicos e tecnológicos relativos à energia atômica, e a cooperação entre os estados-maiores dos dois países, para a manutenção (e a eventual utilização) dos instrumentos de dissuasão. Por isto mesmo a Grã-Bretanha obtém um engajamento norte-americano em seu favor mais firme do que o existente com respeito a qualquer outro país, bem como uma promessa implícita de consulta[3], na hipótese de uma conjuntura grave. A sobrevivência do dispositivo termonuclear britânico parece assim, à luz desta análise, menos importante do que à primeira vista.

3. *No annihilation without representation* ("A possibilidade de aniquilamento exige a representação"), parodiando o princípio de que não deve haver *taxation without representation* ("Tributação sem representação").

É bem diferente o caso da França[4]. Nenhum governo francês terá a mesma capacidade de influir sobre a administração norte-americana, diretamente ou por meio da imprensa e da opinião pública. Se o objetivo da França é menos levar os Estados Unidos a tomar as decisões que parecem melhores para aquele país e para o bloco, e mais reservar o direito e os meios de agir autonomamente, a força francesa de dissuasão deveria ser eficaz contra uma eventual ameaça de intimidação ou de agressão soviética. Por isso a força de ataque francesa (*force de frappe*) terá, em 1965, uns 50 aviões *Mirage IV*, capazes de transportar bombas atômicas até Moscou. Trata-se de caças-bombardeiros com o dobro da velocidade do som, habilitados a cruzar as linhas de defesa inimigas. Cabe especular, contudo, sobre o número desses aparelhos que resistiria a um ataque termonuclear maciço. Destes, quantos conseguiriam atingir seus objetivos?

O caso da Alemanha é também diferente. Pelo Tratado de Paris, a República Federal Alemã está proibida de fabricar armas atômicas, e o governo de Bonn não tem o desejo de se livrar dessas restrições. O território da República Federal é limitado, e está em contato direto com o inimigo potencial. Os campos de treinamento e os arsenais alemães estão situados na França: seria irracional instalar na Alemanha ocidental usinas de produção de bombas atômicas ou termonucleares. Se algum dia o governo de Bonn quiser adquirir um instrumento próprio de dissuasão, procurará comprá-lo; se não encontrar vendedor, se esforçará por fabricá-lo mediante um acordo com um dos aliados europeus, no seu território.

A situação é diferente no que diz respeito às armas atômicas táticas: se os exércitos do bloco atlântico dispõem dessas armas, por que razão as divisões alemãs, que hoje correspondem ao grosso dessas tropas, não poderiam tê-las também? Os norte-americanos reservaram para si o dispositivo termonuclear de dissuasão, e não podem fornecer aos aliados ogivas atômicas ou mesmo armas atômicas de emprego tático — restrição imposta por lei, votada pelo Congresso. Contudo, não podem fazer uma distinção entre as divisões alemãs e as dos outros países; todas precisam estar habilitadas a utilizar as armas atômicas, para o caso de que um conflito, embora limitado, leve ao seu emprego. Mas, é isto que efetivamente acontece? Estarão os aliados ocidentais interessados realmente em prever o uso das armas atômicas táticas em todos os casos de hostilidade?

As análises que fizemos nas últimas páginas procuraram apenas mostrar os tipos de problemas que a comunidade atlântica precisa resolver para poder manter-se, frente à União Soviética, na atual conjuntura armamentista.

4. Como já se notou, a França deixou o esquema militar da OTAN, embora continue a considerar-se um membro da "Aliança Atlântica" (N. do T.).

Alguns desses problemas estão relacionados com a independência e a interdependência dos instrumentos de dissuasão. Interessará mais aos aliados ocidentais engajar-se no sentido de uma força coletiva de dissuasão ou no de uma pluralidade de forças nacionais? Se a primeira hipótese é preferível, como convencer os europeus? Que concessões poderão eles exigir (e conseguirão obter) em troca de uma renúncia provisória da instituição de forças nacionais de ataque?

Outro importante problema é o da organização política e militar da aliança, em função de uma concepção político-estratégica determinada. Será necessário prever um exército capaz de se empenhar em batalhas importantes sem recurso a armas atômicas clássicas? Nesta hipótese, que argumentos usar para convencer os europeus, e qual a estratégia comum a adotar?

2. *Forças nacionais ou uma força comunitária de dissuasão?*

Admitindo-se que a ameaça norte-americana é hoje menos convincente, a tese dos instrumentos nacionais de dissuasão só se tornará racional quando eles realmente inspirarem respeito ao inimigo. Ora, no momento, e nos próximos dez anos[5], esta condição não será satisfeita. Imaginemos, abstratamente, o duelo entre um "pequeno" e um "grande": o primeiro não tomará a iniciativa de recorrer às armas nucleares porque isto representaria uma catástrofe total — qualquer que fosse o curso das operações. Para isto precisará de uma força de represália, isto é, um dispositivo atômico ou termonuclear capaz de resistir a um golpe desfechado pelo grande, e de penetrar a defesa inimiga em estado de alerta. Seria excessivo afirmar que nenhum bombardeiro francês conseguiria realizar tal proeza, mas é evidente que a desigualdade entre o ataque e a represália seria tão grande que não poderíamos aplicar ao caso a tese da "indiferença quantitativa".

A teoria da chamada "dissuasão proporcional" tenta salvar essa tese, na hipótese de um duelo entre o "grande" e o "pequeno". Os teóricos da dissuasão proporcional admitem que os danos sofridos pela França com um ataque soviético não são proporcionais àqueles que ela poderia infligir em resposta. Contudo, como motivo para justificar um ataque nuclear, a França tem importância limitada e, se quiser agir racionalmente, o "grande" só assumirá riscos proporcionais ao que está em jogo para ele. Ora, o risco de receber algumas bombas atômicas, e ter algumas cidades destruídas, é desproporcional ao valor que ele atribui à França.

5. O autor escreve em 1961 (N. do T.).

Enquanto teoria de caráter geral, esta argumentação presta-se a muitas objeções. Se o "grande" desfechar o primeiro golpe, destruirá o "pequeno", saindo ileso da aventura; vamos supor porém que este último tenha uma certa capacidade de represália, isto é, que seu dispositivo atômico não seja destruído pelo primeiro golpe. O risco de represália que corre o "grande" será, nesse caso, superior ao valor que o "pequeno" representa para ele? É um cálculo que não pode ser feito de modo abstrato. A capacidade do "grande" de empregar ofensivamente seu dispositivo termonuclear aumentaria substancialmente no dia em que ele pudesse demonstrar que não tem qualquer relutância em executar suas ameaças. Pode haver circunstâncias em que valha a pena assumir o risco representado pela vingança "póstuma" de um "pequeno", para castigar um Estado audacioso, espalhando o terror.

Finalmente, não se deve imaginar que o "grande" precise escolher entre a inação e um ataque maciço; um "grande" não pode intimidar um outro "grande", porque deixaria a seu rival a vantagem da iniciativa. Mas um "grande" pode intimidar um "pequeno" (se este está isolado). Como poderia o "pequeno" recusar-se a fazer concessões, sabendo que a resistência significaria sua destruição, e o quase extermínio do seu povo?

Poder-se-á objetar que o duelo entre o "pequeno" e o "grande" não pode acontecer nas condições apontadas. Não negarei esta afirmativa: um "pequeno" (como a Grã-Bretanha ou a França) nunca estará só em face da União Soviética; mesmo que se retirem da Europa, os Estados Unidos continuarão a ser um dos elementos levados em conta na formulação da estratégia soviética com relação à Europa. Para se impor a um "pequeno", um "grande" não deve correr o risco de debilitar um outro "grande". Não se deve avaliar a capacidade atômica inglesa ou francesa na hipótese irrealista de uma confrontação direta com a União Soviética, mas sim dentro da conjuntura bipolar da nossa época.

Poder-se-ia pensar que os instrumentos nacionais de dissuasão são necessários para evitar a chantagem da União Soviética contra um Estado europeu em particular. Mas esse perigo, acredito, é inexistente. A União Soviética pode executar, com relação a qualquer membro da Aliança Atlântica, um jogo diplomático, mas não pode praticar uma chantagem atômica enquanto as tropas norte-americanas estiverem estacionadas na República Federal Alemã, e enquanto os contingentes nacionais estiverem integrados num exército atlântico, mesmo em tempos de paz.

Kruschev (ou um seu sucessor) poderá abrir a Adenauer (ou a algum sucessor) a perspectiva da reunificação alemã, ou então prometer-lhe um tratado de paz sob a condição de que a existência das duas Alemanhas seja reconhecida oficialmente. Pode, ao mesmo tempo, oferecer à França o

restabelecimento da sua aliança histórica contra o perigo do imperialismo alemão. Os Estados-membros do Pacto do Atlântico Norte não estão protegidos contra tentativas de envolvimento desse tipo, porque não renunciaram a sua independência diplomática: mas parecem protegidos contra uma chantagem militar, porque renunciaram a sua independência militar. Exigir da República Federal Alemã, sob a ameaça de um ataque termonuclear, que ela abandone o Pacto Altântico ou renuncie a algum tipo de armamento seria correr o risco de receber uma resposta em termos de agressão nuclear.

Em outras palavras, pode-se dizer que os Estados europeus não têm condições, provisoriamente, de responder de modo individual pela sua própria segurança — no sentido especial em que o instrumento de dissuasão pode garantir sua segurança. Mantêm a possibilidade de escolher entre dois caminhos, que levam, respectivamente, à versão moderna da neutralidade e à forma moderna da coalizão (a qual não exclui a manutenção de forças atômicas nacionais, com importância secundária).

O movimento intelectual e político que defende o desarmamento atômico unilateral indica um dos caminhos possíveis. A "garantia" norte-americana, simbolizada pelas bases aéreas utilizadas pelos aviões militares dos Estados Unidos e pelas rampas de lançamento dos foguetes intermediários, parece uma arma de dois gumes. Ficamos pensando se servem mais para afastar ou para atrair as bombas soviéticas. Não há dúvida de que, em caso de guerra, esta última hipótese é a verdadeira. O problema é saber se tais bases e rampas afastam a própria guerra. Se é assim, não seria possível para as potências secundárias permanecer fora de um conflito eventual?

É fácil denunciar o cinismo dessa argumentação: ela se ajusta à conduta característica dos Estados. Por que razão um pequeno Estado não deveria tirar partido do conflito entre os Estados mais poderosos, em proveito da sua segurança, procurando obter deles (ou de um deles) uma garantia em tempos de paz, e defendendo a possibilidade de ser poupado pelas bombas, na hipótese de guerra? De fato, não é a mediocridade moral deste argumento que impede sua aceitação — é o perigo da neutralidade, e em parte a resultante perda de prestígio.

O problema nao se coloca exatamente nos mesmos termos para o Japão e a Grã-Bretanha. O Japão foi inimigo dos Estados Unidos na época da sua grandeza imperial. Hoje, com 110 milhões de habitantes, vivendo num território limitado, os japoneses não dispõem de meios para executar uma política de âmbito mundial, embora conservem os recursos necessários para manter uma economia próspera e nível de vida elevado. Condenados a uma diplomacia pacífica, os dirigentes japoneses podem admi-

tir — sem qualquer absurdo, e sem ilusões excessivas — que a garantia norte-americana lhes dá uma segurança que independe da presença das bases dos Estados Unidos e que, desembaraçando-se dessas bases, o país pareceria menos provocante aos soviéticos e aos chineses, podendo manter melhores relações com os Estados comunistas. Atualmente, são os socialistas, e os simpatizantes do bloco comunista, que desenvolvem uma campanha contra a aliança com os Estados Unidos. Pode-se conceber, entretanto, que os conservadores, que não têm a menor simpatia pelos comunistas, prefiram também a neutralidade à aliança, na medida em que a primeira lhes garanta as mesmas vantagens, a um custo mais reduzido[6].

Na Grã-Bretanha, o debate entre os intelectuais, e dentro do partido trabalhista, sobre a participação na OTAN tem menos a ver com o custo e a vantagem dessa participação; a origem da controvérsia reside no sentimento pacifista, na revolta moral contra os horrores de uma possível guerra termonuclear e contra o emprego diplomático da ameaça atômica. A maior parte da opinião pública mantém a tradicional fidelidade à aliança com os Estados Unidos, sem qualquer cálculo rigoroso dos riscos e das vantagens dessa aliança. Mas essa fidelidade baseia-se numa convicção bastante razoável: não há meio de defender (no sentido clássico de defesa, ou no sentido de dissuasão) a Grã-Bretanha da União Soviética: o país precisa aliar-se a uma potência que domine os mares, não podendo mais contar — como o fez durante muitos anos — com o enfraquecimento recíproco dos Estados europeus, empenhados numa competição permanente que os levava intermitentemente à guerra.

O caso do U-2 deu em todo o mundo argumentos adicionais aos defensores da neutralidade. A tomar seriamente as afirmativas de Kruschev, pela primeira vez parecia claro que um Estado poderia ser vítima da sua aliança com os Estados Unidos, mesmo sem uma guerra geral. Diante do sobrevôo do território soviético pelo aparelho-espião norte-americano, o líder do Kremlin ameaçava replicar com "represálias limitadas" contra as bases aéreas que apoiavam tais vôos de reconhecimento. Se essa hipótese se concretizasse, ou os Estados Unidos tolerariam a represália soviética, e o Estado aliado, sede das bases atingidas, ficaria reduzido à inação, ou os Estados Unidos infligiriam à URSS uma contra-represália limitada, correndo o risco da ampliação progressiva das hostilidades. Nos dois casos, o Estado aliado estaria envolvido num conflito no qual nada teria a ganhar. Se esta consideração não subiu à tona até o momento, isto se deve ao fato de que os governantes desses países (como o Paquistão e outros) não acre-

6. Estamos abstraindo a influência exercida pelo pacto com os Estados Unidos, e a hipotética neutralidade, sobre o desenvolvimento da política interna japonesa.

ditaram que Kruschev passaria das palavras à ação, como também não acreditaram que os Estados Unidos repetiriam a experiência.

Quanto aos Estados continentais da Europa, não chegam a conhecer a tentação da neutralidade sem armas: o motivo principal é a divisão da Alemanha e de Berlim. A despeito do seu "milagre econômico", a República Federal Alemã tem uma existência politicamente precária; do outro lado da linha de demarcação entre os blocos foi fundada outra República Alemã, que se intitula "Democrática", dominada pelo partido comunista. É verdade que seu regime político é, ainda hoje, pouco popular e provavelmente não resistirá à substituição dos que o instituíram. Mas, enquanto houver 25 divisões russas estacionadas no território da República Democrática Alemã, e enquanto a União Soviética pressionar a Europa ocidental, exigindo o reconhecimento definitivo do *statu quo*, a República Federal Alemã com boa razão se sentirá ameaçada. Ela só existe, e só pode sobreviver, com a garantia dos Estados Unidos[7].

Todos os Estados europeus continentais, exceção feita da França, seguirão o mesmo caminho da República Federal Alemã — o reforço do engajamento norte-americano — ainda que teoricamente pudessem escolher um outro. A questão é saber que alterações no esquema militar são sugeridas, ou exigidas, pela crescente vulnerabilidade dos Estados Unidos. Até hoje, não se tomou nenhum dos dois tipos de providência que poderiam parecer racionais: o aumento das forças armadas nacionais ou a instalação na Europa de um dispositivo de represália capaz de sobreviver a um ataque soviético. O aumento das forças armadas teria representado uma confissão implícita de que o limiar da réplica atômica elevou-se inevitavelmente no momento em que o Estado que ameaça deixa de ser capaz de destruir o dispositivo termonuclear do adversário (deixando de poder evitar a destruição maciça). A instalação de um dispositivo de represália na Europa, sob o comando da OTAN, ou dos países europeus, teria simbolizado a autonomia, pelo menos relativa, do Velho Continente — uma resposta ao argumento francês de que, na era termonuclear, nenhum país pode contar com a proteção de outro: cada um deve promover sua própria defesa.

Com efeito, até aqui a Europa continental não podia adquirir uma capacidade de dissuasão autônoma e suficiente, definida pela probabilidade de que, em caso de ataque de surpresa, sua força de represália pudesse infligir ao agressor uma destruição intolerável[8]. As rampas de lançamento

7. Por acordo de 21 de dezembro de 1972 as duas Alemanhas reconheceram-se mutuamente. Hoje, os dois Estados participam das Nações Unidas (N. do T.).

8. É evidente que esta definição clássica, que pretende ser rigorosa, deixa uma margem à avaliação do que venha a ser uma destruição "intolerável".

e os aeródromos norte-americanos estão perto da União Soviética; por conseguinte, são vulneráveis. Os bombardeiros e engenhos balísticos intermediários, eficazes quando se trata de desfechar o primeiro golpe, não são igualmente eficientes como meios de represália. Contudo, a multiplicação e a dispersão das bases tornam mais difícil um ataque global de surpresa, e a acumulação local de armas atômicas contribui para prevenir agressões locais com armas clássicas.

Não obstante, o bloco atlântico não encontrou ainda meio de conciliar a necessidade de uma divisão racional de responsabilidade dentro da aliança com a vontade que têm a França e a Grã-Bretanha de manter uma força nacional de dissuasão. A longo prazo, a coerência da coalizão atlântica exigirá uma doutrina militar comum o que, por sua vez, vai exigir concessões recíprocas.

Atualmente, os porta-vozes dos Estados Unidos, como os da França, se recusam a perceber a verdade parcial da tese que combatem. Os especialistas norte-americanos têm razão ao afirmar que, dentro de dez anos, a França ainda não poderá ter uma força de represália independente[9]. Mas não têm razão quando deixam de levar em conta o fato de que a posse de um dispositivo atômico ou termonuclear, mesmo de menor importância, confere autoridade dentro da aliança, prestígio no cenário mundial e uma certa autonomia diplomática. Os franceses não são os únicos a pensar que no futuro não poderá haver grande potência sem armas nucleares, como hoje não há grande potência que não tenha indústria pesada e divisões blindadas. Mesmo que um dispositivo termonuclear não possa ser utilizado diplomaticamente contra outro Estado, ele determina o estatuto dentro da sociedade internacional, a hierarquia no cenário diplomático-estratégico mundial. Por outro lado, se os Estados Unidos querem chegar a uma coordenação dos programas militares da aliança, serão levados a fazer concessões à França em termos de segredos atômicos e uso de veículos portadores de bombas nucleares, bem como no referente à direção da aliança.

A participação dos europeus no dispositivo de dissuasão e de represália tem pelo menos uma função psicológica. Enquanto os Estados forem os únicos a possuir as armas decisivas, fazendo os planos militares e tomando as decisões fundamentais sem a co-responsabilidade dos aliados, os europeus se desinteressarão da sua própria defesa, porque terão a impressão de que ela não depende dos seus esforços. A longo prazo, isto tera

9. Em 1978, a "*force de frappe*" da França conta com foguetes intermediários e engenhos balísticos lançados de submarinos, além de pelo menos 6 esquadrões de aviões Mirage IV-A, com 32 aparelhos capacitados a transportar bombas atômicas; aparentemente a França não dispõe de engenhos intercontinentais (N. do T.).

conseqüências penosas para todos: os Estados protegidos relutarão em contribuir com as armas convencionais necessárias; o Estado protetor terminará considerando insuportável o peso econômico e moral da dissuasão e da defesa comum. Uma força de dissuasão européia ou atlântica responde à dupla necessidade de interessar os europeus no seu destino e de não dispersar os instrumentos de represália e de dissuasão.

Já se conceberam (e de certa forma se aplicaram) duas maneiras de partilhar esse instrumento de dissuasão: acordos bilaterais com a chamada "cláusula das duas chaves" ou um acordo multilateral que atribuiria à própria Aliança Atlântica a posse e o uso do dispositivo termonuclear.

O sistema "das duas chaves" subordina o direito de utilizar os engenhos balísticos a um acordo de dois governos: o dos Estados Unidos e o daquele em cujo território estiverem as rampas de lançamento. Este último obteria uma promessa de consulta em caso de crise internacional, embora não lhe fosse dada a garantia de ser consultado antes de *qualquer* emprego das armas atômicas, em *qualquer lugar* do mundo. A promessa explícita de consulta não garante os membros do Pacto Atlântico contra a extensão à Europa de um conflito originado no outro extremo do mundo. Contudo, por mais válida que seja esta objeção, não se deve exagerar sua importância: não há solução que seja plenamente satisfatória. Os países europeus precisam de escolher entre ficar sozinhos, sem um instrumento próprio de dissuasão, e comprometer-se solidariamente com os Estados Unidos. Se escolherem esta última alternativa, correrão necessariamente o risco de envolvimento em conflito que não lhes diga respeito. Um risco atenuado pelo interesse comum que têm as duas superpotências de não generalizar um conflito local, e também pelo direito de veto, concedidos aos países aliados, sobre o uso dos instrumentos de represália instalados em seu território.

O sistema das duas chaves não é perfeito, mas é o melhor dos sistemas existentes, admitida a concepção do engajamento[10]. No estado atual da tecnologia, as rampas de lançamento de engenhos balísticos de combustível líquido não resistiriam a um ataque geral de surpresa; para o Estado protegido não constituem meio de resistência a uma chantagem da superpotência inimiga, nem obrigam o país líder do bloco a consultas em caso de crise, mas criam um motivo suplementar (não decisivo, porém não insignificante) para que o Estado protetor leve em consideração os interesses dos protegidos, e para que o Estado agressor considere o "pequeno" em cujo território situam-se as rampas como um componente inseparável do bloco.

10. A concepção oposta, do desengajamento é a da não-aliança e da desnuclearização. O engajamento é uma política ao mesmo tempo do protetor e do protegido.

A instalação de um instrumento de dissuasão sujeito às diretrizes do estado-maior atlântico representa, aparentemente, uma etapa a mais no caminho da partilha da responsabilidade pela segurança comum. De acordo com os planos atuais de utilização dos submarinos armados com foguetes Polaris, o dispositivo termonuclear estaria sob o comando do general comandante-em-chefe da aliança. A fórmula tem dificuldades evidentes: esse general é norte-americano; no momento em que surgisse a necessidade de utilizar o dispositivo, ele obedeceria seguramente ao presidente dos Estados Unidos, ainda que, segundo os acordos assinados, deva consultar os representantes dos países aliados antes de tomar, sozinho, a decisão (em certas circunstâncias).

Aqui também, é fácil levantar críticas e difícil propor alternativas viáveis. O general comandante da OTAN *não pode* estar sujeito ao veto de quinze governos, *nem deve* estar sujeito exclusivamente às ordens do presidente dos Estados Unidos da América. Por outro lado, ele não está qualificado para assumir responsabilidades propriamente políticas, e para decidir sobre a paz e a guerra. Se se insistir numa fórmula que não apresente quaisquer desvantagens ou ambigüidades, será melhor renunciar logo ao projeto de uma força de dissuasão que obedeça ao estado-maior atlântico.

Seria possível construir fórmulas suficientemente flexíveis, se os Estados europeus não estivessem apenas em busca de uma margem adicional de segurança, de um engajamento norte-americano ainda mais solene e incontestável.

O general De Gaulle, por exemplo, não teria aceito o monopólio atômico dos Estados Unidos mesmo que estivesse convencido de que tal monopólio representa a melhor garantia para a França, e para todo o Velho Continente. A França tem rejeitado o estatuto de "Estado protegido", que equivale, a seus olhos, a uma situação de satélite, e aspira a uma defesa nacional que seja pelo menos parcialmente autônoma. Por isto os franceses não demonstraram interesse na idéia de uma força atômica da OTAN. Como o governo britânico também era hostil a essa "força atlântica", por temer a disseminação das armas nucleares e porque queria manter uma força nacional, o projeto foi abandonado antes mesmo de ser elaborado. Em 1962, o presidente Kennedy, em função da doutrina Mac-Namara[11], insistiu na necessidade do monopólio norte-americano — mas

11. Esta doutrina implica o aumento da gama de respostas intermediárias entre a capitulação e o apocalipse termonuclear, no caso de uma crise grave. Leva, portanto, a ampliação das forças convencionais, ao não-recurso imediato às armas atômicas táticas e à dosagem dos ataques desfechados com essas armas, visando em primeiro lugar às instalações militares inimigas. Enquanto a outra superpotência não tomasse a iniciativa de um ataque contra a população civil, suas cidades seriam poupadas.

os franceses e os ingleses não renunciaram a suas respectivas forças nacionais.

3. *Armas convencionais e armas atômicas táticas*

O debate sobre a oportunidade do recurso às armas atômicas táticas, no caso de uma guerra limitada, se vem desenrolando infatigavelmente nos últimos anos; os argumentos de um lado e de outro modificam-se com o tempo e o desenvolvimento tecnológico. Não vou reproduzir aqui esta controvérsia[12], mas apenas focalizar as idéias que me parecem mais importantes e que têm reflexo sobre as concepções estratégico-diplomáticas.

Os autores contemporâneos chamam de *guerra limitada* o conflito armado que não é geral (uma guerra não-mundial, já que o sistema internacional é hoje mundial, e portanto uma guerra geral, interessando todo o sistema, abrangeria todo o mundo) e no qual os beligerantes só empregam uma fração das suas forças. Essas duas características das guerras limitadas não são originais: a Grã-Bretanha não empenhou toda a sua força na África do Sul, como a Rússia não engajou toda a sua na Manchúria. Mesmo que a distância, as dificuldades de transporte e de abastecimento não tivessem imposto uma limitação, a existência de outros inimigos, reais ou possíveis, a teria imposto ao império russo e ao império britânico. O que há de novo na era atômica é o fato de que não se empreguem as mesmas armas em todos os tipos de guerra.

A guerra da Coréia é o modelo da campanha militar desenvolvida num espaço restrito, com o uso exclusivo de explosivos químicos: foi um conflito de três anos, com alguns milhões de toneladas de aço[13] transformadas em obuses, lançados contra o adversário para provocar dezenas de milhares de mortes; o quadro alternativo, da guerra total, seria um intercâmbio de salvas com foguetes, durando apenas algumas horas, com dezenas de milhões de mortes, causadas por armas cujo custo não ultrapassa a marca de alguns bilhões de dólares, e que não representam mais do que uns poucos milhares de toneladas de aço. Este último quadro é a representação atual do que Clausewitz chamava de "extremo da escalada".

O horror de tal escalada não permite que os teóricos da estratégia e da diplomacia limitem-se a esta oposição sumária. Entre a troca hipotética de

12. O leitor encontrará um bom resumo dessa controvérsia no artigo de Henry A. Kissinger publicado no número especial de *Daedalus* (1960): "Limited War, conventional or nuclear; an appraisal". O artigo se encontra reproduzido no livro *Necessity for Choice*, New York, 1961.

13. Da guerra de 1939-45 à guerra da Coréia a densidade de fogo aumentou tanto como entre 1914-18 e 1939-45.

golpes termonucleares e a campanha da Coréia há muitas situações intermediárias possíveis. A busca dessas situações intermediárias baseia-se na indagação: que armas podem ser empregadas num conflito, para que este não se generalize? Contudo, a compatibilidade dos vários meios bélicos com a limitação das hostilidades depende de muitas circunstâncias. Se considerarmos apenas as armas utilizadas não encontraremos uma resposta satisfatória, já que toda resposta a uma eventualidade mal definida é sempre incerta ou equívoca.

Essencialmente, o problema é o seguinte: convém recorrer às armas atômicas táticas, no caso de um conflito secundário? A resposta dependerá da forma como se responder a certas outras perguntas. Por exemplo: Qual a probabilidade de que o emprego tático das armas atômicas provoque uma escalada? Que lado será favorecido por este emprego tático? Mas os especialistas militares e civis respondem a essas perguntas de modo contraditório e pouco convincente.

Todos estão de acordo com uma idéia simples: a não-utilização de tais armas é a melhor garantia de que não haverá uma escalada. Esta proposição tem um fundamento psicológico: com ou sem razão, faz-se uma distinção radical entre as armas clássicas[14] e as armas atômicas. Enquanto só as primeiras forem utilizadas, haverá uma expectativa geral de moderação. Esta discriminação entre as duas categorias de armas é válida a despeito da continuidade agora existente entre elas. Isto porque é uma distinção simples, que os adversários podem reconhecer simultaneamente, sem necessidade de qualquer comunicação ou acordo explícito. A limitação de um conflito em que as superpotências (ou uma delas) estivessem implicadas só poderia resultar de um acordo implícito. Mesmo que os dirigentes dos Estados beligerantes pudessem (material e moralmente) comunicar-se entre si, suas palavras seriam sempre menos convincentes do que seus atos. Só por meio de atos uma das partes poderia convencer a outra da sua disposição.

Por isto é evidente que a escalada seria menos provável se não fossem utilizadas armas atômicas. Mas haveria um equívoco em deduzir dessa proposição evidente uma afirmativa falsa, ou errônea, alegando a impossibilidade de impedir a escalada num conflito, mesmo limitado, se um dos beligerantes empregasse armas atômicas de uso tático. A probabilidade de tal escalada é função, antes de mais nada, da vulnerabilidade do dispositivo de represália. Quanto mais este for vulnerável, mais um dos "grandes" se inquietará com a segurança do seu instrumento de represália, e mais

14. Ou convencionais (o termo inglês é *conventional*). Seria preferível distinguir entre *armas químicas* e *atômicas*.

estará inclinado a interpretar algum ato do inimigo como prova de intenção agressiva. Fora dessa relação geral entre a estabilidade da dissuasão recíproca e a probabilidade da limitação das hostilidades locais, há muitas circunstâncias que intervêm. A propósito de que ocorreu o conflito? Que países estão nele envolvidos (as duas superpotências, diretamente, ou uma delas de forma indireta, por meio de aliados ou satélites)? Como se desenvolve o combate? Quais as vantagens pretendidas pelo lado que está vencendo no campo de batalha? Quais os seus objetivos?

O fato de que não se esteja empregando armas atômicas, e que isto aumente a possibilidade de evitar uma escalada (o que interessa aos dois lados) não significa que a violação do tabu atômico seria, em qualquer circunstância, um ato irracional. Um dos beligerantes pode considerar-se prejudicado pela não-utilização de armas atômicas e achar que o seu emprego não traz um perigo grave de ampliação das hostilidades. Por outro lado, a não-utilização de armas atômicas pode tornar-se impossível, ou porque um dos beligerantes não tenha outros meios locais para evitar uma derrota, ou porque acredite que o seu uso pelo adversário é inevitável (ou simplesmente provável), de modo que a antecipação da esperada iniciativa do inimigo adquire caráter quase racional (a dialética da antecipação pode, de fato, levar ao emprego *tático* e ao emprego *estratégico* das armas nucleares).

Em outras palavras, a resposta à primeira pergunta seria: o emprego de armas atômicas táticas aumenta o perigo da escalada, sem que se possa formular uma proposição geral relativa à medida exata desse perigo. Em cada caso concreto há muitas circunstâncias que podem influenciar o curso dos acontecimentos e a conduta dos adversários. Por outro lado, a segunda questão — qual dos dois "grandes" ou dos dois blocos teria vantagem com o uso tático dos explosivos nucleares — não me parece ter uma única resposta certa. A verdade é que jamais houve um combate entre exércitos armados com bombas atômicas, e a história militar nos adverte contra a precariedade e os erros da especulação hipotética. No passado, bastou o surgimento de inovações técnicas ou táticas de importância relativamente pequena (vistas retrospectivamente) para alterar a sorte das batalhas. Basta lembrar que, antes de 1914, nenhum estado-maior se havia preparado para a mobilização industrial.

As necessidades de efetivos teriam crescido ou diminuído com o aumento da potência de fogo? Admitindo-se que a concentração de tropas não seja mais possível, como se poderá proteger um país simultaneamente contra a destruição provocada pelas bombas e a infiltração e ocupação por tropas inimigas? O emprego exclusivo das armas clássicas poderá favore-

cer os Estados Unidos, cuja indústria é superior à soviética? É difícil para o observador fazer uma predição categórica; segundo Henry Kissinger[15], nos Estados Unidos cada uma das corporações militares professa uma doutrina diferente da guerra atômica limitada: "A aviação a vê sob a forma do domínio de um espaço aéreo definido; o exército considera vital destruir os objetivos táticos que podem afetar as operações terrestres, inclusive os centros de comunicações; a marinha acha que antes de mais nada as instalações portuárias devem ser destruídas."

Todas as conclusões que se pode tirar com certeza dessas especulações são banais: o uso tático dos explosivos nucleares tende a obscurecer a distinção entre limitação e não-limitação de armamentos, entre os graus de destruição e, portanto, entre os tipos de guerra. Limitar as hostilidades pela abstenção de certas armas não tem precedentes, mas esta originalidade ajusta-se bem à tradição. H storicamente, não era comum que o vencedor eliminasse o Estado vencido, ou exterminasse sua população, embora pudesse fazê-lo no caso de vitória absoluta, com o desarmamento do país vencido. Mas hoje as armas atômicas permitem o extermínio da população inimiga antes mesmo de que ela seja vencida ou desarmada. É normal que os Estados procurem combater-se sem se destruir mutuamente; a abstenção das armas termonucleares equivale, hoje, à relativa moderação com que os Estados civilizados agiam quase sempre, depois da vitória.

Não obstante, dir-se-á talvez que o emprego das armas atômicas multiplica os danos da guerra limitada. Certos autores têm dúvidas a respeito dessa afirmativa. Mas o argumento segundo o qual os obuses atômicos não têm necessariamente um poder explosivo maior do que os obuses químicos não vai muito longe. De fato, por que se violaria o "tabu atômico" para empregar armas de rendimento equivalente ao das armas convencionais? Para que valha a pena violar o tabu é preciso usar obuses, ou bombas, cuja potência seja muito superior à dos obuses ou bombas com explosivos químicos (desde que não sejam incompatíveis com a proximidade de populações ou tropas amigas). Resta o argumento de que uma campanha prolongada, como a da Coréia, pode ser mais onerosa do que uma campanha com armas atômicas, que termine mais depressa. Esta é uma hipótese perfeitamente concebível, baseada na suposição de que os beligerantes percebam o erro de cálculo, ou de que o agressor, à vista da brutalidade da represália, renuncie a seu projeto, sem que haja vencedor ou vencido. De modo geral, entretanto, é provável que o emprego tático das armas atômi-

15. *Daedalus*, p. 806.

cas tenda a aumentar[16], aumentando também o risco de ampliação dos conflitos e seu custo humano e material.

Essas observações podem ser aplicadas diretamente ao problema da defesa da Europa? As armas atômicas devem ser recusadas realmente à República Federal Alemã[17]? Em 1954, o Estado-Maior da OTAN foi autorizado a levar em conta as armas atômicas, ao formular os planos de defesa da Europa. A decisão deveu-se ao mesmo tempo à insuficiência de efetivos e à abundância de armas atômicas. Como a miniaturização das bombas e o aumento do seu estoque permitem usar explosivos nucleares no campo de batalha, por que não substituir homens por máquinas? Contudo, a mesma dialética que antes inspirava dúvidas sobre a doutrina da represália maciça, agora provoca dúvidas a respeito do uso tático das armas nucleares. O que parecia favorável, como medida unilateral, continuará a sê-lo, diante da possibilidade de que o inimigo aja da mesma forma? O emprego tático das armas atômicas compensava a carência de efetivos enquanto o Ocidente só podia recorrer a essas armas; mas, que aconteceria se os dois campos agissem do mesmo modo?

Muitos analistas militares não hesitam em tirar da igualdade do uso tático das armas atômicas a mesma lição que tiram da sua igualdade em termos estratégicos. A ameaça da represália maciça deixa de ser operativa no momento em que se torna recíproca. Da mesma forma, a ameaça de empregar armas atômicas em batalhas terrestres, numa guerra localizada, deixaria de ser relevante no momento em que o inimigo tivesse a mesma capacidade. Um especialista independente, Liddell Hart[18], reitera aqui sua doutrina favorita: em condições de igualdade qualitativa, o país que se defende pode resistir a uma ofensiva com efetivos muito superiores. Uma superioridade de 3 a 1 é indispensável ao atacante para forçar a linha de resistência do inimigo, se esta estiver defendida por exército móvel e bem equipado. Por isto os ocidentais cometem um erro ao contar com uma ameaça que não passa de um *bluff*, e que poderá um dia obrigar a OTAN a uma capitulação humilhante — alternativa para uma catástrofe absurda.

Os argumentos em favor do reforço do exército atlântico são convincentes. A Europa ocidental, hoje extremamente próspera, estaria capaci-

16. Se esse emprego tático comporta a destruição de bases navais e aéreas, até que distância do campo de batalha serão essas bases atacadas, e como distinguir precisamente o uso tático e o uso estratégico das armas nucleares?

17. As divisões alemãs dispõem de armas atômicas, como os demais contingentes do exército atlântico, operando mediante o sistema das duas chaves: as ogivas atômicas não podem ser utilizadas sem a anuência das autoridades norte-americanas.

18. Liddell Hart, *Deterrence or Defence?*, Londres, 1960.

tada a manter algumas dezenas de divisões em permanente estado de combate. Não há precedentes para a situação de um dos centros da civilização renunciar à autodefesa; não se pode conceber que países que estão entre os mais ricos do mundo não sejam capazes de manter, ainda que coletivamente, um exército forte o bastante para se opor a uma fração do exército soviético, operando a dois ou três mil quilômetros das suas bases.

Há muitos obstáculos à organização racional da defesa do Ocidente — psicológicos e políticos, mais do que técnicos. A motivação do esforço armamentista — sobretudo em termos de armas clássicas — é fraca, porque é improvável que ocorra uma guerra limitada na Europa, embora não impossível (uma improbabilidade que está relacionada com a existência dos dispositivos termonucleares). O reforço dos exércitos terrestres aumentaria a flexibilidade da diplomacia e da estratégia do bloco atlântico. Um exército atlântico com algumas dezenas de divisões teria podido intervir na Hungria, por exemplo. Mas, se a abertura do leque das alternativas possíveis reduz o risco de que um dia a aliança atlântica confronte a opção fatal entre a capitulação e o desastre, ela aumenta o risco das agressões menores e talvez[19] também o risco de guerras parciais. A doutrina da paz integral e da guerra total (a do livro branco inglês de 1957) leva a um estranho sentimento de inquieta segurança — inquietação surda, que se baseia na convicção (bem fundada) de que ninguém deseja o apocalipse.

De qualquer forma, como a segurança européia fundamenta-se, antes de mais nada, no dispositivo termonuclear norte-americano, e como a União Soviética não deseja correr riscos inúteis, os preparativos militares e o reforço dos armamentos respondem ou a necessidades diplomáticas ou a hipóteses terríveis, mas muito improváveis. Os argumentos dos especialistas não nos convencem porque são muito complexos e não chegam a dissipar a ilusão de segurança criada pelas alternativas da paz e do suicídio em comum.

Quando um dos Estados europeus volta a se incendiar com uma ambição nacional, surgem tensões dentro do bloco. A França degaulista, por exemplo, não concordou em depender inteiramente da proteção norte-

19. Digo *talvez* porque o raciocínio em si não é óbvio, embora à primeira vista pareça convincente. De fato, não é impossível argüir que o reforço das armas clássicas tira ao inimigo a esperança de conseguir vantagens por meio de agressões menores; desta forma, dissuade tais agressões. A represália atômica será mais plausível se houver meios de replicar em níveis de violência mais moderados. Não creio que seja possível escolher dogmaticamente entre esses raciocínios, todos mais ou menos verossímeis. Não devemos esquecer que os acontecimentos dependerão do que ocorrer no espírito dos governantes do país inimigo, e que não podemos ter certezas, nem mesmo formular hipóteses, no que diz respeito aos mecanismos mentais e aos cálculos estratégicos dos líderes inimigos.

americana. O exército da República Federal Alemã (o mais poderoso da Europa, depois da transferência do grosso do exército francês para a Argélia) reivindica e consegue obter as mesmas armas dos seus aliados e dos inimigos. A posse de armas atômicas táticas relaciona-se com uma necessidade militar e também com uma exigência de igualdade moral. Como poderiam os soldados alemães combater sem as armas postas à disposição dos seus vizinhos? Essa distinção é inaceitável aos sócios da Aliança Atlântica.

De outro lado, se todas as divisões, de todos os países do bloco atlântico, estão organizadas com base na possibilidade de utilizar armas atômicas, o comando do bloco alienou antecipadamente sua liberdade de escolha. Hoje mais do que nunca, as decisões militares tomadas em tempos de paz influenciam as decisões dos momentos de crise. A partir de 30 de julho de 1914, o mecanismo da mobilização nacional, nos principais países europeus, foi mais importante do que as veleidades pacíficas dos estadistas. Se todas as divisões do bloco atlântico estão equipadas com armas atômicas, e se o mesmo acontece com as divisões soviéticas aquarteladas na Alemanha oriental, quando os dois exércitos se enfrentarem, dispostos em ordem de batalha prevendo o emprego de um armamento tido como inevitável, os fatos não poderão deixar de confirmar as previsões. Os estados-maiores imporão sua vontade aos estadistas (embora agindo dentro de quadro determinado pelos estadistas).

Hoje, tudo se passa como se o bloco atlântico contasse com os benefícios simultâneos das duas doutrinas: como se quisesse prevenir as agressões menores fazendo crer ao inimigo que as armas atômicas serão empregadas em quaisquer circunstâncias, reservando-se no entanto a liberdade de escolha no caso de as agressões se produzirem de qualquer forma. Até um certo ponto, essas vantagens não são estritamente incompatíveis entre si. Difundir dúvidas sobre as próprias intenções foi sempre parte de uma estratégia racional. O adversário não pode nem deve saber com certeza qual será nossa reação em determinadas circunstâncias. Mas é preciso também que o dispositivo militar não suprima a liberdade estratégica. Se todos tiverem acesso às armas atômicas, todos as usarão. É preciso igualmente que consintamos em pagar o preço de tal incerteza — preço representado pelo risco de um mal-entendido. Se o inimigo não sabe qual será nossa resposta a certas iniciativas, poderá apostar equivocadamente na nossa passividade ou, ao contrário, numa represália atômica. Se se enganar no primeiro sentido, provocará uma réplica violenta e inesperada da nossa parte; se se enganar no outro sentido, poderá tomar a iniciativa da violência, gratuitamente.

As armas clássicas nunca exerceram com eficácia a função de dissua-

são, mas conseguiram muitas vezes proteger o território dos Estados da invasão estrangeira, e sua população dos horrores da guerra. Imaginar uma campanha executada com armas clássicas significa retornar a uma estratégia de defesa. Ameaçar com uma resposta termonuclear significa renunciar à defesa e apostar na eficácia da dissuasão. Preparar uma guerra atômica limitada é apostar na dissuasão sem renunciar inteiramente à defesa: o teatro das operações seria devastado, mas seriam poupadas as cidades dos principais beligerantes.

Por definição, a ameaça de uma guerra local com armas atômicas tem um valor de dissuasão intermediário entre a ameaça da réplica clássica e a ameaça da represália termonuclear: e um valor de defesa que é também intermediário entre as duas ameaças extremas.

A fórmula intermediária combinará as vantagens das duas fórmulas extremas, ou apenas seus inconvenientes? No momento, esta é uma questão de importância meramente teórica.

4. *A cristalização militar*

O tema deste capítulo é a diplomacia entre os blocos; contudo, continuamos a tratar, aparentemente, da diplomacia *dentro* dos blocos. A explicação deste paradoxo é simples: durante o período de após-guerra, a diplomacia entre os blocos ficou reduzida a um mínimo. Como o estatuto territorial era insatisfatório, porém tolerável para as duas superpotências, a ação de cada uma delas, com respeito à outra, consistiu sobretudo em medidas tomadas em um dos lados da zona de demarcação.

A constituição da "zona tríplice" e depois da República Federal Alemã, bem como a reforma monetária de 1947, consagraram a existência das duas Alemanhas — e, portanto, da divisão da Europa. Depois, o bloco atlântico reagiu à agressão norte-coreana com o rearmamento e a formação de um Estado-Maior integrado. O bloco soviético, por sua vez, depois da assinatura do Pacto de Varsóvia, em 1954, criou no papel um Estado-Maior análogo[20]. No fim de 1954, o rearmamento da República Federal Alemã, dentro da Aliança Atlântica, foi um momento espetacular desse processo, no sentido da integração da parte ocidental da Alemanha com a comunidade européia e a Aliança Atlântica.

Durante a primeira década do período de pós-guerra, a URSS não quis negociar com os Estados Unidos ou o Ocidente uma "solução para o problema alemão", ou a modificação do *statu quo*. Desde 1947 os gover-

20. Os sete países-membros do Pacto de Varsóvia integram também uma Comissão Deliberativa Política, na qual discutem problemas estratégicos gerais (N. do T.).

nantes do Estados Unidos e da Grã-Bretanha estavam convencidos de que a União Soviética manteria a Alemanha oriental sob um regime comunista e procuraram impedir a difusão das idéias e das instituições soviéticas na outra parte do país. O princípio da competição entre os dois blocos aconselhava a tratar a Alemanha ocidental de acordo com os princípios proclamados pelas democracias ocidentais, da mesma forma como a Alemanha oriental havia sido transformada gradualmente numa "democracia popular".

A República Democrática Alemã (Deutsche Demokratische Republik) continuou a pagar reparações de guerra e só depois de 1954 foi coberta por um tratado de assistência recíproca, enquanto signatária do Pacto de Varsóvia. De seu lado, a República Federal Alemã levou vários anos para atingir o mesmo *status* dos demais membros da Aliança Atlântica. Só em 1950, quando Truman e Dean Acheson lançaram a idéia do rearmamento alemão, chegou ao fim o período de discriminação. Não se procurou mais reduzir o potencial da sua indústria, desmontar instalações ou impor reparações; a República Federal Alemã era membro da O.C.E.D. e recebia assistência do Plano Marshall, além da ajuda direta dos Estados Unidos. Só havia uma dificuldade para o governo de Washington: assegurar a adesão dos outros países europeus, especialmente da França, a essa política que ingleses e norte-americanos consideravam um réplica indispensável à sovietização da Europa oriental.

O governo soviético não podia impedir os ocidentais de agir como achassem melhor, dentro da zona do bloco atlântico, mas podia tentar paralisar sua ação explorando as inevitáveis divergências que surgem entre Estados democráticos e soberanos. O obstáculo mais importante ao rearmamento da Alemanha era a resistência de uma fração importante da opinião pública francesa, que motivava a oposição oficial do governo francês. A longa controvérsia que se seguiu foi um episódio da guerra fria e da diplomacia entre os blocos. Os Estados Unidos queriam adquirir uma carta suplementar no jogo diplomático internacional, menos para usá-la do que para guardá-la como reserva. A União Soviética fez o que pôde para impedir isto, multiplicando ameaças e promessas, mobilizando seus seguidores e procurando impressionar os não-aliados. Enquanto um país pressionava em favor de uma revisão do compromisso com a Europa ocidental, o outro evocava o espectro de uma represália aterradora.

Não será necessário analisar aqui em pormenor os meios que foram empregados para impedir a ratificação parlamentar do rearmamento alemão. De modo geral, pode-se dizer que os porta-vozes, conscientes ou não, da tese comunista brandiam ao mesmo tempo os argumentos tradicionais do antigermanismo e os novos argumentos adaptados à conjuntura e su-

geridos por ela (qual será a reação soviética? Que fará a República Federal Alemã, uma vez que disponha de forças militares? Deve-se armar um governo insatisfeito, que deseja promover a reunificação das duas Alemanhas e recuperar, pelo menos em parte, o território anexado pela Polônia?). Mas é interessante notar que particularmente os representantes soviéticos sugeriam que a neutralidade da Alemanha negociada pelos dois blocos poderia ser um objetivo alternativo ao rearmamento das duas Alemanhas.

Pessoalmente, nunca acreditei na possibilidade dessa solução intermediária. O Ocidente não teria aceito a neutralização da Alemanha a não ser sob condição de que houvesse eleições livres na República Democrática Alemã — isto é, de que esse país deixasse de ter um regime comunista. Com o correr do tempo, porém, as instituições comunistas criaram raízes na Alemanha oriental, tornando improvável a alteração do *statu quo* político. Um regime que acredita na sua vitória universal, que se considera cúmplice da história, não pode consentir numa retirada espetacular. Por outro lado, essa retirada teria repercussões na Tchecoslováquia e na Hungria. Que garantias poderia o Ocidente dar à União Soviética de que, unificada sob regime do tipo ocidental, a Alemanha manteria uma posição de neutralidade diplomática e militar, depois de abandonar a neutralidade ideológica? Em toda a Europa central, local de confrontação entre os dois blocos, as soluções intermediárias são difíceis de aplicar.

Os próprios Estados Unidos viam com inquietação a possibilidade de uma Alemanha neutra e unificada, que apresentava para eles sérios inconvenientes: tornava quase impossível a organização da defesa local no Velho Continente, introduzindo uma incógnita adicional em equação já complexa. Que política seguiria a Alemanha unificada, dotada virtualmente dos recursos de uma grande potência, mas condenada à neutralidade por decisão dos vencedores da Segunda Grande Guerra, aliados e hostis entre si? Nesta era de conflitos ideológicos a divisão territorial substitui a neutralidade, garantindo simultaneamente às duas superpotências a supressão de uma variável: não pode haver uma vontade alemã única enquanto houver dois regimes pretendendo representá-la.

Com alguma dificuldade, os aliados ocidentais superaram todos os obstáculos que surgiram à linha por eles adotada desde 1947. Em 1960, a República Federal Alemã já era o país mais próspero do "mundo livre", com reservas monetárias das mais importantes, chamada a sustentar o dólar e a participar da assistência aos países em desenvolvimento: tinha o maior exército (e o mais bem equipado) da Europa ocidental; possuía o regime mais sólido. Por conseguinte, a política inaugurada em 1947, relançada em 1950 e consagrada em 1954 havia em 1960 atingido seu obje-

tivo. A Alemanha ocidental foi salva da miséria e dos ressentimentos causados pela guerra; foi preservada da tentação comunista e integrada na Europa e no Ocidente.

Os problemas surgiram no Leste: em Berlim os operários revoltaram-se; na Hungria foi preciso uma intervenção do exército soviético para controlar a primeira revolução antitotalitária deste século, vitoriosa nas lutas de rua devido à defecção do exército e de uma fração importante do partido comunista. A partir de 1946, o Ocidente ganhou todas as batalhas políticas na Europa: o bloqueio de Berlim fracassou, a reconciliação franco-alemã consolidou-se, regimes democráticos presidiram ao milagre econômico da década de 1950, a Iugoslávia abandonou o bloco soviético em 1948. O regime comunista não criou raízes nem na Polônia nem na Hungria: o povo polonês e o povo húngaro estão sujeitos a ele, sem o reconhecerem como seu. Foi na Polônia que pude compreender plenamente o conceito marxista de *alienação*, vendo seus habitantes estranhos às relações sociais que determinam sua vida, à autoridade que sustentam, à obra coletiva de que são artesãos involuntários.

A despeito dessas vitórias, os observadores ocidentais não sentem nenhuma euforia. O progresso espetacular da economia italiana e francesa não enfraqueceu seriamente o partido comunista nesses países; a França teve de enfrentar um sério problema na Argélia. A prosperidade é dramática oeste da linha de demarcação, mas no Leste o crescimento econômico é também notável — embora aí os índices econômicos sejam mais impressionantes do que o nível de vida da população. A inclinação dos alemães para emigrar rumo à Alemanha ocidental é muito maior do que o movimento inverso. Se pudessem escolher, a maioria dos trabalhadores, intelectuais e simples cidadãos da Europa oriental, prefeririam a democracia do tipo ocidental à democracia popular. Contudo, *eles sabem que não terão esta liberdade de escolha no futuro previsível* — o que é decisivo.

A não-intervenção ocidental na crise de outubro e novembro de 1956 e a impiedosa repressão soviética confirmaram, de modo trágico e definitivo, a capacidade e a resolução soviética de manter sua autoridade sobre toda a Europa oriental. A dialética dos preparativos militares leva ao reforço do equilíbrio global do terror por meio do equilíbrio local dos exércitos e dos armamentos, clássicos e atômicos. A diplomacia atlântica pretendia ser ofensiva, recusando-se a aceitar a sovietização da Europa oriental, proclamando o direito dos povos europeus submetidos ao regime comunista de escolher livremente seu destino e encorajando a resistência desses "povos prisioneiros". Contudo, o bloco atlântico adotava, simultaneamente, uma postura diplomático-estratégica essencialmente defensiva. O exército atlântico e o S.A.C. norte-americano tinham um único objetivo:

dissuadir a agressão do inimigo. Se tal política pretendia criar condições para que se resolvesse satisfatoriamente o problema alemão e europeu, ela falhou. Mas, poderia ser outro o resultado, uma vez que os Estados Unidos e a Europa ocidental se recusam a correr qualquer risco?

Subitamente, o debate recomeçou dentro do bloco atlântico: haverá algum substituto para a dialética dos preparativos militares, em que cada bloco responde às medidas tomadas pelo outro, de tal modo que o equilíbrio se estabelece num nível cada vez mais elevado em termos de força militar, sem que nenhum dos blocos possa utilizar a força de que dispõe, explorando as vantagens de uma superioridade que é sempre temporária? Será possível reduzir o risco de guerra renunciando ao uso de armas atômicas em algumas regiões? Será possível chegar a uma solução territorial aceitável pelos dois blocos, mediante um acordo sobre armamentos?

A fórmula das "zonas desnuclearizadas" foi concebida e proposta tanto no Ocidente como no Leste. Sir Anthony Eden tinha imaginado, em 1955, a criação de uma dessas zonas no centro da Europa, com a redução da densidade de tropas e a proibição de instalar qualquer armamento atômico — uma faixa de separação entre as forças do Ocidente e do bloco soviético, sujeita a inspeção rigorosa, que permitiria um experimento de cooperação entre os dois blocos. Rapacki, ministro das relações exteriores da Polônia, propôs também um plano, que leva seu nome, visando à desnuclearização do centro da Europa[12].

Nunca chegou a haver uma negociação séria de qualquer desses projetos. Os ocidentais (sobretudo o governo da República Federal Alemã) temiam que uma fórmula desse gênero contivesse o germe da neutralização das duas Alemanhas, o que seria inaceitável para o Ocidente, devido à desigual profundidade do território dos dois blocos. Os comunistas podem recuar algumas centenas de quilômetros sua linha de defesa, sem inconvenientes sérios; mas o bloco atlântico não poderia fazê-lo sem prejudicar sua organização militar.

De modo mais geral, parece ingênuo acreditar que a presença de canhões ou de foguetes cria, por si só, um perigo de guerra. A corrida armamentista é perigosa na medida em que implica a montagem de mecanismos automáticos de represália, ou a redução do tempo disponível para tomar uma decisão, em circunstâncias extremas. As armas clássicas e as armas atômicas táticas, contudo, não detonam sozinhas.

21. Até 1978 nenhum desses planos havia prosperado; na América Latina, contudo, criou-se uma zona desnuclearizada, pelo Tratado de Tlatelolco (N. do T.).

Com efeito, o contato direto dos exércitos tende a prevenir incidentes, acidentes e mal-entendidos. O vazio militar é que é perigoso: a agressão norte-coreana, por exemplo, ocorreu no vazio conseqüente à retirada das tropas norte-americanas. Alguns observadores temem a hipótese de uma revolta na Alemanha oriental, e a impossibilidade, para a Alemanha ocidental (que dispõe de um exército nacional), de manter posição de passividade nessa conjuntura. Mas isto me parece altamente improvável. As condições de vida na Alemanha oriental melhoraram bastante e não justificariam uma revolta; por outro lado, os dirigentes do partido comunista daquele país estão solidários com seu "irmão maior", não sendo de esperar que atraiçoem a URSS, passando para o campo oposto.

Mais ainda: supondo que haja um risco de insurreição popular na Europa oriental, este risco aumentaria desmesuradamente com a criação de uma zona desnuclearizada ou desmilitarizada. De fato, o propósito de tal zona seria pôr fim à paralisia recíproca dos dois blocos, diminuindo a significação militar das eventuais alterações políticas na região. Em 1956, a União Soviética não estava disposta a tolerar a instalação de regime pluripartidário na Hungria ou a proclamação de uma neutralidade do tipo austríaco. Contudo, se desaparecesse o perigo de que alguma das democracias populares fosse infiel com Moscou, e mudasse de campo, talvez a União Soviética tolerasse algumas modificações que hoje tenderia a reprimir com brutalidade.

Este gênero de especulação evidencia as vantagens e desvantagens da política que o Ocidente poderia adotar gradualmente, em substituição à atual. Como a linha de demarcação entre os blocos está traçada nitidamente, com tropas norte-americanas a oeste dessa linha, os governantes soviéticos não têm ilusões sobre os perigos de uma agressão, e os "povos prisioneiros" também não têm ilusões sobre o socorro que podem esperar. Contudo, com a exceção da questão de Berlim, nada de importante pode acontecer, de um lado ou de outro, porque toda agitação política persistente e profunda é reprimida militarmente. Para favorecer o degelo político seria necessário assumir o risco de eliminar o frio artificial provocado pela organização militar dos dois blocos.

Se esta análise é correta, a estabilização militar dos blocos representa, ao contrário do que sustenta a opinião geral, uma política de prudência, dirigida para a preservação do *statu quo*. As zonas neutras, ou desnuclearizadas, e as diferentes modalidades de desengajamento, não passam de aventuras, com o fito de dar alguma fluidez aos acontecimentos, *a menos que não levem à neutralização da Alemanha ocidental sem alguma contrapartida do lado soviético*: o que significaria, *a fortiori*, a evacuação da Europa pelas forças soviéticas e norte-americanas.

Essa evacuação simultânea, que poderia ser objeto de uma negociação de conjunto, não traria necessariamente um novo vazio militar comparável ao que existia em 1945. Os 100 milhões de franco-alemães a oeste da linha de demarcação são capazes, normalmente, de mobilizar em conjunto as trinta divisões reclamadas pelos especialistas militares. São capazes também de adquirir uma certa força de dissuasão[22], desde que contem com a ajuda dos outros aliados europeus (e eventualmente dos anglo-saxões). Mesmo sem a presença norte-americana, a Europa não ficaria desprotegida. O engajamento dos Estados Unidos em favor da Europa ocidental perderia em solenidade e evidência, mas não desapareceria de todo. Por outro lado, na hipótese de que as tropas soviéticas retornem a seu país, a possibilidade de uma agressão maciça contra a Europa oriental parece extremamente improvável.

O que impede os estadistas europeus de encarar a sério a possibilidade dessa conversão (a renúncia à cristalização das frentes militares, para favorecer o degelo político) é o fato de que esta nova postura diplomático-estratégica parece carregada de incertezas. Poderiam os povos da Europa oriental transformar seus regimes sem subvertê-los? No caso de uma revolta popular, invocaria a URSS, como na questão húngara, a "Santa Aliança" revolucionária para uma resposta à contra-revolução? Quais seriam as relações entre os dois Estados alemães? Qual seria a diplomacia de uma Alemanha unificada pacificamente? Tudo passa a ser possível (inclusive um acordo russo-alemão às custas da Polônia), uma vez que se aceite a supressão da cristalização militar dos dois blocos. Ora, os europeus não estão dispostos a assumir novos riscos. Por isto o diálogo de medidas militares, efetivas ou planejadas, vai provavelmente continuar.

Mas não sem uma crise, cujo desfecho não é certo; os soviéticos têm uma carta para recomeçar o jogo: Berlim. A guarnição ocidental em Berlim simboliza a unidade alemã que os vencedores proclamaram solenemente, símbolo do não-reconhecimento jurídico da DDR pelos ocidentais, e portanto do não-reconhecimento político da sovietização da Alemanha oriental e de toda a Europa oriental. É um símbolo que os ocidentais querem e precisam preservar e que os soviéticos querem e precisam eliminar.

O resultado da crise de Berlim determinará as condições da próxima etapa do jogo político na Europa. Pode ser, contudo, que essa futura fase caracterize-se pelo mesmo dilema de hoje: os ocidentais precisam escolher

22. Pode-se conceber também uma fórmula como a sugerida por G. F. Kennan: a Europa confiaria nas milícias e na resistência passiva, no caso de ocupação pelo inimigo. Penso que seria pedir muito aos europeus.

entre a *cristalização militar* e as *transformações políticas*. Se não renunciarem à primeira, não poderão esperar estas últimas. Uma negociação diplomática do tipo clássico só poderá levar à *possibilidade de transformações políticas* ao preço de uma *redução da segurança*. Resta saber se os europeus terão bastante confiança em si mesmos, e em especial nos alemães, para desejar (e não temer) essas transformações políticas; para contar mais com sua própria capacidade de defesa, e menos com a proteção norte-americana.

No momento, a resposta a essas questões é negativa. Mas não é impossível que um dia — mais cedo do que se pensa — os europeus se vejam obrigados pelos acontecimentos a assumir os riscos que hoje rejeitam.

***

A análise deste jogo europeu, que como vimos está empatado, nos leva a um resultado aparentemente paradoxal. A competição dos armamentos seria, na verdade, uma garantia de segurança, na medida em que garante o *statu quo* e afasta os mal-entendidos. É muito freqüente que os observadores se perguntem se a competição armamentista não cria o perigo de uma guerra que nenhum dos dois campos deseja, e que a oposição dos seus interesses não é suficiente para justificar. De fato, essas duas interpretações, que parecem contraditórias, não são incompatíveis entre si.

O risco da guerra nasce talvez do progresso da tecnologia militar, mas não é um resultado automático da instituição da OTAN e do Pacto de Varsóvia. A cristalização militar assegura aos duopolistas do poder o controle dos acontecimentos; deixada a si própria, a Europa poderia tumultuar-se, tornando-se imprevisível.

Localmente, a cristalização militar evita perigos mais graves; considerada de um ponto de vista global, parece um aspecto da rivalidade armamentista que poderia provocar o que os dois blocos desejam evitar. Componente do quadro mundial, ela inquieta tanto quanto outras modalidades da acumulação de armas atômicas.

Haverá alguma outra alternativa, ainda não explorada? A cristalização militar sem corrida armamentista ou a aceitação oficial, pelos dois blocos, do *statu quo*, parecem combinar as vantagens das duas posições imagináveis. Mas a Europa não pode abandonar a corrida armamentista enquanto pelo menos uma das partes em que está dividida estiver engajada num sistema militar.

A Europa ocidental não pode deixar de aceitar voluntariamente o estatuto ao qual se resignou. No momento, ela prefere a segurança da impotência aos perigos e angústias que lhe daria uma nova autonomia.

CAPÍTULO XVII

Persuasão e Subversão ou os Dois Blocos e os Não-Alinhados

Entre os cem Estados representados nas Nações Unidas[1], três quartos não participam do Pacto do Atlântico Norte ou do Pacto de Varsóvia. O conceito de não-alinhamento ou de não-engajamento[2] pertence hoje ao vocabulário da diplomacia. A Assembléia Geral das Nações Unidas (e a própria humanidade) é representada em três grupos: o bloco ocidental e o bloco soviético, que se chocam no Velho Continente; e os Estados que não participam dessa confrontação — Estados novos e antigos, grandes e pequenos, da Ásia, da África e da América do Sul. Segundo alguns observadores, eles constituiriam o objeto do conflito entre Washington e Moscou, entre o mundo ocidental e o soviético.

O conceito de não-alinhamento contém uma certa ambigüidade. Deve-se aplicá-lo a todos os Estados do Terceiro Mundo? Será suficiente não pertencer ao bloco soviético ou ao bloco ocidental para ser membro deste terceiro "bloco", que pode ser definido, curiosamente, pela liberdade de ação que têm seus membros? Nossa primeira tarefa, neste capítulo, será analisar diferentes termos — *não-alinhamento, neutralidade, neutralismo* —, a fim de poder distinguir as diferentes atitudes dos países do Terceiro Mundo[3].

---

1. Em 1978 a ONU tem cerca de 150 Estados-membros; ao fim da Segunda Grande Guerra, o número dos Estados soberanos era pouco superior a 50 (N. do T.).

2. Os *non-engagés* mencionados pelo autor incluem tanto os Estados "não-alinhados", propriamente, membros mais ou menos ativos do grupo assim denominado, como os Estados que simplesmente não professam posição de engajamento com um dos dois blocos do sistema bipolar descrito pelo autor em 1961 (o qual apresenta em 1978 características multipolares) (N. do T.).

3. A expressão "terceiro mundo" tem um significado cultural, mais do que político ou diplomático. Refere-se, de modo geral, aos países que não pertencem a um dos dois blocos. Contudo, há países ocidentais, como a Suíça e a Suécia, que não pertencem ao bloco ocidental nem ao Terceiro Mundo. (N. do T.: a expressão "grupo de países em desenvolvimento" parece mais precisa, e se apóia numa realidade institucional: o "grupo dos 77" das Nações Unidas).

Os Estados da África e da Ásia têm suas disputas locais, comparáveis às que ocorrem entre os Estados europeus. Os Estados Unidos nunca conseguiram reconciliar a Coréia do Sul e o Japão, por exemplo, embora estejam ligados a ambos por vínculos de aliança. O Vietnam do Sul e o Camboja têm tido más relações, originadas em contravérsias locais. A tensão entre a Índia e o Paquistão relaciona-se principalmente com a Cachemira: pelo menos em sua origem ela nada tinha a ver com os Estados Unidos e a União Soviética.

A diplomacia dos países que não pertencem aos dois blocos é importante para ocidentais e soviéticos, na medida em que esses Estados participam do sistema internacional. Cada uma das superpotências tem um interesse pelo menos negativo por eles, querendo evitar que se associem à outra. A rivalidade entre os blocos cria uma competição permanente a propósito do Terceiro Mundo.

Objeto dessa composição, o Terceiro Mundo é também um *sujeito* do drama histórico, pelo fato de que os dois blocos se paralisam reciprocamente e quase nunca ousam recorrer à força. Hoje, os mais fortes ajudam muitas vezes os mais fracos, em lugar de explorá-los; procuram vencê-los pela persuasão e não pela coação.

É verdade que a diplomacia dos "grandes" com relação aos não-alinhados não é exatamente um torneio de generosidade. Além da "assistência aos países em desenvolvimento" e da controvérsia sobre a taxa de natalidade, e à margem dos discursos e das resoluções das Nações Unidas, é através da subversão e da guerrilha que os revolucionários conseguem alterar o mapa diplomático mundial.

1. *Não-alinhamento, neutralidade e neutralismo*

Na Europa há três categorias de Estados que podem ser chamados de "neutros". A Suíça e a Suécia praticam a neutralidade armada do tipo tradicional; a Finlândia e a Áustria, a neutralidade desarmada; a Iugoslávia, um tipo de neutralismo.

A Suíça e a Suécia têm instituições integralmente ocidentais e democráticas. Pertencem a organismos internacionais de cooperação econômica e não fazem mistério das suas simpatias[4]. Diferem da Noruega e da Bélgica, que são membros do Pacto do Atlântico Norte. Em contrapartida, dispõem de força militar considerável, comparada com sua população. A Suécia desenvolveu muito a defesa passiva civil, os preparativos para a eva-

4. A Suíça não é membro das Nações Unidas, por fidelidade escrupulosa a suas responsabilidades de país neutro (N. do T.).

cuação das cidades e a construção de abrigos subterrâneos, campo em que seu progresso é maior do que o atingido pelas duas superpotências.

A Áustria se obrigou a uma neutralidade permanente; contudo, ao contrário da Suíça e da Suécia, só tem um pequeno exército, com a função de manter a ordem interna. Por suas instituições e simpatias, tende para o lado do Ocidente. Já a Finlândia tem um regime do tipo constitucional pluralista e não pertence a nenhum bloco militar; devido à vizinhança da URSS, contudo, não goza de completa independência e pede a aprovação do governo de Moscou antes de tomar qualquer decisão diplomática de importância, resignando-se a fazer as concessões necessárias para ser tolerada pelo poderoso vizinho.

A Iugoslávia é um caso singular, na Europa e em todo o mundo. Dissidente do bloco soviético, continua a professar o marxismo-leninismo; seu regime pertence à mesma categoria do "Estado de partido único", embora com rigor menos acentuado; excomungada por Stalin, recebeu assistência norte-americana enquanto esteve sujeita ao bloqueio soviético; a partir de 1954, passou a receber também ajuda da URSS. Mesmo que quisesse, o marechal Tito não poderia abjurar suas convicções cismáticas para voltar a ser o príncipe-satélite de um Estado-membro do bloco comunista. Por isto, não está em condições de ameaçar um dos "grandes" de forma direta: a Iugoslávia não pode ser um "bom aliado ocidental", como também não pode ser "um bom membro do bloco soviético". O que não quer dizer que os Estados Unidos não considerem vantajoso prestar-lhe assistência, sem condições. Com isto, ajudam a consolidar um regime que na sua opinião é preferível à ortodoxia moscovita, e divulgam sua boa vontade com relação aos demais príncipes-satélites, que podem ser tentados eventualmente a seguir o exemplo de Tito.

Fora da Europa, não há o equivalente da neutralidade tradicional (Suíça, Suécia). A distinção principal que se pode fazer é entre os Estados neutros (Índia) e os que assumem um "neutralismo" mais ou menos positivo (o Egito de Nasser); quase todos os novos Estados declaram-se "não-alinhados", e não querem ser envolvidos na guerra fria entre os blocos, mas a gama do não-engajamento vai desde a simpatia tunisiana pelo Ocidente[5] à quase adesão de Cuba ao bloco soviético[6].

5. Escrito antes da crise de Bizerta, de julho de 1961 (N. do T.: a Tunísia solicitou à França a retirada da base militar e naval de Bizerta, que aquele país ocupava com base no acordo da Independência, de 1955. A crise degenerou em luta armada, com muita perda de vidas. Dois anos mais tarde a base foi evacuada pela França).

6. Em 1978 Cuba está associada ao bloco soviético por laços ideológicos, econômicos e militares; contudo, é membro do grupo dos não-alinhados — embora sua participação nesse grupo já tenha sido objeto de contestação (N. do T.).

Como primeiro-ministro da Índia, Nehru era contrário por princípio às alianças militares, considerando-as uma das causas do agravamento da tensão internacional, mais do que uma garantia de segurança. Por razões óbvias, deplorava em especial o pacto do Sudeste da Ásia, e a ajuda militar norte-americana ao Paquistão. Do ponto de vista de Nova Delhi, essa ajuda vinha alterar a relação de forças locais na disputa da Cachemira, sem modificar em nada a capacidade de resistência ao comunismo.

Econômica e politicamente, pelas suas instituições e ideologia, a Índia está mais próxima do bloco ocidental do que do soviético: a maior parte do seu comércio se faz com o mundo ocidental; a maior parte dos seus estudantes universitários freqüentam universidades ocidentais; é o Ocidente que lhe dá a assistência econômica mais importante.

A linguagem dos porta-vozes da Índia tem variado — ora aproximando-se do tom agressivamente progressista (com Krishna Menon, por exemplo) ora de um socialismo moderado e um moralismo básico (com Nehru). A expedição anglo-francesa de Suez foi condenada pelos indianos com maior severidade do que a repressão da revolta húngara pelos soviéticos, ou da revolta no Tibet pelos chineses. É possível, porém, que isto se deva menos à simpatia do que ao medo que o mundo comunista inspira aos indianos.

Outra modalidade de não-engajamento, que chamaríamos de *neutralismo*, é a exemplificada pelo Egito de Nasser. Dentro do país, os comunistas são perseguidos impiedosamente, presos e muitas vezes executados; no exterior, o Estado e o regime egípcios parecem associados à União Soviética, sua fornecedora de armas e compradora de algodão (ainda que para revendê-lo no mercado mundial), construtora de represas e usinas. Contudo, *formalmente* o Egito não é um aliado da URSS, que não tem o monopólio da assistência econômica e técnica dirigida àquele país. Ao rejeitar, porém, a influência européia e ao nacionalizar o canal de Suez, o Egito serviu *objetivamente* à estratégia soviética, na medida em que o objetivo prioritário desta, em qualquer lugar do mundo, é motivar povos e governos contra o Ocidente.

Não se pode dizer, entretanto, que o presidente Nasser tenha alienado sua liberdade de ação, tornando-se um prisioneiro das forças revolucionárias (dentro do país) ou do bloco soviético (no cenário internacional). Amanhã o Egito poderá receber assistência norte-americana, que se acrescentará à ajuda soviética sem substituí-la; nem por isto abandonará seus princípios, ou se afastará da linha política que vem seguindo. A chantagem feita por Nasser com o Ocidente não se traduz pela fórmula: "Ajuda-me ou me entrego ao comunismo", mas sim pela ameaça: "Ajuda-me porque o que me recusares os comunistas me darão sem exigir qualquer con-

trapartida." Nehru assegurava a ajuda dos dois blocos sem a necessidade de praticar qualquer chantagem: Nasser alcançava o mesmo resultado por meio de uma chantagem explícita dirigida ao Ocidente, e uma chantagem implícita feita aos soviéticos ("O Ocidente me acolheria como a um filho pródigo").

Cuba de Fidel Castro (como a Guiné de Sekou Touré) são exemplos de "neutralismo ativo" de estilo diferente. O regime da Guiné baseia-se num partido único. Na verdade, todas as repúblicas africanas tendem para esse tipo de regime, e todos os políticos africanos usam uma linguagem mais ou menos progressista (pelo menos quando se trata das relações entre os europeus e os povos africanos). Mas o partido único da Guiné tem a estrutura e os métodos de um partido comunista, e os representantes guineenses nas Nações Unidas apoiaram Lumumba, no Congo, com um entusiasmo não menor do que o dos soviéticos. Isto não quer dizer, porém, que Sekou Touré seja integralmente solidário com o bloco soviético. É grande seu interesse em não romper com o Ocidente, para poder receber assistência dos países ocidentais, e conservar os meios de chantagem: só pode ameaçar com a adesão ao bloco comunista o Estado que não é inteiramente comunista.

O caso de Cuba é diferente: a instalação de um regime semelhante ao soviético na vizinhança dos Estados Unidos, numa região que outrora estava inteiramente submetida à influência norte-americana, tem evidentemente uma significação histórica diferente da posição assumida pela Guiné. Tendo chegado ao poder com a simpatia de uma grande parte da opinião pública norte-americana e a ajuda material de alguns meios daquele país, em dois anos Fidel Castro transformou-se no maior inimigo dos Estados Unidos. Fidel desafiou Tio Sam, da mesma forma como Tito desafiou Stalin. Cuba reúne, de fato, os três elementos principais do engajamento no bloco soviético: regime análogo ao dos países socialistas; linguagem hostil aos Estados Unidos e favorável ao bloco comunista; apoio voluntário, no plano diplomático, às posições soviéticas. Num certo sentido, Fidel Castro foi mais longe nesse engajamento do que qualquer outro Estado situado fora da zona de confrontação dos dois blocos e não poderia voltar atrás.

A revolução fidelista marca provavelmente um divisor de águas na história do hemisfério ocidental. Vizinhos do gigante norte-americano, os países da América Latina aceitavam costumeiramente sua hegemonia com um perene mau humor, que se manifestava de modo intermitente. Não tinham podido ainda aproveitar as oportunidades que a competição entre os blocos oferecia aos não-engajados, nem haviam compreendido a impotência do mais forte, que hoje quase nunca tem o direito de utilizar sua

força. Pode ser que outros países da América Latina sigam o exemplo de Fidel Castro, que aprendeu a lição ensinada por Nasser: uma região tida como "área cativa" transforma-se em "teatro da guerra fria" quando um dos "pequenos" não se impressiona com a proximidade ou os recursos de um dos "grandes", convencido de que o outro duopolista o protegerá da intervenção armada, dando-lhe, se necessário, ajuda econômica.

Se passarmos em revista as atitudes diplomáticas que caracterizam Nehru, Nasser, Tito e Fidel Castro, ficará claro que da *neutralidade* indiana ao *engajamento* cubano, passando pelo *neutralismo* egípcio e iugoslavo, as diferenças são pelo menos tão significativas quanto as semelhanças. A neutralidade da Índia refletiu originalmente a personalidade de Nehru — fiel aos valores do Ocidente e inimigo do colonialismo; a do Egito espelha o nacionalismo antiocidental mas não pró-soviético do mundo árabe; a da Iugoslávia, a aventura de uma modalidade de comunismo que reagiu à proteção esmagadora do "irmão maior" soviético; a de Cuba, a revolta dos intelectuais esquerdistas da América Latina contra a exploração capitalista. Todos os países que professam o neutralismo, e quase todos os Estados do Terceiro Mundo, estão de acordo com a denúncia do colonialismo; mas, quando se trata das suas próprias instituições, de modo como interpretam o conflito mundial, e do seu não-engajamento, das simpatias reais por Moscou ou por Washington, eles estão separados por bem mais do que simples matizes, embora todos preguem a distensão internacional e o desarmamento.

A opção por um determinado tipo de neutralidade ou de neutralismo não depende do grau ou da natureza do subdesenvolvimento: são as circunstâncias políticas, a psicologia das elites e dos povos que determinam a modalidade de não-alinhamento, ou de engajamento em favor de um dos blocos. Os casos dos países neutralistas que citamos ilustram esta afirmativa, que é confirmada pelo exame da atitude adotada pelos novos Estados a respeito da antiga metrópole, no plano da diplomacia como no dos valores fundamentais.

As colônias britânicas da Ásia alcançaram a independência depois da Segunda Guerra Mundial sem ter precisado lutar, pelo menos depois de 1945. A Índia e o Ceilão mantiveram suas instituições de modelo britânico, que funcionam razoavelmente, sobretudo na Índia — a despeito de dificuldades extremas. Já a Birmânia viveu longos anos de guerra civil, embora se diga que sua população tem inclinação pacífica. O Paquistão não conseguiu promover eleições livres, ou instaurar um processo genuíno de competição partidária e deliberação parlamentar. Provisoriamente, o exército (de formação britânica) incumbiu-se da administração. Claramente, não é possível estabelecer uma correlação entre a natureza das ins-

tituições de um Estado e as posições diplomáticas que ele assume. Governado por militares, o Paquistão está ligado ao Ocidente, havendo ingressado no pacto do Sudeste da Ásia; orgulhosa do seu regime parlamentar, a Índia assume uma posição de não-alinhamento. No Ceilão, a vitória eleitoral dos partidos esquerdistas obrigou os ingleses a evacuarem suas bases militares.

Na África, as repúblicas negras obtiveram a independência sem passar pela fase da "guerra da libertação nacional"[7]. A linha diplomática seguida pelos governos desses novos Estados depende quase exclusivamente das preferências de quem dirige o partido majoritário, ou único. Essas preferências refletem a economia do país e os sentimentos das populações, mas ninguém duvida da importância pessoal de um Sekou Touré (da Guiné) e de um Houphouët-Boigny (da Costa do Marfim) no processo de escolha entre uma posição de independência total ou a manutenção de laços comunitários, entre a linguagem e os conceitos da democracia ocidental, dos neutralistas mais ou menos ativos ou dos progressistas próximos do comunismo soviético. Os Estados da África negra de expressão francesa, todos subdesenvolvidos, não estão condenados a passar da independência ao comunismo, por meio da neutralidade e do neutralismo: os líderes políticos que presidiram sua "libertação" podem deixar de romper com a metrópole, se o preferirem, e manter uma solidariedade econômica e intelectual *de facto* com o Ocidente, sem tomar partido por um dos blocos, no cenário internacional.

A despeito do conflito da Argélia, nem a Tunísia nem o Marrocos romperam com a França. Nesses países, em 1961 o ensino secundário era em língua francesa, e planejava-se uma universidade, em Túnis, com a utilização, em grande parte, do francês. É verdade que as "colônias francesas" que se haviam instalado nesses ex-protetorados desapareceram depois da sua independência. Em 1.º de abril de 1960, 114.000 franceses (63% do total) tinham abandonado a Tunísia. No Marrocos o ritmo de evasão foi menos rápido; naquela data restavam ainda 200.000 franceses, de um total de 315 ou 330 mil (a proporção dos que deixaram o país era, então, de 35 a 40%). Contudo, a despeito da rápida liquidação da "sociedade francesa" implantada em terras islâmicas, a Tunísia e o Marrocos continuaram a comerciar sobretudo dentro da zona do franco.

Consideremos as três zonas de colonização francesa: a Indochina, as repúblicas da África negra, a África do Norte. O desenvolvimento da situação indochinesa refletiu a circunstância de que os líderes do movi-

7. A afirmativa é de 1961. Em 1978, pode-se observar algumas exceções — em particular os Estados de expressão africana, como Moçambique, Angola, Guiné-Bissau (N. do T.).

mento nacionalista (Vietminh) eram comunistas, e os franceses não foram capazes de escolher bem entre um acordo com o Vietminh, um acordo com os nacionalistas não-comunistas e a luta simultânea contra o comunismo e o nacionalismo.

Na Tunísia e no Marrocos, o fato essencial foi a composição e a direção burguesa dos movimentos nacionalistas. O "combatente supremo"[8] é um orador em francês e em árabe; afastado do comunismo, deseja uma Tunísia independente mas associada ao Ocidente, tanto quanto ao mundo árabe. O número dos burgueses de cultura francesa é menor no Marrocos do que na Tunísia; muitos dos seus líderes políticos e sindicais não falam francês e não sofreram a influência intelectual da França. O Marrocos independente será provavelmente mais solidário com o nacionalismo árabe ou islâmico do que a Tunísia. Mas lá também as atitudes diplomáticas assumidas pelo governo vão depender de circunstâncias essencialmente políticas — o modo como a independência for alcançada, a composição do partido que tiver liderado a luta pela independência, o relacionamento mantido com a antiga metrópole, os sentimentos do povo e da elite a respeito dos movimentos transnacionais (pan-arabismo, comunismo) e dos blocos[9].

Vamos resumir nossas conclusões. Embora seja cômodo chamar de não-alinhados, ou não-engajados, todos os Estados que não pertencem explicitamente a um dos blocos militares, e denominar de "terceiro mundo" os países que não pertencem ao mundo ocidental ou ao soviético, nem os não-alinhados nem o Terceiro Mundo apresentam uniformidade em seus valores e instituições e no que diz respeito à sua atitude diplomática. A escolha de um dos campos e os diferentes matizes de neutralidade ou neutralismo são determinados por muitas causas, mais políticas do que econômicas, entre as quais a formação das elites é a mais importante. Em nossa época as massas em toda parte são potencialmente ativas, mas são as minorias que atualizam o potencial revolucionário. Basta que essas minorias defendam a causa do comunismo, e da União Soviética, e tudo o mais se seguirá automaticamente — a organização do partido comunista, o enquadramento da multidão, a nacionalização da propriedade privada, o planejamento autoritário.

2. *A diplomacia do dólar e do rublo*

Pela primeira vez na história os povos ricos ajudam (ou parecem ajudar) os povos menos afortunados sem qualquer compensação. Pela primeira vez

8. Burguiba.

9. A Tunísia e o Marrocos tornaram-se independentes em 1956 (N. do T.).

na história considera-se que o mais forte tem interesse em ajudar o mais fraco. Os beneficiários de doações fazem exigências e rejeitam os requisitos impostos pelos doadores; entre estes, há uma competição de generosidade. Contudo, a natureza dos homens e dos Estados não mudou.

No capítulo precedente, analisamos a organização econômica dos blocos. A oeste da Cortina de Ferro, os países europeus, devastados pela guerra, estavam submetidos à pressão do bloco soviético, em fase de formação. Os Estados Unidos da América investiram nesse jogo cerca de vinte bilhões de dólares, em poucos anos, sob a forma de donativos e de empréstimos. Inovador pela sua amplitude, o Plano Marshall justificava-se pelas *novas* condições da *tradicional* rivalidade entre os Estados: a lealdade dos Estados depende do seu regime político, e o "irmão maior" norte-americano favorecia, naturalmente, os homens e os partidos favoráveis à sua causa.

Vimos já que no imediato pós-guerra a Europa oriental fazia um contraste perfeito com a Europa ocidental. O império de Stalin era triplicemente patológico: *corria uma "cortina de ferro" separando os satélites,* cada um dos quais ficava condenado a tentar reproduzir, em miniatura, o modelo soviético; *ignorava a divisão de trabalho econômica entre as "províncias" do império soviético:* todos os acordos entre os países socialistas eram bilaterais, sem qualquer esforço visível para integrá-los racionalmente num conjunto coerente; *reservava para a URSS a parte do leão,* prejudicando assim as pretensões do "irmão maior" russo a missionário do novo evangelho.

A partir de 1956, tudo se passou como se a União Soviética reconhecesse a incompatibilidade entre a exploração econômica e a conversão ideológica; ela passou a se comportar como um verdadeiro "irmão maior", motivada por um egoísmo esclarecido. As companhias mistas foram liquidadas, não foram impostas novas reparações de guerra, as condições do intercâmbio comercial não pareciam mais intencionalmente injustas, embora ainda hoje provoquem controvérsia, de quando em quando. Logo depois das revoltas da Hungria e da Polônia, esses países receberam créditos oferecidos pela URSS.

A diplomacia do rublo, na Europa, nunca teve a mesma amplitude da diplomacia do dólar. O total dos empréstimos concedidos aos países-satélites, entre 1945 e 1956, só chegou ao equivalente de 727 milhões de dólares. Entre fevereiro de 1956 e maio de 1958, o total dos créditos concedidos àqueles mesmos países atingiu 966,5 milhões de dólares[10], quantia à qual convém acrescentar 1.770,5 milhões de dólares em dívidas perdoadas. Ora, esses 2 bilhões de dólares concedidos aos países do bloco sovié-

10. Berliner, J. J., *Soviet Economic Aid,* New York, 1958, p. 50.

tico, entre 1945 e 1960, são irrisórios, ao lado dos 20 bilhões de dólares do Plano Marshall. Contudo, o contraste entre o "irmão maior"e os "irmãos menores", em termos de recursos disponíveis e de nível de vida, é maior no Ocidente do que no Leste. Hoje, o relacionamento dentro dos dois blocos, no plano econômico, não apresenta grande discrepância. Por meio da planificação, ou através do mercado, os dois blocos procuram organizar racionalmente a produção e o comércio, criando um mercado amplo, dentro do qual se aplica, na medida do possível, o princípio da divisão do trabalho.

O argumento com que se justificava, em termos realistas, a generosidade do Plano Marshall, pode ser aplicado,com maior força ainda, ao caso dos países subdesenvolvidos. Quanto maior a pobreza de um país, mais ele se distancia do limiar do crescimento cumulativo e auto-sustentado: maior sua necessidade de assistência externa. De fato, a assistência econômica é mais eficaz na medida em que seus beneficiários já possuem o capital administrativo, material, político e intelectual necessário ao progresso econômico — o que acontecia no caso da Europa ocidental. O que faltava eram divisas: os donativos norte-americanos forneceram essas divisas; ao mesmo tempo, a contrapartida dos dólares recebidos veio aumentar os investimentos. A partir de 1950-51, a Europa já estava em condições de progredir com seus próprios esforços. Quando faltam *condições sociais* para o crescimento, a assistência externa parece *economicamente necessária;* contudo, ela é muitas vezes *estéril.*

Até recentemente, pensava-se que a ajuda econômica era um monopólio dos Estados Unidos. Contudo, depois da morte de Stalin, e sobretudo nestes últimos seis anos (1956-1961), a União Soviética passou a conceder também essa assistência. Às vezes o mesmo país recebe ajuda das duas superpotências — o que nos leva a perguntar como podem os dois campos ter igual interesse em apoiar o mesmo regime (o que não é inexplicável, no contexto mundial).

Para compreender a utilização da arma econômica pela URSS, nos últimos anos, duas proposições muito gerais devem ser formuladas como um ponto de partida. Um comércio exterior integralmente estatizado de modo geral responde mais à motivação política do que um comércio exterior operado por empresas privadas. O que não quer dizer que *todo* crédito concedido[11] inspire-se em objetivos sinistros de infiltração ou subversão; mas o observador se inclina a atribuir a *todos* os acordos de assistência concluídos pela União Soviética com os países em desenvolvimento uma

11. A ajuda soviética implica normalmente juros reduzidos, de 2 ou 2,5% ao ano, com um prazo longo de amortização.

motivação maliciosa — embora uma certa vantagem política *possa sempre resultar* de tais acordos, independentemente dos seus objetivos.

De outro lado, os governantes soviéticos parecem ter reconhecido a importância (pelo menos psicológica) da assistência econômica, como argumento no debate sobre o futuro alinhamento dos países subdesenvolvidos (ou como arma na luta visando a esse fim). Evidentemente, pretendem que a URSS adquira a reputação de um país que tem meios equivalentes aos da outra superpotência e maior generosidade.

Conceder assistência a um país não-engajado significa provar que se tem meios para isto, que os sacrifícios feitos pelo povo russo, durante quarenta anos, lhe permitem agora contribuir para melhorar a sorte dos povos desfavorecidos. Ao mesmo tempo, a URSS afirma-se entre os povos ricos e, pela maneira de conceder a ajuda, sem impor condições, faz alarde do seu desinteresse. Neste caso, a assistência econômica é um instrumento de *persuasão,* não um meio de *subversão.*

Pode-se compreender, assim, a contribuição soviética ao desenvolvimento da Índia. Se o Ocidente está convencido de que propicia a manutenção de instituições liberais naquele país ao construir usinas siderúrgicas, por que motivo a URSS contribui para o mesmo fim — ela que, ao que tudo indica, tem um objetivo diferente? Há duas explicações: a construção de uma usina siderúrgica por técnicos soviéticos eleva a pátria do socialismo ao mesmo nível da pátria do capitalismo. O empreendimento paga, em termos de prestígio internacional, e paga também em outros campos: inspirados na sua filosofia própria, os dirigentes soviéticos devem acreditar que o desenvolvimento econômico é mais favorável ao socialismo do que a estagnação. De qualquer modo, a ajuda da URSS à Índia é pequena: 200 milhões de dólares a mais ou a menos não alteram substancialmente a situação indiana (os empréstimos concedidos até o fim de 1957 chegam ao equivalente de 362 milhões de dólares).

Há uma outra interpretação: a ajuda econômica seria um meio de infiltração, permitindo introduzir idéias e espiões no país beneficiário[12]. É uma explicação que não aceito. Por que motivo o capital soviético conseguiria o que o capital norte-americano nunca conseguiu? Em todos os países, os propagandistas mais eficazes são os comunistas nacionais; a rede de espionagem soviética está sempre desvinculada da organização oficial do partido. Pode acontecer que alguns dos engenheiros russos pertençam a

12. O leitor poderá me criticar por ter posto de lado a interpretação de que a assistência soviética seria desinteressada: a URSS ajudaria a Índia meramente por convicção humanitária. Não desprezo tal interpretação por hostilidade para com a URSS, mas porque os governantes de qualquer Estado (e particularmente de um Estado ideocrático) são obrigados a serem calculistas pelas suas funções — pela lei universal da política.

um órgão de informação, da mesma forma como muitos diplomatas acrescentam uma atividade clandestina a suas funções públicas e oficiais. Mas a diplomacia econômica da União Soviética não se deixa prejudicar por considerações secundárias. A construção de uma usina siderúrgica, com créditos concedidos pelo governo soviético, não é um simples pretexto para reforçar um aparelho secreto de informação ou de ação clandestina.

O caso da Índia é quase único, entre os países que receberam assistência da URSS — ajuda que se concentra em favor de alguns países, por razões claramente políticas: *afastar* um país da aliança ocidental ou *ligá-lo* ao bloco soviético.

A Síria e o Egito foram os primeiros beneficiários da assistência econômica soviética (397 milhões de dólares em empréstimos — sobre um total de 1.581 milhões — até o fim de 1957; 670 milhões até o fim de 1960, sem contar, aparentemente, a ajuda militar). O fornecimento de armas ao Egito era uma operação interessante para as duas partes, quaisquer que fossem as modalidades de pagamento: permitia ao Egito afirmar sua autonomia, como a Iugoslávia havia afirmado a sua — o primeiro aceitando armas soviéticas, a segunda recebendo armas norte-americanas. Para a União Soviética, essas vendas representavam um êxito extraordinário, demonstrando que o Oriente Próximo tinha deixado de ser uma "área cativa" do Ocidente.

A utilização diplomática dos acordos comerciais não é uma novidade. Todos os países capitalistas, numa época ou noutra, já orientaram suas relações comerciais em função de objetivos políticos, colocando seu capital a serviço das suas alianças. Antes de 1914, o mercado de capitais de Paris se abria ou fechava aos vários Estados conforme eles pareciam ou não prováveis aliados. Os empréstimos concedidos à Rússia pela França, para a construção de estradas estratégicas, pretendiam reduzir o tempo necessário para que o exército daquele país entrasse em ação, na hipótese de uma guerra contra a Alemanha. Único mercado comprador para certas exportações dos países balcânicos e danubianos, o III Reich procurou associar esses países à sua fortuna. Contudo, nem a experiência francesa nem a do III Reich confirmam sem reservas a eficácia de tal método.

Antes de 1914, como antes de 1939, os vínculos comerciais e financeiros consagravam a solidariedade entre os Estados, mas não criavam alianças. No momento crucial, a posição de cada Estado é determinada pela sua posição geográfica, os sentimentos populares, os objetivos nacionais, a previsão que ele faz do resultado do conflito. A rede de acordos tecida pelo Doutor Schacht não impediu que a Iugoslávia combatesse o III Reich. A Romênia só se inclinou em favor da Alemanha depois que o exército de

Hitler dominou a Europa. A Hungria queria aproveitar o impulso revisionista alemão para satisfazer suas próprias ambições.

Não está provado que hoje as coisas se passem de modo diferente. As primeiras ofertas soviéticas de assistência econômica surpreenderam o mundo, inaugurando uma nova fase. Mas a URSS não conseguiu conquistar moralmente a Birmânia com a oferta de aquisição da sua colheita de arroz, no ano em que faltou comprador para ela no mercado mundial. A assistência soviética — empréstimos em vez de doações, com inteira liberdade dada aos beneficiários para escolher a destinação dos fundos emprestados — tem provavelmente uma acolhida melhor do que certas modalidades da assistência ocidental, que requerem a análise e a avaliação, por especialistas, dos projetos para os quais a assistência é solicitada. Mas há outros elementos que podem inverter as preferências: nem sempre os produtos soviéticos que os países beneficiados recebem por conta dos créditos concedidos (ou importados normalmente) são considerados satisfatórios.

Isoladamente, a assistência econômica só é um meio eficaz para assegurar a lealdade de um Estado quando ela representa uma fração importante da renda nacional do país assistido. Há dois casos ilustrativos: o do Afeganistão e o da Síria. Os 115 milhões de dólares concedidos ao Afeganistão representavam 23% da sua renda nacional de 500 milhões; os 184 milhões de dólares concedidos à Síria equivaliam a 46%[13] da sua renda nacional, estimada em 400 milhões de dólares. Neste caso, a dependência política e econômica ameaça abrir caminho à sovietização do país. No momento em que se criou a República Árabe Unida, a Síria estava prestes a ser conquistada "por dentro", pelo partido comunista.

No curso dos últimos anos, a formação de regimes favoráveis ideologicamente ao bloco soviético, não compostos por militantes comunistas, abriu à União Soviética outra possibilidade de ajuda: quando a Guiné, ou Cuba, perdem seus clientes ou fornecedores habituais, a URSS assiste o Estado vitimado, agindo do mesmo modo como os Estados Unidos agiram em relação à Iugoslávia, quando esta se separou do bloco soviético, ao qual pertencia. A União Soviética, a China e os países da Europa oriental ofereceram créditos a Cuba da ordem de 400 milhões de dólares (em 1959-60). Ainda mais importante é a aquisição, pelo bloco soviético, do açúcar cubano, e o fornecimento de petróleo e de máquinas. Esse intercâmbio se opera sob a forma de escambo: só 20% do primeiro milhão de toneladas do açúcar cubano é pago pela URSS em divisas transferíveis.

13. Porcentagem calculada sobre os créditos *abertos* no período entre 1953 e 1957; não se refere necessariamente a transferências de capital.

Em que aspectos a prática soviética da assistência econômica difere da prática ocidental? O tipo de ajuda que consideramos — assistência aos Estados dissidentes do bloco adversário — é comum aos Estados Unidos e à União Soviética. Resta saber qual dos dois tem melhores oportunidades de praticar esta ajuda. A assistência espetacular, por razões de prestígio, é mais tipicamente soviética do que norte-americana, porque os Estados Unidos não têm necessidade de divulgar sua riqueza. Por outro lado, os Estados Unidos têm dois tipos de ajuda que não encontram equivalentes do outro lado: a *assistência para a defesa* (como a concedida aos governos da Coréia do Sul e de Formosa, para manter um exército cujo custo é superior aos recursos locais) e a *assistência econômica*, propriamente dita, a países não-engajados — comparável à que a União Soviética concede aos países do seu bloco, mas cujo objetivo não é manifestar, de forma espetacular, sua generosidade, mas sim acelerar o crescimento econômico, pressuposto indispensável à salvaguarda das instituições democráticas, análogas às que existem no Ocidente, e à manutenção de uma neutralidade genuína. O melhor exemplo é o da Índia, beneficiária de um verdadeiro *potlatch*[14] de que participam a União Soviética e os Estados Unidos.

No que concerne à assistência para a defesa, há um contraste entre os dois campos em termos de financiamento. A URSS não fornece gratuitamente nem sequer armas[15], enquanto os Estados Unidos custeiam o armamento destinado aos regimes ameaçados pelo inimigo, de dentro e de fora. No que diz respeito à ajuda econômica, a diferença — além da ordem de grandeza — relaciona-se com as concepções estratégicas e políticas dos dois campos: fora do seu bloco, a União Soviética tem objetivos próximos: a "captura" de países hesitantes e o reforço da sua posição nos países que professam um neutralismo positivo. A estratégia norte-americana, de outro lado, parece às vezes inspirar-se numa espécie de marxismo elementar: o progresso dos países subdesenvolvidos favoreceria espontaneamente o Ocidente, tornando-os menos vulneráveis à subversão comunista. As potências ocidentais — sobretudo os Estados Unidos — gastaram milhões de dólares nos territórios que os soviéticos chamam de "coloniais" ou "semicoloniais", sem que tais investimentos, públicos ou privados, tenham gerado amizade ou gratidão. Pode ser que amanhã os historiadores considerem com a mesma ironia a assistência que a URSS concede hoje à República Popular da China: haverá lugar para dois "irmãos maiores" dentro

14. Cerimônia de distribuição de presentes, para manifestar ou confirmar o *status* social, entre os índios norte-americanos da costa do Pacífico (N. do T.).

15. Há indicações, contudo, de que o fornecimento de armas a Cuba, em 1960, foi gra-

do mesmo bloco? Um deles não pretenderá ser "mais igual do que o outro" (para usar a expressão de George Orwell)?

Teremos talvez ignorado um outro aspecto da expansão econômica do bloco soviético? Os créditos concedidos pelos Estados do bloco comunista não terão igualmente o objetivo longínquo de reduzir o mercado mundial do mundo capitalista, contribuindo assim para precipitar a "crise final" do capitalismo, além do objetivo imediato de conquistar um mercado (da mesma forma como os empréstimos concedidos pela Grã-Bretanha e a República Federal Alemã)?

A União Soviética e seus associados fabricam hoje bens de produção em grande quantidade — produtos que os países subdesenvolvidos absorvem com avidez. A extensão do intercâmbio comercial entre o bloco soviético e os não-alinhados não é, em si, um instrumento da guerra fria, ou um elemento de assistência econômica, mas sim uma expressão do progresso realizado pelo bloco soviético. À medida que este avance no caminho da industrialização e que se esgotem suas jazidas mais ricas de matérias-primas, passará a importar mais — produtos primários, cujo preço internacional é mais baixo, e produtos manufaturados, complementares dos que o bloco produz. O problema essencial é saber quais são as intenções dos planejadores soviéticos; se terão renunciado à antiga concepção de reduzir ao mínimo a dependência do bloco socialista ou se esperam privar o mundo capitalista dos seus fornecedores e clientes, para apressar-lhe a decadência.

Constatamos, inicialmente, que, pondo à parte os países que receberam do bloco soviético uma assistência importante como proporção da sua renda nacional (Afeganistão, Egito, Iugoslávia)[16], os países em desenvolvimento têm 90% do seu comércio exterior com os países não-comunistas[17]. Em 1956, só o Egito dirigia para o bloco soviético mais de 30% das suas exportações; em segundo lugar vinha a Iugoslávia, com 24%. Só a Iugoslávia e o Afeganistão recebiam do bloco soviético mais de 20% das suas importações.

De outro lado, os países subdesenvolvidos representam uma fração modesta do comércio exterior da União Soviética — comércio que em si é modesto, comparativamente ao produto nacional da URSS e dos países do bloco. Em 1948, os países subdesenvolvidos[18] absorviam 20% do total das exportações soviéticas dirigidas para fora do bloco; em 1953, esta proposi-

16. Estes dados não estão atualizados; talvez coubesse acrescentar a Guiné e Cuba à lista.
17. Para um exame deste tema, com dados atualizados, consulte-se "Trade Relations Among Countries Having Differont Economic and Social Systems", relatório do Secretariado da UNCTAD, para a IV UNCTAD, de Nairobi, 1976 (N. do T.).
18. Os dados são de J. J. Berliner, *opus cit.*

ção foi de 8%; em 1956, de 23%. As importações dos países em desenvolvimento, como proporção das importações totais da URSS procedentes de fora do bloco, alcançaram 35% em 1948, 13% em 1953 e 21% em 1956. Com relação aos países europeus do bloco soviético, a oscilação foi a mesma, embora menos acentuada[19].

Para que a concorrência *econômica* do bloco soviético pusesse em perigo o Ocidente, os planejadores soviéticos precisariam converter-se a uma doutrina que até agora não aceitaram, admitindo que as exportações e importações dos países comunistas se deslocassem substancialmente para os países de economia não planificada centralmente. Mas eles não podem adotar ao mesmo tempo os objetivos da *autarquia relativa* do bloco soviético e do *estrangulamento do bloco capitalista*[20], privando-o de clientes e de fornecedores.

Não se deve excluir, naturalmente, a hipótese de que em um ou outro mercado específico — o do petróleo ou do estanho — os soviéticos tenham condições de influenciar os preços e possivelmente de efetuar um *dumping*. Admito que os responsáveis pelo comércio exterior soviético possam às vezes pensar nesses termos. Penso, contudo, que tais considerações são bem menos familiares aos bolchevistas do que aos capitalistas; só um homem de negócios norte-americano pode acreditar que os dirigentes soviéticos pretendem arruinar os Estados Unidos por meio da redução dos preços mundiais, ou da alta inflacionária dos preços no mercado norte-americano.

A mesma situação de fato (que faz rejeitar a hipótese de que a URSS queira expulsar o bloco capitalista dos países em desenvolvimento, pela concorrência comercial) explica a razão por que a assistência soviética é ou pretende ser mais eficiente do que a ocidental. A intervenção soviética é quase sempre bem recebida, porque quebra o monopólio norte-americano ou ocidental; de súbito, os países beneficiários passam a ter uma margem de barganha suplementar, com relação aos Estados capitalistas — podem alegar que receberão do bloco soviético o que lhes for negado pelo bloco ocidental.

É bem verdade que a ajuda econômica não traz automaticamente a aliança política; por outro lado, a generosidade soviética é limitada. Os ocidentais poderiam não se impressionar por tal ameaça; na verdade, porém, eles não podem deixar de tomá-la a sério.

19. Segundo dados do Secretariado da UNCTAD, em 1974 cerca de 18% do comércio global dos países socialistas da Europa oriental (exportação e importação) dirigia-se para os países em desenvolvimento (N. do T.).

20. Os dois objetivos passariam a ser compatíveis, contudo, se a maior parte do Terceiro Mundo se transferisse para o campo soviético.

Do ponto de vista quantitativo, a superioridade do Ocidente parece esmagadora[21]. Não vou afirmar que o valor bem menor da assistência soviética tenha produzido efeitos psicológicos e políticos maiores do que o de toda a assistência ocidental, ou norte-americana. Mas a verdade é que o *total* da assistência externa ocidental é uma abstração: mesmo que fosse suficientemente conhecido, a opinião pública dos países não-engajados procuraria deduzir dele as despesas militares, os investimentos privados (que têm objetivo de lucro), os empréstimos e doações às colônias ou ex-colônias. Feitas essas deduções, aquele total se reduziria em mais de dois terços, ou talvez quatro quintos. Ainda assim, a assistência econômica propriamente dita prestada pelos Estados Unidos e pelos países ocidentais é bem superior à do bloco rival. Contudo, a ajuda soviética é concentrada, e espetacular, ao contrário da assistência concedida pelo Ocidente. Sobretudo, a competição pacífica entre os blocos não é um torneio de generosidade, em que as despesas suntuárias garantem a vitória; o Ocidente estaria seguro da vitória se tal fosse a natureza da competição entre as superpotências — mas a competição não se faz em termos de donativos, ou de um debate com argumentos econômicos.

3. *A dialética da subversão*

Em 1815, depois de vinte e cinco anos de guerras, os príncipes europeus, membros de um sistema homogêneo, concluíram a Santa Aliança: seu interesse comum no combate à Revolução era maior do que as vantagens que poderia trazer a cada um o enfraquecimento dos outros. A solidariedade das monarquias era mais importante do que a rivalidade entre os Estados. A guerra fria exprime a situação contrária: cada bloco pretende levantar a população contra o regime estabelecido no bloco inimigo. Os Estados democráticos e os Estados comunistas não podem nem querem entrar num acordo — como o fizeram os príncipes protestantes e católicos

21. Os dados fornecidos pelo autor só estão atualizados até 1957, pelo que deixam de ser reproduzidos. A variedade dos critérios utilizados para medir a "assistência econômica internacional" torna precárias as comparações neste terreno. Segundo dados das Nações Unidas, as três regiões desenvolvidas de economia de mercado (América do Norte, Europa ocidental e Japão) forneceram aos países em desenvolvimento 21 bilhões de dólares de assistência intergovernamental, em 1970 (9 bilhões fornecidos pelos Estados Unidos e Canadá). Não há informação oficial a respeito da assistência da URSS; uma indicação da mesma fonte menciona a cifra de 994 milhões de dólares para 1972 (além de 603 milhões da Europa oriental e 446 milhões da China). Servem esses elementos apenas para dar ao leitor uma ordem de grandeza. A propósito da projeção futura da assistência internacional, consulte-se o Cap. XIII do "Relatório Leontief" *(The Future of the World Economy)*, das Nações Unidas, de 1977 (N. do T.).

— para delimitar suas respectivas zonas de influência e manter a paz, renunciando à conversão dos cidadãos do outro lado da linha de demarcação. Na ausência de uma vontade comum de estabilidade, o esforço constante de persuasão e de subversão é o que resulta da heterogeneidade do sistema.

Na Europa, este esforço penetrou a tal ponto os costumes que não chegamos sequer a tomar consciência dele. A propaganda radiofônica, que teve um papel espetacular na luta contra o III Reich, tornou-se algo permanente. Cada país dirige-se ao público dos outros países, como a BBC falava à Europa ocupada. A BBC, a Voz da América, a Rádio da Europa Livre procuram difundir e consolidar sentimentos hostis ao poder comunista, manter acesa a esperança da libertação ou simplesmente informar sobre a vida no Ocidente; seu objetivo mínimo é retirar aos príncipes-satélites a exclusividade da informação pública, o monopólio da ideologia e da interpretação histórica. Como os regimes comunistas reivindicam exclusividade e monopólio, consideram a propaganda radiofônica ocidental uma tentativa de subversão, procurando bloqueá-la mediante interferência eletrônica. De seu lado, os ocidentais, que não pretendem ter tal exclusividade e monopólio, não tentam interferir com as emissões da "Voz da União Soviética" — o que constituiria uma contradição à sua doutrina.

Numa primeira análise, a heterogeneidade do sistema parece, neste ponto, favorável ao Ocidente, que aceita tranqüilamente a perda de um monopólio de que nunca necessitou e que não responde à lógica das suas instituições, enquanto o Estado soviético esforça-se em vão por abafar a voz que se interpõe entre ele e a massa. O Ocidente não proíbe às vítimas do capitalismo procurar refúgio nos países onde, alegadamente, não existe a "exploração do homem pelo homem". Contudo, o fluxo de emigrantes continua a correr do leste para o oeste.

É verdade que se um regime comunista é posto em perigo como conseqüência da "competição das idéias", o "irmão maior" soviético se reserva o recurso supremo da força militar (o que está fora do alcance dos Estados Unidos, pelo menos na Europa ocidental). Se descontarmos algumas situações extremas, a propaganda propriamente comunista não é senão uma das armas (das menos eficazes) do arsenal soviético — da mesma forma como as organizações propriamente comunistas são apenas um dos tipos das organizações (e talvez as mais importantes) que dependem de Moscou. As campanhas contra o rearmamento alemão, contra a bomba atômica e em favor da amizade franco-soviética são três exemplos da técnica de *infiltração* com que a política soviética procura ganhar simpatizantes ou aderentes nos meios que não aceitariam a causa comunista, se apresentada frontalmente. Esta ação de organizações paralelas ao partido co-

munista tem um duplo efeito: amplia a oposição contra determinadas medidas de um governo ocidental; e leva pessoas que não são comunistas a militar em associações cujos dirigentes são, no todo ou em parte, comunistas (sem sequer tomar consciência disto, fazendo o papel de peões no jogo conduzido pelos comunistas).

A despeito destas vantagens, o balanço da heterogeneidade, na Europa, é mais equilibrado do que a maioria dos observadores está enclinada a crer — pelo menos no plano da guerra psicológica e política. Com efeito, a presença do Ocidente, na comunicação entre o Kremlin e os cidadãos soviéticos, é bastante real, e mais eficaz do que a presença da União Soviética entre o governo de Washington e o povo norte-americano, ou entre o governo britânico e a população inglesa. A influência desse tipo de propaganda não é proporcional à liberdade de praticá-la; a voz do Ocidente é mais ouvida do que a soviética, embora três quartas partes dela se perca. Se a propaganda soviética tem tanta importância na França, isto se deve ao fato de que milhões de franceses são hostis à ordem estabelecida no seu país (são, pensam ou querem sê-lo). O fato de que essas pessoas são mobilizadas ou manipuladas pelo partido comunista apresenta inconvenientes mas também vantagens, desde que não possam se apoderar do Estado. A adesão eleitoral de milhões de franceses ao partido comunista falseia o funcionamento da democracia, porque aquele partido está por assim dizer excluído da comunidade. Por outro lado, é essa exclusão que permite uma política pró-ocidental, que aqueles eleitores poderiam paralisar, se escolhessem representantes "neutralistas" ou "socialistas".

No momento, depois de quinze anos de guerra fria e de dialética da persuasão e subversão, os cidadãos soviéticos parecem tão pouco inclinados a se revoltar contra o regime comunista quanto os cidadãos norte-americanos a se rebelar contra o capitalismo democrático. De modo geral, o bloco soviético perdeu a batalha das idéias na Europa. Ninguém duvida de que todos os países da Europa oriental escolheriam um regime constitucional pluralista, se pudessem ter eleições livres, com vários partidos. Contudo, dos dois lados da linha de demarcação, os povos da Europa não duvidam mais de que eleições deste tipo são impossíveis. Os acontecimentos de 1956, que não foram ainda esquecidos, confirmam que nos países onde o proletariado foi "libertado" pelas forças comunistas, as revoltas (por definição contra-revolucionárias) não são toleradas. No Velho Continente, o comunismo é visto menos como uma esperança da humanidade do que como o resultado de uma lei inexorável da história.

No relacionamento entre cada um dos dois blocos e o Terceiro Mundo, o balanço da heterogeneidade e a dialética da subversão são diferentes. Os países em desenvolvimento estão abertos à propaganda dos dois blocos, às

infiltrações de homens e de idéias que se originam num ou noutro (pelo menos enquanto os comunistas não forem os senhores do jogo). O Terceiro Mundo não é um árbitro, porque pode ser que o melhor regime para os países subdesenvolvidos não seja o melhor regime para os países desenvolvidos, mas contribui certamente para a *arbitragem histórica:* nenhum dos blocos poderá levar a melhor sobre o outro, numa competição pacífica, se não seduzir os países não-engajados. O Terceiro Mundo não é o *tertius gaudens* que assiste, ironicamente, ao debate entre os dois "grandes" — é o próprio *objeto* dessa luta, que às vezes se assemelha a um debate, às vezes toma a forma de um combate de vida e de morte. É um objeto, mas também um *sujeito*, porque quase sempre as superpotências estão impedidas de usar os meios explícitos de força. Pelo menos à primeira aproximação, um dos dois interlocutores parece mais adaptado do que o outro à natureza e às regras do conflito — um conflito mais político do que militar, mas recôndito do que aberto, mais violento do que pacífico.

A subversão consiste em atiçar o descontentamento dos povos, excitar as massas contra os governos, provocar ou explorar revoltas, ou rebeliões, a fim de debilitar os Estados rivais e difundir certas instituições, mais ainda do que determinadas idéias. Para ter pleno êxito, ela exige certas condições: no Estado agredido é preciso que a população esteja insatisfeita, e que haja minorias prontas a entrar em ação, agindo em simpatia com os temas ideológicos propagados pelos revolucionários de dentro e de fora do país. Quanto ao Estado que pratica a subversão, precisa dispor de agentes e de uma organização capazes de transformar a rebelião em revolta, ou a revolta em revolução; de orientar a revolução num sentido favorável a seus interesses e ambições. Quer se trate de ideologia ou de organização, o campo soviético está equipado para a subversão, que encontra circunstâncias favoráveis em grande parte do Terceiro Mundo.

A ideologia soviética adapta-se admiravelmente às necessidades e aos desejos dos que receberam alguma formação ocidental: os ressentimentos espontâneos de mitos revolucionários, na Ásia, na África e na América Latina, têm uma harmonia preestabelecida com a visão do mundo apresentada pela propaganda marxista-leninista. Em Cuba, o partido comunista quase não participou da revolução contra Batista, mas o dinamismo revolucionário conduziu Fidel Castro e seus seguidores aonde os governantes soviéticos desejavam que chegassem.

Antes de tomar o poder, o partido comunista é uma seita clandestina ou um partido de massa, que se interessa pela paralisação dos regimes democráticos e pela eliminação dos liberais e dos socialistas que poderiam promover o desenvolvimento econômico. Depois de tomar o poder, ele se transforma no partido único que, armado com uma ideologia, enquadra

as massas, impondo uma ortodoxia intelectual, dando ao poder estabilidade e uma aparência (senão realidade) de eficiência[22].

Os Estados Unidos também têm utilizado a arma da subversão, através da CIA. Foi a CIA. que provocou a queda do regime do coronel Arbenz, na Guatemala, que passava por comunista ou simpatizante. Foi ela que treinou refugiados cubanos e organizou a lamentável tentativa de desembarque na baía dos Porcos. Mas as ações subversivas executadas pelos serviços secretos diferem substancialmente das que são realizadas pelos seguidores de uma ideologia e os militantes de um partido.

Simplificando os fatos, dir-se-ia que a estratégia anti-subversiva dos Estados Unidos atribui a maior importância à assistência econômica (que, neste sentido, tem inspiração marxista), prejudicada, em muitos países, pela inexistência de administradores e governantes eficazes, sem os quais os dólares empregados servem mais para corromper pessoas do que para favorecer o progresso econômico.

Às vezes, é a própria subversão que proíbe o recurso ao instrumento econômico da resistência. Quando a guerrilha predomina, como na Indochina, a assistência norte-americana orienta-se em grande parte para as forças armadas, disto resultando a diminuição dos recursos disponíveis para investimento. Além disso, as hostilidades entre comunistas e anticomunistas provocam quase inevitavelmente um conflito entre estes últimos — entre os que defendem a reconciliação nacional ou o neutralismo e os que pregam a "vitória absoluta". Os homens que estão no poder invocam o estado de necessidade militar para suprimir ou reduzir as liberdades. Em outras palavras, a atividade subversiva, surgida no solo nacional ou implantada do exterior, impede a realização das condições sócio-econômicas do desenvolvimento e favorece os despotismos paternalistas ou tradicionalistas que, por sua vez, encorajam, sem querer, a revolta dos que querem a modernização e instituições democráticas.

Preferiria não discutir aqui certas afirmativas que hoje são consideradas dogmas. É verdade que os povos do Terceiro Mundo estão mais ou menos conscientes da sua pobreza e da riqueza de uma fração privilegiada da espécie humana. É verdade também que há uma enorme diferença entre as aspirações de centenas de milhões de pessoas e suas condições de vida. Essa diferença favorece a subversão, e por isto interessa ao mundo ocidental reduzi-la tanto quanto possível. É verdade também que um dos motivos do debate entre os dois blocos é o processo a ser seguido na industrializa-

22. Não há dúvida quanto a sua eficiência política. Já a eficiência econômica é pelo menos discutível — ou desigual, conforme os setores —, como transparece dos resultados obtidos na agricultura soviética, depois de quarenta anos.

ção do Terceiro Mundo. Contudo, *na medida em que se aceita esta interpretação econômica, chega-se a um certo primado da política,* porque para resistir à subversão por meio do crescimento econômico é preciso instituir e manter regimes capazes de assegurar tal crescimento.

Em quase nenhum país o poder continua a se basear na tradição, no passado. Aqui e ali subsiste um príncipe, cujo título data de séculos. Mas os herdeiros do poder monárquico ou perdem gradualmente seu prestígio e sua autoridade ou precisam renová-la definindo-a com relação ao futuro. Em Mali e em Gana, descendentes de imperadores colocaram-se à frente de partidos progressistas; no Camboja, o príncipe Sihanuk liderou o partido neutralista.

Com o poder voltado essencialmente para o futuro, os partidos e os regimes agressivamente revolucionários têm muitas vezes uma vantagem, pelo menos inicial: apresentam-se fundamentados numa lógica intrínseca, defendendo as conseqüências dos princípios que postulam. Como todos os especialistas pregam a necessidade de um certo planejamento para acelerar a "decolagem" do desenvolvimento (*take-off*) eles propõem o planejamento integral. Como ninguém discute a necessidade de assegurar o consentimento do povo aos sacrifícios implicados no esforço do desenvolvimento, (e talvez também a necessidade da participação e do entusiasmo do povo nesse esforço), oferecem sua capacidade de mobilização das massas — maior do que a de todos os outros partidos. *Os comunistas são grandes simplificadores.* Se definirmos a eficácia política pela arte com que uma minoria consegue impor sua vontade a um grande número de pessoas (que executam essa vontade alheia acreditando ser a sua própria), não há dúvida de que a técnica de ação comunista é supremamente eficaz.

Por comparação, despotismos como o de Sygman Rhee na Coréia, ou o de Diem no Vietnam — ou um semidespotismo como o de Menderes na Turquia —, não passam de expedientes transitórios; alienam a esquerda moderada e os modernizadores, que querem conservar a herança liberal do Ocidente; estimulam a aliança dos democratas de boa vontade com os comunistas, sem sequer assegurar, como contrapartida, a ordem e a competência administrativa. Na América do Sul, por exemplo, é difícil fazer um julgamento de conjunto sobre o rendimento comparado dos regimes liberais e dos regimes despóticos. De modo geral, contudo, não parece que a violação da constituição tenha favorecido o desenvolvimento, ou a presença de homens armados no poder haja estimulado o progresso econômico mais do que o governo de representantes eleitos pelo povo.

É claro que, nos últimos cem anos, houve alguns déspotas do tipo que Aristóteles já havia definido como "tirano modernizador" — aclamado pelos pobres e vituperado pelos privilegiados —, ou do tirano empenhado

em construir monumentos grandiosos. Na Argentina, Perón foi apoiado durante muito tempo pelos sindicatos; no Brasil, Getúlio Vargas foi eleito presidente, depois de ter exercido ilegalmente o poder durante alguns anos, tendo ele próprio restabelecido o regime constitucional. Mas os déspotas conservadores ou reacionários são mais comuns do que os déspotas modernizadores. Perón, por exemplo, foi mais um demagogo do que um modernizador.

Um despotismo sem partido único não garante um regime capaz de cumprir as tarefas iniciais da industrialização. Um despotismo com partido único não-comunista correria o risco de repetir o erro fatal cometido pelos partidos fascistas, entre as duas grandes guerras. No país onde há uma classe política relativamente numerosa, de cultura moderna, o partido único precisa de uma ideologia para se impor. Não se pode enquadrar as massas, recrutar militantes e manter a disciplina da máquina estatal e partidária sem certas idéias-força, que despertem o entusiasmo por uma grande obra, ou um valor sagrado. O conteúdo ideológico do partido único não-comunista só pode ser o nacionalismo: é possível que um certo nacionalismo seja necessário para o *take-off* do desenvolvimento e para a coerência moral dos povos que se organizam em Estado antes de que os indivíduos tenham um sentido comunitário. Contudo, o fervor nacionalista ameaça sempre degradar-se em furor. Na América Latina, pelo menos, esse furor não se poderia voltar contra o Ocidente?

Nas próximas décadas, a diversidade dos regimes marcará o Terceiro Mundo não-comunista; seria irrelevante e irrazoável promover uma cruzada da ortodoxia democrática, como se o Ocidente estivesse traindo seus ideais ao renunciar à imposição do regime que lhe parece o melhor. Na luta política dentro dos Estados, o bloco soviético tem sido um objetivo constante: ajudar o partido que o favorece e que ambiciona instalar um regime baseado no modelo comunista. A despeito deste objetivo constante, a diplomacia soviética, como a chinesa, não tem hesitações em favorecer em alguns países um partido nacionalista, hostil ao Ocidente e também ao comunismo. Mas o bloco ocidental não tem um objetivo constante, porque não há partido que possa garantir a instalação de uma democracia pluralista, como um partido comunista garante a edificação de uma democracia "popular", ou socialista.

Ao oportunismo tático que se impõe aos dois campos soma-se a obrigação, para o bloco ocidental, de adaptar suas instituições às exigências diversas das nações. Um partido comunista que imita a organização do partido bolchevista e, após a conquista do poder, introduz o monopólio da propaganda, da educação e da autoridade, transfere efetivamente para o seu Estado a substância do regime soviético. As perucas usadas pelos juízes

de Gana são símbolos; a transferência desses símbolos ilustra a intenção de prolongar uma tradição ocidental, sem a confirmar. Mas o debate parlamentar e a representação eletiva são apenas formas institucionais: só a prática dá substância ao regime. Resta saber, assim, se os partidos seguirão as regras do jogo pluralista constitucional.

Não se deve pensar que os partidos comunistas, ou partidos que apliquem métodos análogos, sejam indispensáveis ou inevitáveis na fase do *take-off*, ou no período histórico presente. A única coisa certa é que os ocidentais não podem ter a certeza de descobrir, em todos os países. uma solução que seja a seus olhos aceitável, isto é, um partido, grupo ou líder político capaz de um esforço eficiente de modernização e que, ao mesmo tempo, não apóie o bloco soviético. O apoio dado pelo Ocidente a "déspotas não-modernizadores" nem sempre pode ser justificado pela ausência de outros candidatos válidos ao exercício do poder. Mas é fato que a escolha muitas vezes reduz-se a duas alternativas, uma das quais deplorável a curto prazo, a outra a longo prazo; uma delas, um regime comunista ou "progressista"; a outra, um regime despótico, incapaz de atender às exigências de modernização. Nesses casos, a diplomacia norte-americana (ou ocidental) fatalmente prefere a segunda — preferência desagradável e inevitável.

Não há dúvida de que o campo soviético tem pelo menos três vantagens na batalha da subversão. Os regimes de partido único totalitário falseiam as regras da competição pacífica, recusando a seus adversários as liberdades de que eles próprios se beneficiam, fora das fronteiras nacionais. A situação quase revolucionária de uma grande parte do Terceiro Mundo favorece os partidos que querem restabelecer a ordem a qualquer preço e não os que pretendem estabelecer um equilíbrio entre a autoridade do Estado e os direitos dos cidadãos. Por fim, as elites da maior parte dos países não-engajados, quando obrigadas a escolher, preferem o desenvolvimento econômico às instituições representativas, a indústria à liberdade. Aceitam o despotismo, desde que seja modernizador.

Durante as etapas iniciais do desenvolvimento, raros são os países do Terceiro Mundo que praticam uma forma de democracia constitucional pluralista conforme a ortodoxia britânica ou norte-americana. Mas o Capitólio de Washington e o Kremlin são símbolos de dois universos, embora não sejam termos de uma alternativa inexorável. Mesmo na Europa, não há uma correspondência rigorosa entre as instituições internas de cada país e a posição que ele assume no cenário internacional. *A fortiori* deve-se dissipar o temor de que todos os países do Terceiro Mundo, embora governados por métodos que podem parecer despóticos aos ocidentais, perten-

çam moral ou diplomaticamente ao bloco soviético. Mesmo os países de regime de partido único apresentam grande variedade.

4. *A dialética da neutralidade*

Os quinze anos de guerra fria, entre 1945 e 1960, podem ser divididos em duas fases — especialmente nítidas no que se refere às relações entre os dois blocos e os países não-alinhados. Durante a primeira, cada um dos blocos procurou conquistar uma clientela no resto do mundo, como se o objetivo de ambos os campos fosse universalizar a situação que a Segunda Guerra Mundial tinha criado no Velho Continente.

De seu lado, a partir de 1947 e 1948, a diplomacia norte-americana procurava aliar-se com todos os povos que se dispusessem a isso, fornecendo-lhes armamentos — destinados teoricamente à defesa contra agressões externas, mas de fato utilizados muitas vezes para manter os governos no poder. De outro lado, a linha ideológica e diplomática seguida pela União Soviética fazia com que o mundo se dividisse em dois campos, não em três: duas categorias de países e de regimes que se confrontavam, na fase atual da revolução mundial e da transição do capitalismo para o socialismo; os novos Estados que não se associavam ao campo socialista segundo a interpretação de Moscou continuavam subjugados ao neocolonialismo — agentes voluntários ou involuntários do imperialismo. A neutralidade da Índia, no início de 1953, antes da morte de Stalin, era considerada "imoral" por John Foster Dulles; para os porta-vozes do Kremlin, era uma forma de servidão ao Ocidente.

Ninguém atingia seu objetivo, nessa estranha competição em que cada um dos blocos parecia fazer o possível para assegurar êxitos gratuitos ao outro. A recusa da Índia e dos países árabes do Oriente Próximo em se associar diplomaticamente ao Ocidente representava um êxito para a União Soviética que, contudo, se apressava a negar a substância dessa vitória, atribuindo ao grande rival a capacidade (que ele de fato não possuía) de obter pela manipulação clandestina o que não havia conseguido pela diplomacia a céu aberto. Nenhum dos dois blocos, aliás, pôde lançar nos braços do adversário aqueles países que criticava pela sua neutralidade. Ainda uma vez, a Índia de Nehru aparecia como um símbolo, mantendo-se neutra a despeito das acusações, contraditórias e convergentes, de "imoralidade" e de "sujeição ao imperialismo".

A partir de 1953, a linha da diplomacia ideológica soviética começou a mudar gradualmente. Os sucessores de Stalin tinham por objetivo imediato romper o sistema de alianças e perturbar a influência do Ocidente. Em vez de denunciar os Estados que se declaravam neutros, a União Soviética

passou a aprovar sua posição, dando-lhes assistência econômica. As viagens de Bulganin e de Kruschev à Ásia demonstraram e simbolizaram esta alteração. Não tinha havido um abandono das teses relativas à luta inexorável entre os dois blocos, com a participação última de todos os Estados; mas a neutralidade era considerada uma posição legítima e autêntica na fase atual. Essa interpretação evidentemente ajustava-se ao interesse soviético, abrindo a todos os países aliados com o Ocidente a possibilidade de abandonar essa aliança sem estar obrigado a uma outra ligação, com o campo contrário.

Os ocidentais hesitaram longamente antes de chegar à mesma posição. Em 1954, depois do desastre de Dien-Bien-Phu, foi concluído o pacto de defesa do Sudeste da Ásia, que a URSS denunciou como agressivo, e que os neutros (a Índia em particular) deploraram, porque poderia levar a guerra fria àquela região. No Oriente Próximo, foi assinado o Pacto de Bagdá, já depois da morte de Stalin: uma revolta impediu a adesão da Jordânia, e os Estados Unidos o aprovaram sem dele participar diretamente. Depois de uma revolução no Iraque que custou a vida do monarca daquele país, o pacto passou a abranger apenas países muçulmanos não-árabes: Turquia, Irã, Paquistão[23].

É difícil avaliar as vantagens e desvantagens dessas alianças multilaterais — avaliação que não pretendemos fazer aqui. No Oriente Próximo, elas têm sido impopulares (como o testemunham os distúrbios ocorridos na Jordânia e no Iraque), irritam os países vizinhos que desejam permanecer neutros e tornam difícil a manutenção de boas relações simultaneamente com os pró-ocidentais e os não-engajados — os primeiros reclamando o preço da sua fidelidade, os segundos ameaçando pedir ao bloco soviético o que não lhes é dado pelo Ocidente. Pode acontecer, no entanto, que certos regimes internamente fracos sejam sustentados por uma aliança regional e pelas provas de interesse dadas por uma potência mundial (que, em contrapartida, pode obter algumas bases militares).

De acordo com uma ironia que circulou em Washington na época da sua assinatura, o Pacto do Sudeste da Ásia tinha sido negociado entre o presidente e o Congresso dos Estados Unidos, tanto quanto entre os Estados Unidos e seu aliados europeus e asiáticos. O engajamento (aliás, bastante vago) do governo norte-americano com a Tailândia, o Paquistão, o Vietnam do Sul, o Laos e o Camboja (estes três últimos protegidos pelo tratado, que não tinham assinado) permitia ao presidente dos Estados

23. A Organização do Tratado do Oriente Médio transformou-se, em 1959, na Organização do Tratado Central (CENTO), com sede em Ancara, congregando, além dos três países citados, a Grã-Bretanha e os EUA — estes últimos como membro associado (N.do T.).

Unidos justificar, perante o Congresso e a opinião pública, uma intervenção militar naquela parte do mundo — como último recurso —, consolidando ao mesmo tempo os regimes ameaçados por dentro, e associando a França e a Grã-Bretanha à ação coletiva no Sudeste asiático. Restava saber se a indispensável presença dos aliados europeus não traria, no caso de uma crise, a probabilidade da inação. Faltava saber, também, se os Estados Unidos poderiam ajudar os países neutros sem indispor seus aliados; e armá-los sem alienar os Estados associados militarmente ao bloco ocidental[24].

A despeito da insistência, aliás inevitável, em fazer alianças militares, os Estados Unidos foram pouco a pouco obrigados, pela dialética da competição, a adaptar suas respostas ao desafio; a não opor uma exigência ocidental de engajamento à oferta soviética de não-engajamento. A mudança na posição norte-americana, posterior à ocorrida na União Soviética, se fez sentir progressivamente, sob a pressão das circunstâncias[25]. Em 1956, depois da crise provocada pela expedição israelense ao Sinai e o desembarque anglo-francês no canal de Suez, os Estados Unidos procuraram preencher o vazio deixado no Oriente Próximo pelas potências européias. Mas esse vazio não podia ser preenchido com alianças, que todos os países árabes rejeitavam com paixão. Nos países onde as populações (elites e massas) têm ressentimento contra o Ocidente, o melhor que se pode esperar é que não haja um engajamento com o outro bloco: que esses Estados adotem uma posição intermediária, sem passar da neutralidade ou do neutralismo ao pró-sovietismo. Em outras palavras, a desintegração dos "impérios coloniais" e o desaparecimento das "áreas cativas" — processo acelerado mas não provocado pela diplomacia soviética pós-stalinista — não deixavam aos ocidentais a possibilidade de rejeitar a neutralidade.

A dialética da competição leva à retomada do lema de um dos campos pelo outro. Quando um país está associado ao Ocidente, a diplomacia soviética lhe faz ver as vantagens da neutralidade; quando esse mesmo país está a ponto de se ligar ao bloco socialista, é a vez dos ocidentais demonstrarem as vantagens de uma posição neutra. É verdade que o conceito de neutralidade abrange realidades diferentes, e que os dois campos muitas vezes empregam a mesma palavra pensando em coisas diversas. Admitindo-se, porém, que cada um dos campos prefere um tipo especial de neutralidade, não se exclui que os dois blocos cheguem a um acordo, em certas circunstâncias, a respeito de uma neutralidade definida com exatidão,

24. Como já foi observado, o Pacto do Sudeste da Ásia não está mais em vigor (N. do T.).
25. A mudança norte-americana não foi completa. Os Estados Unidos receberiam com inquietação, por exemplo, uma declaração latino-americana de não-alinhamento, ou de neutralidade.

ainda que ela esteja mais próxima dos interesses e da concepção de um deles.

Na Europa, a URSS assinou o tratado que levou à evacuação do território austríaco, consagrando a neutralidade da Áustria, cujo regime interno era democrático e cujas simpatias pendiam para o lado do Ocidente. Em 1958, os ocidentais se esforçaram por manter o equilíbrio político interno e a neutralidade diplomática do Líbano. O Ocidente tinha por objetivos (não os mais desejáveis, porém os possíveis) a não-adoção, pelo Líbano, de uma posição de neutralismo positivo, bem como o não-alinhamento do Egito com o bloco soviético.

O caso do Laos, em 1960-61, marcou uma etapa ulterior (ou talvez simplesmente um exemplo singular de neutralidade). De acordo com os termos do tratado que pôs fim à guerra da Indochina, o Laos não poderia ingressar em nenhuma aliança militar. A França continuava a manter no seu território duas bases e uma missão incumbida do treinamento do exército nacional. Como as duas províncias setentrionais estavam de fato ocupadas e administradas pelo movimento *Pathet Lao*, que obedecia aos comunistas, desde 1954 as alternativas que se ofereciam eram: a participação do país, a guerra civil ou a integração daquele movimento num regime de coalizão. Houve uma tentativa neste último sentido, de 1954 até 1958; o príncipe Suvanna Phuma, meio-irmão do "príncipe vermelho" Suvanuvong, representava a reconciliação nacional e chefiava a facção neutralista. No plano diplomático, a neutralidade do Laos estava condicionada à participação no governo de todas as tendências políticas.

Em 1958, a diplomacia norte-americana, temendo a infiltração comunista, promoveu a formação de um governo resolutamente pró-ocidental. O príncipe Suvanuvong foi preso, e os *Pathet Lao* passaram à resistência clandestina.

Em 1960, cansado com a guerra civil e a corrupção nos meios governamentais (irrigada com a assistência financeira dos Estados Unidos), um grupo de militares, comandado por Khong Lee, deu um golpe de Estado em favor do príncipe Suvanna Phuma e de um governo neutralista (pregando a reconciliação nacional e uma posição diplomática de neutralidade), ao qual se seguiu, algumas semanas mais tarde, outro golpe de Estado, do general Phumi Nosavan, em favor de um governo pró-ocidental, chefiado pelo príncipe Bun Um. Em conseqüência, os *Pathet Lao* e os neutralistas passaram a combater juntos a fração pró-ocidental do exército. Na Conferência de Genebra, de 1961, todos os Estados participantes — comunistas ocidentais e não-alinhados — declararam-se favoráveis a neutralidade e a um governo de coalizão. Os ocidentais tinham renunciado à intervenção militar e não ousavam declarar-se favoráveis à partição do

país (que não poderiam impor), vendo na neutralidade, reconhecida diplomaticamente, um mal menor, em comparação com a vitória militar total dos *Pathet Lao* e dos neutralistas.

A coalizão de três grupos — comunista pró-ocidental e neutralista — serviria pela primeira vez como base para uma diplomacia de neutralidade. Uma neutralidade estranhamente diversa da da Índia ou da do Camboja, e que dificilmente poderia durar, já que os comunistas e neutralistas poderiam eliminar o terceiro grupo, ou reduzi-lo à impotência. O exemplo do Laos tem uma dupla significação: mostra uma das soluções possíveis para uma guerra civil dentro de país membro de sistema heterogêneo, e ilustra uma das primeiras aplicações do princípio da *troika*, postulado em 1960 por Kruschev (que defendia a necessidade da representação dos três grupos: comunista, ocidental e não-alinhado).

A maioria dos países onde há facções favoráveis aos dois blocos, e às duas ideologias, são governados por uma delas com métodos autoritários ou democráticos. A França, por exemplo, é governada por partidos nacionais; a Índia, pelo partido do Congresso. Na França como na Índia, o partido comunista é legal; participa das eleições e tem representantes nas assembléias locais e nacionais, mas não detém nenhuma posição-chave no governo, nem influencia a conduta diplomática do país. Quaisquer que sejam a natureza, a ideologia e a prática dos partidos ou dos líderes que governam os países neutros ou neutralistas, sua posição diplomática não resulta de um equilíbrio entre os grupos favoráveis e contrários ao comunismo, mas de *uma vontade* de não-engajamento, comum aos partidos e aos homens de governo. Até o presente, nos casos de conflito aberto e violento entre pró-comunistas e anticomunistas, o resultado foi sempre a desunião.

Quando aplicado ao secretariado dos organismos internacionais, o princípio da *troika* tem evidentemente um sentido diferente. Contudo, quer se trate do Laos ou do Secretariado das Nações Unidas, coloca-se a mesma questão: o terceiro grupo (dos não-engajados) existe realmente e tem uma unidade própria? Poderá agir como um árbitro imparcial, um juiz equitativo? Todos os não-engajados interpretam da mesma forma sua posição?

As análises feitas anteriormente nos permitem responder a essas perguntas. Entre os não-alinhados (qualquer que seja a extensão do conceito) e os países do Terceiro Mundo não há de fato comunidade de instituições, de preferências ideológicas ou de ação diplomática no cenário internacional. Se é conveniente chamar de não-engajados, ou não-alinhados, todos os Estados que não contraíram uma aliança escrita e formal com um dos blocos, há países, como a Índia e Cuba, que figuram entre os não-

alinhados mas que dão ao seu não-engajamento um sentido moral e diplomático muito especial.

A Índia acredita nos valores e nas instituições políticas do Ocidente, embora possa duvidar de que o Ocidente seja sempre fiel a si mesmo: para ela o não-alinhamento é uma contribuição à paz e à distensão internacional, bem como um modo de afirmar sua liberdade de ação e de espírito. Acredita que cada problema deve ser julgado de acordo com os dados próprios, sem que uma tomada de posição prévia influencie o julgamento. Neste sentido, a neutralidade da Índia busca uma imparcialidade entre os dois blocos conflitantes.

Não se pode dizer o mesmo da Iugoslávia, do Egito, da Guiné ou de Cuba. Nenhum desses países professa as instituições e os valores do Ocidente — três deles são marxistas-leninistas (num dos quais, a Iugoslávia, denuncia com vigor intermitente a interprètação dada a essa doutrina na União Soviética); o quarto, o Egito, tem dirigido suas invectivas ao Ocidente, mas sem demonstrar internamente qualquer indulgência para com os que têm idéias "progressistas" ou comunistas.

O não-engajamento desses quatro países exprime uma vontade de não participar do conflito mundial, que não os interessa diretamente — mas não uma vontade de afastamento moral, ou de eqüidade. Nem o Egito, nem a Guiné, nem Cuba parecem situar-se a uma igual distância dos dois blocos; nenhum deles está aberto aos argumentos de ambos, prontos a levar em conta igualmente os interesses de cada um. O neutralismo positivo é uma política que não coincide com a posição de um dos blocos, mas que não-é nem pretende ser imparcial.

Aliás, nem mesmo o não-engajamento que pretende ser imparcial pode sê-lo efetivamente. Por razões facilmente compreensíveis, os africanos, asiáticos e árabes são mais sensíveis às maldades (reais ou supostas) do colonialismo do que as do imperialismo soviético. A guerra de libertação dos argelinos os comove mais do que a repressão a ferro e fogo da revolta húngara. Os não-europeus, e especialmente os povos de cor, não se importam que os soviéticos tenham imposto a uma terça parte da população alemã um regime que ela não teria escolhido, e que rejeitariam ainda hoje, se pudessem fazê-lo. Para eles, o colonialismo começa quando governantes e governados têm a pele de cor diferente; não basta denunciar o racismo para se libertar dele, em todas as suas formas...

Como vimos, os não-engajados não podem ser considerados como um bloco, não agem coletivamente nem atuam como árbitros. Durante a crise do Congo, eles se dividiram em dois ou três grupos — alguns apoiando a União Soviética sem reservas ou com algumas qualificações, na sua crítica do secretário-geral das Nações Unidas; outros, ao contrário, apoi-

ando, com maior ou menor convicção, a ação de Hammarskjoeld e as Nações Unidas.

A diplomacia de cada país não-engajado reflete ao mesmo tempo sua situação local, o regime anterior, preferências ideológicas, seus temores e inclinações. A zona do não-alinhamento vai se ampliar, provavelmente, uma vez que em cada região do mundo, pelo menos uma das superpotências declara-se vigorosamente favorável à neutralidade. Os Estados Unidos, por exemplo, querem "manter a África fora da guerra fria"; mas sua posição seria menos incisiva se a América Latina proclamasse a neutralidade.

A dialética da neutralidade raramente leva à paz, mas ela orienta as modalidades ideológicas e diplomáticas da competição pacífica, da persuasão e da subversão.

CAPÍTULO XVIII

Inimigos, porém Irmãos

A afirmativa de que as duas superpotências dominantes do sistema internacional são irmãs, além de inimigas, devia ser considerada um dado banal e não um paradoxo. Por definição, se uma delas não existisse, a outra reinaria só; ora, os candidatos a um mesmo trono têm sempre algo em comum. As unidades de um sistema internacional pertencem a uma mesma zona de civilização. É inevitável, portanto, que os "grandes" adotem em parte os mesmos princípios e que mantenham um diálogo enquanto se combatem.

Nas relações entre Washington e Moscou o debate não é menos constante do que o combate; os dois países apresentam traços originais que, essencialmente, vêm a dar nos seguintes pontos: ambos se consideram mais diferentes entre si do que os observadores estão inclinados a admitir (estes os reputam inimigos, apesar do seu parentesco, opinião que não é falsa mas que tende a ignorar o aspecto de solidariedade inconsciente ou implícita que qualifica essa hostilidade); os dois preferem manter o duopólio termonuclear a permitir que as armas de destruição maciça difundam-se e temem mais uma guerra total do que progressos limitados do seu rival.

1. *O diálogo das duas superpotências e os outros países*

Há mais de cem anos, Alexis de Tocqueville foi o primeiro a dar uma formulação clássica à antítese entre Washington e Moscou. Não vamos reproduzir aqui suas palavras, patinadas pela glória; mas vale a pena lembrar, em linguagem simples, as raízes históricas do duopólio atual, que já eram visíveis no princípio do século passado.

Os Estados Unidos e a União Soviética tinham espaço e recursos naturais antes de ter a população e os instrumentos de força que têm hoje;

dispunham (e dispõem) de uma reserva para o crescimento territorial. A colonização das terras virgens da Ásia central é o símbolo de um processo de conquista que os povos da Europa ocidental e do Extremo Oriente já tinham terminado há muito tempo. No século XIX, o excesso de população da Europa ocidental já havia sido absorvido pelas cidades e pela indústria; mas, na Rússia e nos Estados Unidos, a população ainda se espalhava pelo vasto espaço disponível, na direção do Ocidente (no primeiro daqueles países) e do Oriente (no segundo deles), colonizando terras vazias. O exército do tzar apossava-se também de países antigos, enquanto no Oeste americano os pioneiros expulsavam os índios peles-vermelhas, e o governo de Washington, por compra ou pela força, adquiria territórios da França, da Espanha e do México (Luisiana, Flórida, Texas, Califórnia).

Nessa perspectiva um tanto simplificada, vemos que a sorte das duas superpotências foi ter podido completar sua formação territorial no período de desenvolvimento da sociedade industrial; ter podido estender sua soberania sobre um imenso território praticamente desocupado, numa época em que outros povos esgotavam suas forças apenas para subjugar povos longínquos, ou para deslocar os marcos fronteiriços de alguns quilômetros. Já vimos, num capítulo precedente (Segunda Parte, Cap. VII), a vastidão da reserva de espaço dos Estados Unidos e da União Soviética.

A coincidência da revolução científica e tecnológica com o acesso a um amplo território explica a prioridade atribuída às tarefas práticas, a exploração do solo e das minas, a busca do lucro e da produção. Tocqueville atribuía a preocupação predominante com as atividades comerciais e industriais, que observou na América do Norte em 1830, ao caráter original da sua colonização, obra de imigrantes europeus em contato com a natureza virgem. Mas a cultura tradicional herdada pelos russos contemporâneos não provocava a mesma vontade de progresso técnico e econômico. Foi Pedro, o Grande, que tomou emprestado ao Ocidente os meios de riqueza e de poder para modernizar seu país. A ambição de ultrapassar os Estados Unidos e de construir o socialismo difundiu hoje na URSS o culto das máquinas e a obsessão pelo progresso científico. Possivelmente os soviéticos têm ainda maior consciência do caráter científico da nossa era do que os ocidentais, mesmos os norte-americanos. Devido ao seu passado, estes se inclinam a confundir o comércio com a indústria, o rendimento técnico com o rendimento econômico; a considerar o mercado, a concorrência e o lucro como elementos característicos do sistema econômico. Para os soviéticos, é só a produção que conta — quer dizer, o progresso técnico, condicionado pelo progresso científico; nos Estados Unidos, a produção e a produtividade crescentes parecem um subproduto da

busca do lucro; na URSS, são objetivos diretos do planejamento governamental e ideais coletivos.

Notamos o caráter complementar do parentesco e da hostilidade das duas superpotências. Em termos abstratos e tipológicos, uma economia moderna pode ser regulada pelo mercado ou mediante seu planejamento. Ou há um plano, formulado pelos dirigentes políticos do Estado com o apoio de economistas e de administradores, o qual regula a distribuição dos recursos disponíveis entre os diferentes fins possíveis e, portanto, a composição do produto nacional e a distribuição desse produto, ou as decisões individuais dos cidadãos orientam, pelo mecanismo do mercado, a distribuição dos recursos coletivos.

Contudo, esta é naturalmente uma visão simplificada. Também no Ocidente o Estado tem responsabilidades diretas, que não podem estar sujeitas à lei da competição; indiretamente, ele influi sobre a economia com seu orçamento, a política creditícia e monetária, podendo mesmo orientar a distribuição dos investimentos. Mas a antítese dos dois regimes econômicos fundamentais não deixa de conter um elemento de verdade, grosseiro mas incontestável, que pode ser simbolizado por este fato, entre outros: em 1960, os consumidores soviéticos possuíam aparelhos receptores de televisão em abundância, mas a produção automobilística do país não chegava a 300.000 unidades por ano. Na URSS, é o Estado que determina que os receptores de televisão, e não os automóveis, devem ser acessíveis à maioria da população soviética — uma decisão que não é contestada.

Da mesma forma, a antítese — propriedade privada e propriedade pública — presta-se a formulações ideológicas e propagandísticas. Em princípio, ou os meios de produção pertencem a pessoas e a empresas privadas, ou ao Estado. Contudo, os fatos comportam uma interpretação mais sutil. Legalmente, as grandes empresas norte-americanas são propriedade de dezenas de milhares de acionistas, mas na verdade pertencem a seus gerentes — a autoridade suprema recai sobre umas poucas pessoas que permanecem no poder, embora formalmente devam ser eleitas pela assembléia dos acionistas. Neste sentido, pode-se dizer que não há mais uma propriedade individual dos meios de produção, no sentido em que o castelo pertencia ao castelão e o campo pertence ao camponês. O direito de uso e abuso, que caracteriza conceitualmente a propriedade, só se aplica aos bens de consumo. Em todos os países a gestão dos meios de produção é uma função social, preenchida por certos indivíduos, pessoal ou coletivamente, a serviço da comunidade.

Apesar de tudo, e qualquer que seja o grau de adequação desta interpretação mais sutil, há duas versões contraditórias da organização industrial, uma das quais exalta a propriedade privada e a livre iniciativa, en-

quanto a outra denuncia o capitalismo e a exploração do homem pelo homem, pregando a estatização da economia; as duas são *aparentadas*, uma vez que os meios de produção são os mesmos, do ponto de vista técnico; e *contrárias*, pois as normas legais que presidem o relacionamento econômico entre pessoas privadas diferem radicalmente das que regulam o relacionamento econômico entre estas e o Estado.

No plano político, pode-se formular uma antítese análoga. Simplificadamente, temos dois quadros: de um lado, vemos a rivalidade permanente entre partidos, que disputam o poder cada poucos anos; numerosos grupos de pressão (sindicatos, associações patronais, grupos religiosos e políticos) protestam, recomendam providências, esforçam-se por promover ou impedir isto ou aquilo. De outro lado, um partido único estabelece como verdade oficial uma doutrina histórica e social, governando em nome do proletariado e de uma missão histórica; reconhece-se oficialmente a diversidade das religiões e das culturas nacionais e proclama-se solenemente a igualdade das raças e dos povos, mas não se questiona a legitimidade do partido único e da sua doutrina.

Esse contraste não exclui alguns pontos de semelhança. Nos Estados Unidos, a política é uma feira; contudo, sob aparência tumultuada, reina uma forma de conformismo social. A maioria dos cidadãos obedece às mesmas regras e aceita os mesmos valores. Por outro lado, sob a superfície uniforme do partido monolítico fervem disputas entre facções e personalidades, conflitos a respeito da política a seguir ou a interpretação correta da doutrina oficial, que são ampliadas pela rivalidade entre os Estados socialistas, tendo às vezes motivação teológica mas também um significado prático.

O parentesco e a inimizade entre as duas superpotências presta-se naturalmente a duas interpretações, cada uma das quais acentua um desses aspectos complementares. À primeira abordagem, os observadores neutros tendem a dar maior importância aos pontos que os "grandes" têm em comum; os próprios duopolistas salientam a sua inimizade. Naturalmente, é cômodo para os neutros, do ponto de vista moral, diminuir a importância do conflito. Considerar os dois rivais como bárbaros é exaltar implicitamente as virtudes dos não-engajados, dos aliados recalcitrantes e da Europa — berço da civilização cujo desenvolvimento só foi possível graças aos grandes espaços russo e norte-americano.

Mas a oposição entre essas duas interpretações, acentuando respectivamente o parentesco e a inimizade entre os "grandes", é simples demais, e portanto falsa. Numa primeira análise, é indiscutível que cada uma das superpotências se vê de um modo diferente daquele como é vista pela rival; e que não pode aceitar uma interpretação de si própria diferente da

que professa. A propaganda soviética denuncia o pluralismo dos Estados Unidos e o ritual democrático como "ilusões", e "mistificação": na verdade, os "monopolistas", dirigentes capitalistas que detêm o poder real, exploram as massas e orientam a diplomacia norte-americana no sentido do imperialismo. Com sua propaganda, os soviéticos procuram "desmascarar" a democracia, revelando o que ela é na realidade, contrária às aparências.

A isto os norte-americanos respondem que no sistema democrático as decisões tomadas por uma pessoa, ou por poucas pessoas, são influenciadas pelos desejos e as opiniões do grande número. Na realidade, diz a propaganda norte-americana, a ditadura do proletariado representa uma ditadura do partido (isto é, de uma minoria) *sobre* o proletariado. Esta fórmula foi lançada por Kautsky, no princípio do regime bolchevista e permanece sendo — quarenta anos mais tarde — o tema central da acusação levantada contra o regime comunista pelos seus inimigos, liberais ou socialistas. Como chamar de "democracia" ou de "libertação" a obediência das massas a um partido pouco numeroso, comandado do alto por poucas pessoas — partido que se reserva o monopólio do poder e proíbe aos cidadãos discutir seus títulos ou escolher livremente os que, teoricamente, estão incumbidos de representá-lo?

Em outros termos, o diálogo das propagandas tem como tema a indagação: quem é genuinamente democrático? Os soviéticos respondem que são eles, que suprimiram os exploradores, os monopolistas, os capitalistas, dando o poder ao proletariado. Os norte-americanos respondem da mesma forma, alegando que no seu país os cidadãos têm liberdade de voto, os jornais podem exercer a livre crítica, os trabalhadores podem fazer greve. O mesmo diálogo desenvolve-se a propósito do tema da sociedade sem classes: ambos os países vangloriam-se de que neles o mérito tem caminho aberto — mas as diferenças de nível de vida e de prestígio não foram eliminadas em nenhum deles.

No plano do diálogo das propagandas, nenhum dos dois países pode renunciar à autojustificação ou às denúncias do seu rival. Num nível mais elevado, porém, nenhum propagandista russo ou norte-americano limita-se à versão oficial. Refletindo sobre a situação real, perceberemos que, sob determinados aspectos, as vantagens dos dois regimes são contrárias às que se lhes atribui oficialmente: o planejamento autoritário evidentemente facilita aos dirigentes a aceleração do crescimento ou a concentração de recursos, o aumento da proporção dos investimentos, ou a concentração de recursos em determinado setor. A soberania dos consumidores, por outro lado (na medida em que ela existe de fato), limita e freia a autoridade do Estado. O que um sistema perde em democracia, o outro perde talvez em eficiência econômica ou em realização histórica. O debate a res-

peito da fidelidade democrática esconde outra controvérsia semi-secreta, de que participam interlocutores de tipo diferente, mais sensíveis aos fatos do que às idéias.

Esse diálogo, cujo tema é a eficácia relativa dos dois regimes, nem sempre é uma troca de invectivas. De um modo semiclandestino os economistas encontram-se para comparar as soluções — idênticas, semelhantes ou diferentes — dadas aos mesmos problemas; analisam objetivamente as vantagens e desvantagens das soluções adotadas pelas superpotências e chegam às vezes a especular sobre se o melhor caminho não seria uma combinação das duas abordagens. De outro lado, os cientistas — em particular os cientistas atômicos — descobriram há alguns anos que tinham chegado, por caminhos diferentes, a resultados semelhantes. Contudo, no que diz respeito ao diálogo sobre as implicações políticas da investigação científica, é mais difícil avaliar a medida exata da sua autenticidade[1].

O paradoxo dessa confrontação objetiva dos regimes reside em que o marxismo oferece um quadro ideológico para ela. Há duas versões do pensamento marxista, uma que acentua as *forças* da produção (no sentido técnico e social), outra que acentua as *relações* de produção. A primeira *aproxima* os dois regimes, que têm efetivamente as mesmas forças de produção; a segunda os *afasta*, porque eles defendem diferentes relações de produção e estatutos da propriedade.

Dos três temas de diálogo — a democracia, a eficiência, as forças e relações de produção —, qual interessa mais aos observadores neutros? O erro a ser evitado (um erro muito freqüente) é imaginar que esta questão tem só uma resposta, definida pelo aspecto *moral*. Em cada região os povos não sujeitos a um dos blocos têm uma imagem diferente das superpotências, e a interpretação do conflito entre os "grandes" depende, antes de mais nada, da sua situação efetiva.

Vale lembrar as reações dos países europeus, durante os primeiros anos do pós-guerra. Os velhos Estados europeus, que alguns anos antes eram potências de importância mundial e que se haviam transformado em Estados protegidos, hesitaram em aceitar a evidência de que a hegemonia norte-americana era preferível ao domínio soviético. Em conseqüência, os estadistas, apoiados pela maioria dos eleitores, criavam, mantinham e reforçavam a solidariedade atlântica, mas muitos intelectuais (inclusive alguns liberais autênticos) se satisfaziam em criticar as duas superpotências, que consideravam iguais em força e incultura.

1. Aludimos aqui às conferências de cientistas sobre problemas de armamentos (as chamadas conferências de Pugwash).

Na Europa, o reconhecimento da fraternidade dos dois grandes rivais era uma constatação que permanecia no plano verbal, e servia como álibi moral para o engajamento inevitável — quase sempre aceito sem ser desejado. Eram poucos os que procuravam extrair desse reconhecimento conseqüências propriamente políticas. Nem os comunistas nem os anticomunistas podiam aceitar uma aproximação entre os dois campos inimigos. Os comunistas mantinham sua ortodoxia doutrinária com uma intransigência proporcional à hostilidade generalizada professada contra as instituições soviéticas. Se o partido único e a supressão das liberdades políticas, individuais e intelectuais não significasse *ao mesmo tempo* a libertação do proletariado e o fim da exploração do homem pelo homem, então as semelhanças entre as duas espécies de sociedade industrial não conduziriam à neutralidade ou ao neutralismo, mas sim à aliança com os Estados Unidos, que prometiam a opulência sem os rigores da arregimentação social. Quanto aos anticomunistas, eles rejeitavam também a tese da "irmandade das superpotências", sem negar os pontos de semelhança existentes entre elas; desvalorizando as liberdades políticas e intelectuais, os partidos democráticos diminuíam os próprios valores pelos quais lutavam.

Somente alguns defensores do não-engajamento europeu procuravam avaliar politicamente as comparações entre os dois "grandes". Se os soviéticos e os norte-americanos, no final das contas, visavam aos mesmos objetivos, por que razão deveria a Europa tomar partido na sua disputa, em vez de se abster? Mas esses cruzados do neutralismo chocavam-se com um fato brutal: o exército vermelho, aquartelado a duzentos quilômetros do Reno. A Europa estaria por acaso mais segura se baseasse seu futuro apenas na expectativa de que os bolchevistas não desejavam expandir seus domínios por meio de uma invasão? A maior vulnerabilidade dos Estados Unidos e a capacidade termonuclear da União Soviética deram uma oportunidade às vozes neutralistas que, na Grã-Bretanha, pregavam em favor do desarmamento unilateral[2]. Um ponto de vista que, na minha opinião, não terá no futuro imediato uma grande importância.

As circunstâncias peculiares da Europa não se repetem em nenhuma outra parte do mundo. Não há outro continente que esteja dividido entre os dois blocos militares; em nenhum lugar o contraste entre a democracia e o totalitarismo, entre a pluralidade partidária e o sistema de partido único são tão marcantes. A Europa foi, justamente, o berço do tipo básico de sociedade de que as duas superpotências constituem hoje exemplos (de espécies distintas). O país cuja situação mais se assemelha à da Europa é o Japão, fiel à aliança com os Estados Unidos por razões de fato, combi-

2. Cf. Cap. XVI.

nando uma taxa excepcionalmente elevada de crescimento econômico com instituições representativas, embora haja alguma simpatia ideológica, entre os intelectuais, pelas idéias "progressistas", e com o orgulho secreto da sua cultura, ameaçada por "bárbaros".

Na Ásia, a semelhança entre os dois "grandes" aparece de forma notável; semelhança que é aliás evidente, se nos limitarmos aos fatos: os dois demonstram a mesma ambição de produzir; pelo vasto espaço soviético e norte-americano ocorrem os mesmos fenômenos de urbanização e industrialização. Ambos têm muitas fábricas e grandes edifícios, bombas termonucleares e engenho balísticos. Por comparação com as sociedades tradicionais da Ásia e da África, não há dúvida de que os russos e norte-americanos são inimigos, porém irmãos.

Na Ásia (mas não na Europa), este modo de interpretar a rivalidade entre as duas superpotências leva à neutralidade, embora não seja nem a causa principal nem a expressão necessária de uma posição neutra: é apenas a justificação ideológica e filosófica de uma atitude, adotada em função do contexto histórico. Enquanto não se sentir ameaçada pela expansão comunista (isto é, chinesa), a Índia não terá um motivo impositivo para tomar partido. Moralmente, a melhor justificativa dessa recusa é a interpretação de que os dois grandes adversários têm méritos e deméritos.

Na África, os governantes dos novos Estados falam a linguagem dos ocidentais, dos soviéticos ou dos neutralistas: mas é uma linguagem que deriva do debate mundial e não tem raízes na realidade local. Ao sul do Saara, quase todas as repúblicas africanas inclinam-se para o regime do partido único, partido que não terá as mesmas posições, conforme seus dirigentes falem a linguagem do Ocidente ou do bloco socialista. Essa linguagem traduz preferências ideológicas, laços que se pretende estabelecer com um dos blocos, a orientação diplomática mais do que a prática interna. Os africanos não insistem na "fraternidade dos inimigos", embora as diferenças e oposições entre o regime ocidental e o soviético possam parecer irrisórias, quando se os compara com as sociedades africanas.

Na América Latina, são os Estados Unidos que são vistos como potência imperialista, por terem uma posição dominante: são mais ricos e mais fortes do que todos os Estados da América Central e da América do Sul reunidos — embora no fim deste século sua população deva ser menor do que a do conjunto daqueles países. São empresas norte-americanas que investem na América Latina, exploram seus recursos naturais e aparecem como responsáveis pela falta de desenvolvimento industrial em toda parte onde os governos e as classes dirigentes não são capazes de promover o crescimento harmonioso.

O preconceito favorável ao socialismo, e hostil ao capitalismo, é refor-

çado pela experiência própria desse continente, provocando uma consciência aguda dos males do capitalismo e uma indiferença quase total às crueldades soviéticas. O mesmo fenômeno ocorreu, provavelmente, em sentido contrário, nas regiões onde o domínio soviético é exercido com maior rigor (por exemplo, na Europa oriental, entre 1945 e 1956): quando era vice-presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon foi recebido com aclamações na Polônia e com vaias na América Latina. Somos tentados a concluir, com uma resignação cínica, que a popularidade das superpotências é inversamente proporcional à sua vizinhança. O torneio de propaganda dos porta-vozes dos dois blocos raramente determina as preferências dos demais países.

2. *Hostilidade e fraternidade*

Por que razão esta inimizade de morte entre os dois irmãos, que se confrontam na *Potsdamer Platz*, e das terras glaciais do Norte, que se desafiam mutuamente e brandem armas aterrorizadoras?

Os Estados Unidos e a União Soviética estão ligados, antes de mais nada, por uma *hostilidade de posição*. Em qualquer sistema internacional as relações de hostilidade ou aliança entre os Estados são determinadas em parte pelo cálculo das forças e as exigências do equilíbrio — sem que sejam considerados os laços de amizade ou a inimizade existentes entre os respectivos povos e governantes. O posicionamento da Grã-Bretanha e da Rússia contra a Alemanha, no princípio deste século, refletia esta lógica da rivalidade das potências, ignorando os laços de parentesco entre as famílias reinantes dos três países: a Grã-Bretanha tinha que se colocar contra a Alemanha, cujo papel era o de perturbador do sistema internacional da época. Do mesmo modo, os Estados Unidos e a União Soviética descobriram sua hostilidade recíproca depois que o III Reich, cuja presença os havia unido temporariamente, desapareceu de cena. Para que os dois "grandes" de um sistema bipolar não fossem mutuamente hostis, seria necessário que reinassem em conjunto, e a história não oferece nenhum exemplo desse milagre.

Essa "hostilidade de posição" amplia-se espontaneamente, de diferentes modos. Como sabemos, cada uma das unidades políticas que compõem um sistema internacional suspeita ligitimamente das intenções das outras unidades. A segurança só se pode basear na força, ou então no equilíbrio de forças. Quanto maior uma unidade política, mais ela se sente (e é) ameaçada, já que, em caso de derrota, corre o risco de sofrer um castigo proporcional aos sacrifícios incorridos pelos seus inimigos para poder derrotá-la. O Tratado de Versailles, por exemplo, refletia mais o medo inspira-

do pela Alemanha, e o custo da vitória, do que os "crimes" dos vencidos. Cada uma das superpotências não pode deixar de temer as condições que lhe seriam impostas pelo seu grande inimigo, na hipótese de um ajustamento de contas.

O tradicional paradoxo da política internacional — a procura da segurança, pelo equilíbrio das forças, cria ou mantém a inquietação geral, as suspeitas recíprocas, a angústia dos mais fracos e o orgulho dos mais fortes — é modificado pelas novas armas de destruição maciça, porém não transformado de modo profundo. No passado, a segurança de um Estado implicava a insegurança de outros; se a Alemanha se considerava segura com relação à França, porque era mais forte, a França só poderia sentir-se ameaçada.

Embora o objetivo da segurança pelo equilíbrio não fosse em si inacessível, era sempre precário, devido à inconstância dos assuntos humanos. A lei do "desenvolvimento desigual" é de todas as épocas e transforma a busca da segurança pelo equilíbrio numa obra de Sísifo.

A estratégia da dissuasão, como é compreendida vulgarmente, parece abrir uma saída. De fato, basta admitir que a parte mais fraca conserva a capacidade de infligir ao agressor uma destruição "intolerável", mesmo no caso de um ataque de surpresa, para que se atenue o perigo tradicional da desigualdade. A arma da dissuasão permite a Sísifo levar seu rochedo até o cume da montanha. Com efeito, a desigualdade perde importância, se o mais fraco é sempre capaz de ferir de morte o mais forte.

Mas a realidade não tem sido esta. Os governantes soviéticos podiam achar que seu país não tinha condições de segurança, enquanto suas cidades eram vulneráveis, mas os Estados Unidos podiam limitar os danos sofridos com um ataque de surpresa; de seu lado, os governantes norte-americanos podiam considerar que seu país não tinha mais condições de segurança uma vez que a URSS podia, mediante um ataque de surpresa, destruir uma fração importante do dispositivo termonuclear norte-americano. Em outras palavras, a busca da estabilidade pela dissuasão recíproca não teve resultados melhores do que a busca da segurança pelo equilíbrio de forças. Sísifo continua a rolar seu rochedo, montanha acima. A dissuasão mútua não atingiu ainda a fase da estabilidade, e não sabemos se algum dia a atingirá.

Se uma das superpotências possui bombas termonucleares e a outra só dispõe de bombas atômicas; se uma delas tem abrigos para três quartas partes da sua população, mas a outra não; se uma tem engenhos balísticos intercontinentais e a outra só tem bombardeiros, a desigualdade resultante compromete o equilíbrio do terror. Este não exige que a destruição provável, sofrida pelo Estado agressor devido à represália da sua vítima,

seja igual à destruição que ele pode causar, mas é preciso que esta desigualdade não seja excessiva.

É certo que a instabilidade contemporânea tem sido mais psicológica do que política. Não houve uma terceira guerra mundial e, neste sentido, a dissuasão foi até agora efetiva. Mas a insegurança tem sido sentida ora por uma das superpotências, ora pela outra — possivelmente pelas duas ao mesmo tempo. Não se pode ter certeza do futuro quando se possui armas que podem destruir cidades inteiras, matando dois ou três milhões de seres humanos (e o inimigo também as possui). A hostilidade de posição foi agravada pela corrida tecnológica em que os dois "grandes" se empenham, arrastados pela lógica da rivalidade da qual ninguém pode escapar.

Certas manifestações de hostilidade estão claramente associadas à técnica da dissuasão recíproca. Os U2 sobrevoaram regularmente o território da União Soviética e outros aparelhos aproximaram-se do espaço aéreo soviético, para recolher as informações necessárias à estratégia antiforça (*counterforce strategy*), tendo por objetivo a destruição do dispositivo termonuclear inimigo. São informações que deixam de ser necessárias quando se desiste de determinar a localização dos aeródromos e das rampas de lançamento, para ameaçar as cidades inimigas. A fim de evitar sua destruição no solo por um ataque de surpresa, bombardeiros norte-americanos armados com bombas termonucleares, fazem patrulhas mais ou menos permanentes: quando surgem manchas suspeitas no radar, esses bombardeiros se dirigem para a União Soviética[3].

Em sentido contrário e por um paradoxo que se ajusta à teoria da dissuasão, as mesmas armas que obrigam os duopolitas a adotar atitudes hostis os forçam a não permitir a livre expressão dessa hostilidade, limitando suas manifestações. Em caso de guerra, os dois devem enfrentar-se diretamente (Os aliados dos Estados Unidos seriam também atingidos, porque uma parte do dispositivo termonuclear norte-americano está instalada no seu território; se não fosse isto, a URSS não teria interesse em destruir as cidades da Europa.). Como cada uma das duas superpotências é o alvo da outra, as duas não podem esquecer os males resultantes de uma guerra: ambas têm um interesse comum, e vital, em *não recorrer* às armas que vivem brandindo.

Isto ocorre, não apenas porque uma guerra termonuclear poderia representar a derrota efetiva dos dois "grandes", mas também porque, ainda que não fosse assim, o vencedor (absoluto ou relativo) poderia não ter condições de colher o fruto da vitória. A única vantagem proporcional ao

3. A aviação norte-americana desenvolveu um sistema de segurança (*fail safe*) que permite "chamar de volta" os aparelhos em vôo rumo à URSS, a menos que lhes seja dada expressamente ordem de ataque.

risco e aos sacrifícios de uma guerra total seria a eliminação de *todos os inimigos* e o domínio sobre os territórios contestados. Mas os Estados Unidos não poderiam esperar que a eventual eliminação da União Soviética lhes assegurasse segurança absoluta por um período longo: sem uma resolução coletiva e instituições apropriadas não poderiam proibir os outros Estados de adquirir armas atômicas. Teoricamente, a URSS estaria em condições ainda piores do que as dos Estados Unidos para enfrentar os problemas decorrentes da eliminação do seu rival.

Na minha opinião, já passou a época em que a União Soviética poderia desfrutar plenamente do monopólio termonuclear. A China entrou na corrida atômica, e o comunismo parece fraco demais para vencer as tendências nacionalistas e construir um império universal. O sistema mundial ainda é bipolar, e provavelmente mais bipolar do que em qualquer momento, a partir de 1945[4]. Contudo, em Washington e em Moscou (em Washington mais do que em Moscou), já se pensa num futuro talvez não muito distante em que o *mimigo* de hoje torne-se um aliado contra um terceiro "grande".

Ainda que este último não forçasse as superpotências de hoje a reconhecer sua fraternidade, elas teriam outra razão para evitar uma guerra: mesmo o Estado mais totalitário dificilmente consegue hoje combinar de forma duradoura o *domínio* com a *exploração*. Os conquistadores do século XX contribuíram mais para modificar as condições de vida dos povos sob seu domínio do que os conquistadores do passado. Mas não podem reservar para si a honra do combate e do lazer, como os senhores do mundo antigo: os trabalhadores e os guerreiros de hoje são também técnicos. A única forma de perpetuar a sujeição dos vencidos é proibir-lhes o acesso às profissões qualificadas, assegurando exclusivamente ao povo dos senhores as funções científicas e administrativas.

É o que fazem os brancos da África do Sul; é o que fariam provavelmente os nazistas na Europa oriental, seguindo as conseqüências lógicas da doutrina segundo a qual os eslavos, nascidos escravos, são seres inferiores, destinados a uma servidão permanente. A mesma doutrina da desigualdade essencial dos homens, que a sociedade industrial aplica nas sociedades homogêneas, os racistas podem aplicar às relações entre comunidades diferentes; as raças, e não mais as classes, seriam desiguais — a desigualdade incontestável[5] do desenvolvimento social e intelectual dos povos,

4. Afirmativa de 1961. Em 1978, o sistema internacional não é mais bipolar (N. do T.).
5. Os antropólogos podem alegar que a vida tribal não é inferior à vida civilizada; mas, qualquer que seja o valor de tais afirmativas, os "primitivos", como os não-desenvolvidos, são inferiores nas atividades consideradas hoje como a manifestação mais elevada da humanidade.

que se observa hoje, daria argumentos (marcantes, embora de base frágil) a essa doutrina.

Mas nem os norte-americanos nem os soviéticos se deixam tentar pela prática da escravidão. Estes últimos pilharam os países "libertados"[6]; os primeiros são acusados de exploração, porque compram produtos primários a preços muito baixos ou porque impedem a criação de indústrias locais (pelo menos, assim se acredita). Mas, de modo geral, como não sentem falta de espaço ou de matérias-primas, as superpotências não raciocinam de modo racista. Em caso de guerra total, o vencedor se desembaraçaria de um inimigo, mas também de um colaborador: o sobrevivente seria o único responsável pela metade miserável da humanidade. Por isto também os dois admitem, quase abertamente, o interesse comum em não fazer a guerra; e reconhecem também, embora com alguma hesitação, seu interesse comum em contribuir para o desenvolvimento do Terceiro Mundo. Agem, portanto, como se admitissem essa solidariedade de fato e, ao mesmo tempo, a hostilidade de princípio que os separa.

A assistência econômica que cada uma das superpotências concede a alguns países do Terceiro Mundo pode sempre ser explicada[7] pela estratégia da guerra fria. Ao apressar a reconstrução da Europa ocidental, os Estados Unidos erigiam um obstáculo à expansão comunista, reforçavam seu sistema de alianças e o bloco militar do Ocidente. A construção de uma usina siderúrgica na Índia, com assistência soviética, dá testemunho da potência e da generosidade da pátria socialista. Os créditos ao Egito, ao Mali e à Guiné se destinam a sustentar países que ainda ontem estavam sob a dependência do capitalismo ocidental, e que poderiam tornar-se democracias populares.

Para o Terceiro Mundo, as duas superpotências são pleiteantes, modelos contraditórios, protetores incompatíveis — inimigos e não irmãos, salvo nos raros momentos em que se põem de acordo para aceitar, pelo menos provisoriamente, a neutralidade de um Estado (no duplo sentido de não-engajamento diplomático e ideológico). Os dois "grandes" são inimigos, embora se pareçam um com o outro; a presença de um leva ao afastamento do outro (excetuado o caso dos neutros aceitos em comum). Não importa saber se os representantes dos dois campos fazem as mesmas coisas (o que não acontece); basta que se persigam mutuamente para caracterizar sua hostilidade fatal.

Seria ainda mais apropriado falar de irmãos-inimigos referindo-nos aos movimentos fascistas e comunistas da década de 1930, que utiliza-

6. Cf. Cap. XV, Seção 3.
7. Cf. Cap. XVII, Seção 2.

vam os mesmos métodos e recrutavam militantes igualmente brutais e fanáticos, que às vezes passavam de um partido para o outro. Comunistas e fascistas denunciavam as mesmas pessoas e instituições (o capitalismo, a plutocracia, a democracia formal). Na verdade, ideologicamente eram antípodas: o comunismo era universalista e o fascismo, racista; cada um acusava o outro de estar a serviço dos seus inimigos, os comunistas denunciando os fascistas como agentes do grande capital, os fascistas acusando os comunistas de agentes do "judaísmo" e da "democracia" internacionais. Os dois grupos eram revolucionários e violentos: atacavam os partidos políticos, as instituições representativas, a livre discussão, as liberdades individuais. Os observadores neutros não conseguiam atenuar a hostilidade entre comunistas e fascistas lembrando sua irmandade: quando os fascistas chegavam ao poder os comunistas iam para a prisão, e vice-versa. A semelhança dos métodos de ação e de governo não diminuía a inimizade alimentada por essa dialética.

Os soviéticos e os norte-americanos não são irmãos, no mesmo sentido em que se pode falar na irmandade dos fascistas e dos comunistas: não usam os mesmos métodos nem têm os mesmos objetivos, em termos de estilo de vida e de governo. Esta diferença implica uma assimetria radical: quando os comunistas assumem o poder, os dirigentes dos partidos ocidentais desaparecem na morte, na prisão e no exílio (no nada político). Mas os comunistas quase sempre mantêm a liberdade e continuam a existir politicamente nos regimes ocidentais[8]. Neste caso, a hostilidade não deixa ver o elemento de fraternidade, sob a forma das mesmas práticas para atingir determinados fins, ou em nome de ideais contraditórios.

Não obstante, mesmo no que diz respeito ao Terceiro Mundo a hostilidade das duas superpotências não é total. Verbalmente, as duas proclamam que o desenvolvimento econômico do Terceiro Mundo corresponde a sua aspiração, a seu interesse próprio e ao interesse comum da humanidade. Neste sentido, elas estão de acordo a propósito do objetivo que os povos ricos deveriam adotar, a respeito das nações pobres. Ao mesmo tempo, a assistência econômica concedida pelos dois "grandes" não aparece só como um subproduto da guerra fria, com um meio de persuasão, de infiltração ou subversão.

Mas, será verdade que o desenvolvimento econômico das nações pobres coaduna-se com o interesse egoísta de cada uma das superpotências? De qualquer modo, é conveniente que elas estejam convencidas disto, ou afetem ter esta convicção: uma convicção defensável enquanto houver ter-

8. Mesmo na Europa, esta afirmativa não é válida para todos os países. Na Alemanha

ras cultiváveis em abundância para todos e grande disponibilidade de matérias-primas. Teoricamente, o progresso econômico do Terceiro Mundo poderia ameaçar o abastecimento de produtos primários e a superioridade militar dos povos industrializados. No momento, porém, estes últimos não levam a sério essas duas ameaças.

Do ponto de vista político, as superpotências podem acreditar que têm mais a ganhar do que a perder com a difusão da sociedade industrial e a melhoria geral das condições de vida no mundo. Embora constatando que seus primeiros e mais dramáticos êxitos foram alcançados entre os países em desenvolvimento, os soviéticos não abandonaram o dogma marxista da evolução inevitável do capitalismo, na direção do socialismo; não admitem, de modo geral, que o comunismo só possa vingar nos países onde o capitalismo é deficiente. De seu lado, os norte-americanos subscrevem uma forma de marxismo invertido e simplificado: o progresso econômico seria o melhor antídoto do comunismo.

Um acordo deste tipo parece fundado inevitavelmente numa ilusão, que afeta um dos lados ou os dois. Mas a tese semiclandestina da fraternidade dos inimigos — fraternidade que cresce com o progresso econômico — dá a ele uma base menos ilusória. Os soviéticos acreditam que, com o tempo, o capitalismo se aproximará do socialismo; os norte-americanos pensam que, com o tempo, o socialismo ou sovietismo[9] se tornará mais liberal. Se os dois tivessem razão, não encontrariam um fundo de fraternidade sob a camada de hostilidade que os separa? Se deixassem ao futuro a escolha entre as duas teses (ou a determinação da parte da verdade de cada uma), não os uniria a convicção de que não se devem destruir mutuamente, embora não se possam entender?

Nestas condições, devemos dizer que a hostilidade entre Washington e Moscou é determinada pelo conflito ideológico? Ou, ao contrário, que é determinada pela situação respectiva das duas superpotências no cenário internacional, pelas suas ambições incompatíveis, a fatalidade da corrida armamentista? As análises precedentes bastam para demonstrar que as duas teses extremas são igualmente indefensáveis. O conflito ideológico é parte integrante do conflito total — o que não quer dizer que quando os dois "grandes" reconhecerem que são irmãos deixarão de se considerar inimigos.

Qualquer que seja o grau de semelhança institucional entre as superpotências, na sua qualidade de líderes de coalizões elas precisam acentuar

9. Aqui e em muitos outros lugares, o autor usa *sovietismo*, ou *soviético*, pensando não na URSS, porém com um sentido geral, relativo ao socialismo marxista de vários países, inspirado no modelo russo soviético. É uma peculiaridade muito intencional de linguagem de R. Aron (N. do T.).

aquilo que as separa. A bipolaridade não cria a rivalidade ideológica, mas a acentua. A partir de 1945, a hostilidade de posição foi tanto uma conseqüência quanto uma causa da bipolaridade ideológica. Mas a coincidência entre a hostilidade de posição e a inimizade ideológica é um dado importante da conjuntura, que explica algumas das suas características. O conflito ideológico veda as barganhas do tipo clássico: os ocidentais não poderiam abandonar dois milhões de berlinenses; os soviéticos não podem aceitar eleições livres na Alemanha oriental. Cada uma das superpotências é prisioneira da sua propaganda e das suas convicções, e é incapaz de trocar um território por outro, de intercambiar concessões. Antigamente, os monarcas trocavam províncias; mas nem Washington nem Moscou podem entregar à "tirania comunista", ou à "escravidão capitalista" uma parte do "mundo livre", ou "mundo socialista".

O caráter ideológico do conflito explica também a parte que cabe à persuasão e à subversão na "batalha do Terceiro Mundo" entre os dois "grandes". Uma das melhores maneiras de seduzir um país da África ou da Asia em favor da causa soviética é persuadir seus governantes de que ela é a melhor causa — o que pode significar "moralmente nobre", "de vitória garantida" ou "conforme aos interesses do país" (com argumentos tais como: "a aliança soviética tem mais a oferecer do que a aliança norte-americana; as instituições soviéticas adaptaram-se melhor às necessidades locais). É verdade que os intelectuais e dirigentes políticos não agem normalmente de modo ideológico, isto é, não decidem tendo em vista exclusivamente as idéias, sem se preocupar com as forças em presença e as vantagens possíveis; mas, neste século, são as ideologias políticas que determinam a maneira de pensar, de crer e de agir.

O intelectual da esquerda do Japão, da França, de Cuba ou do Brasil (refiro-me à esquerda não-comunista) tem uma linguagem e uma forma de pensar que podem ser reconhecidas; é favorável ao planejamento e hostil ao capitalismo e às grandes empresas; defende vigorosamente as liberdades individuais contra os governos conservadores, mas está pronto a sacrificá-las alegremente a um despotismo que se declare revolucionário. É um modo de ser que parece relacionar-se a necessidades profundas, pois mesmo espíritos lúcidos a manifestam de forma ingênua e contraditória. Neste sentido, a luta ideológica é um dos elementos essenciais da guerra polimórfica entre os dois blocos: guerra de justas oratórias e estatísticas, comparações de taxas de crescimento, de instituições econômicas e de méritos democráticos. Um debate contínuo, levado a efeito por porta-vozes dos dois blocos diante do júri do Terceiro Mundo, e que não deixa de ter conseqüências.

Lentamente, as vantagens conquistadas por uma das superpotências, neste ou naquele aspecto da sua rivalidade, contribuem para amoldar as simpatias dos observadores. Mas esses debates não são mais do que um dos elementos da competição verdadeira pela vontade das minorias dirigentes. O espírito dessas minorias é modelado pelas ideologias, no sentido mais amplo do termo: em qualquer país do mundo com alguns minutos de conversa sabemos a que família pertence nosso interlocutor; podemos reconhecê-lo como comunista, progressista, idealista democrático ou conservador. Cada um desses termos designa uma atitude mental que engloba simultaneamente a interpretação de fatos e julgamentos de valor. Seria pueril imaginar que são "agentes de Washington" ou "agentes de Moscou" que promovem as lutas, ou tomam as decisões. Contudo, o resultado dos combates pode ser determinado efetivamente pela atitude dos militantes e dos chefes, atitude mental que pode ter sido formada na Universidade de Moscou ou em Harvard.

Se analisarmos essas "atitudes mentais", acrescentaremos uma ilustração à tese da fraternidade dos inimigos. Os partidários de Moscou acentuam a eficiência do processo soviético de industrialização; os amigos dos Estados Unidos respondem denunciando a supressão das liberdades pessoais ou intelectuais. A isto retorquem os primeiros que num país subdesenvolvido as chamadas "liberdades individuais" são ilusórias, pois o que se vê é um domínio e a exploração por empresas estrangeiras, aliadas a um capitalismo local e servil. Formulada em termos de censuras e de apologias, a competição focaliza o método mais eficaz de realizar uma transformação econômica e social, considerada por todos como necessária.

Contudo, embora este modo de conceber a competição seja válido em termos abstratos (todos se perguntam se é possível industrializar os países em desenvolvimento sem sacrificar suas instituições representativas, e se o planejamento não é superior ao regime de mercado, nas fases iniciais do desenvolvimento), ele é, neste caso, superficial e secundário. Predomina a heterogeneidade das estruturas mentais características do militante comunista (ou progressista) e pró-ocidental; o modo mais simples de exprimi-la é dizer que um deles *tem uma ideologia*, o outro, não.

Na verdade, os dois têm uma certa estrutura mental. O cidadão norte-americano não é menos definido em seu modo de pensar, de crer e de agir do que o cidadão soviético. A diferença é sensível e decisiva. O comunista interpreta o mundo (e talvez todo o universo) segundo uma perspectiva global que abrange o passado, o presente e o futuro. Sua interpretação é ao mesmo tempo uma forma de conhecimento da realidade e uma apreciação dos valores, implicando determinadas linhas de ação. Sua con-

cepção (e, em menor grau, a do progressista) articula-se num sistema aparentemente coerente.

Já o militante pró-ocidental não tem um sistema equivalente: distingue fatos e valores, condições gerais do desenvolvimento e circunstâncias particulares que tornam um método mais desejável do que outro; identifica pontos de semelhança nos vários fenômenos associados com o crescimento, numa certa fase, e os recursos possíveis em cada época e em cada lugar. Na melhor das hipóteses, é um sociólogo que se coloca contra um ideólogo; na pior delas, um ideólogo sem sistema, defendendo instituições como os parlamentos e os partidos que, fora do seu contexto social e histórico, podem ser transformadas em forças. Na Europa, as instituições representativas e a rejeição à ortodoxia governamental têm raízes na tradição e nos sentimentos dos povos. O regime soviético, imposto aos países da Europa oriental em 1945, rompeu seus laços históricos com o Ocidente, obrigando a sacrifícios muitas vezes inúteis e criando o delírio lógico de uma nova fé. É ocioso indagar se os regimes da democracia ocidental teriam ou não funcionado eficazmente na Europa oriental. Mas não há dúvida de que a União Soviética, ao criar seu bloco, impôs um regime, enquanto os Estados Unidos, ao contrário, ajudaram os europeus a salvaguardar sua liberdade e a conservar um tipo de governo que a imensa maioria considera preferível ao tipo de governo que lhes seria imposto pela minoria favorável ao sovietismo, se tivesse a possibilidade de fazê-lo.

Na Ásia, no Oriente Próximo, na África e na América do Sul a situação era diferente. Quase sempre a União Soviética era um ator distante ou ausente, mas os europeus e os Estados Unidos estavam presentes ou próximos. A tarefa que as elites consideram prioritária é o desenvolvimento econômico e não o estabelecimento ou a restauração de um regime representativo. A União Soviética tem suas "colônias" na Ásia central, mas estas encontram-se no interior da massa continental. A autonomia cultural, a cidadania imperial (tzarista ou soviética) e a repressão do nacionalismo burguês mantêm a coerência da URSS e o rumor das revoltas — se é que ocorrem revoltas — não chega até nós. Eram os europeus que reinavam sobre centenas de milhões de pessoas na Ásia; que no Oriente Próximo exerciam uma influência predominante por intermédio de governantes venais; e que haviam retalhado politicamente a África.

A respeito dos movimentos nacionalistas, nas colônias europeias, as duas superpotências podiam manifestar sua concordância — com maior ou menor discrição. Nascida de uma revolução contra a metrópole britânica, a república norte-americana sentia-se moralmente solidária com os rebeldes, esquecendo naturalmente a diferença entre os colonos europeus estabelecidos do outro lado do Atlântico e as populações da África e da

Ásia que outros europeus tinham submetido a suas leis, na impossibilidade de encontrar terras vazias, abertas à colonização. Preocupados em manter a Aliança Atlântica, os Estados Unidos não ousavam, porém, tomar uma posição espetacular em favor dos nacionalistas, que lutavam contra o domínio da Holanda, da Grã-Bretanha e da França; manifestavam-lhes sua simpatia, mas com firmeza insuficiente para convecê-los, embora isto fosse o bastante para persuadir os europeus da fraternidade anticolonialista das duas superpotências.

O desaparecimento dos impérios coloniais europeus contribuiu para modificar as relações ideológicas no cenário mundial. Em função das idéias prevalecentes na época, esses impérios eram condenáveis (quaisquer que fossem suas realizações), e seriam objeto de uma acusação incessante por parte da propaganda soviética, dos representantes do Terceiro Mundo na Nações Unidas e de uma parte significativa da opinião pública das metrópoles européias. Os Estados Unidos sentiam-se inferiorizados com relação à União Soviética, devido a sua aliança com a Europa, que só lhes permitia expressar um anticolonialismo moderado, enquanto o anticolonialismo soviético podia ser extremado. Na batalha da propaganda, a moderação é menos eficaz do que a violência. Hoje, a maior parte dos diplomatas norte-americanos experimenta um certo alívio ao observar os acontecimentos: não precisarão mais justificar o que consideravam no fundo injustificável, a solicitar novas prorrogações de prazo para que "a França possa executar os projetos liberais que seus representantes nos anunciaram"... Como escreveu Kant, o pássaro imagina que poderá voar mais depressa sem a resistência do ar que sustenta seu vôo.

É verdade que, no plano da competição propagandística, a desintegração dos impérios coloniais europeus tira aos soviéticos um argumento de peso e liberta os Estados Unidos de um peso que lhes parecia cada vez maior. Pode-se considerar como um progresso a criação de meia centena de Estados independentes, na Ásia e na África, e mesmo a substituição dos regimes pró-ocidentais de antes da guerra, no Iraque e no Egito, por exemplo, por novos regimes neutralistas. Esta interpretação, familiar aos norte-americanos, no que respeita as regiões que estavam sujeitas ao domínio ou à influência da Europa, os europeus adotarão amanhã, sem muita dificuldade, a respeito da América do Sul. Por mais autoritário que seja, o governo de Fidel Castro não é preferível ao de Batista? Por que razão se indignar com a vontade manifestada pela América Latina de permanecer fora da guerra fria?

As massas miseráveis e os intelectuais revoltados contra a aliança entre os grandes proprietários, o exército e as companhias norte-americanas (aliança real ou aparente, não importa) julgam-se vítimas de um processo

de colonização, ao qual atribuem defeitos comparáveis aos que os nacionalistas africanos e asiáticos imputavam à colonização inglesa ou francesa. Seria ilusório esperar que a propaganda contra o imperialismo se interrompesse no dia em que deixasse de haver colônias (fora do império soviético, é claro). A esquerda militante e os intelectuais consideram os investimentos estrangeiros, a posse do solo ou de fábricas por pessoas ou empresas de outra nacionalidade como uma modalidade de exploração imperialista.

Se toda influência exercida por um país capitalista é uma forma de imperialismo, como quer a propaganda comunista, então o Ocidente só deixaria de ser "imperialista" quando perdesse toda a capacidade de agir fora da sua zona própria de civilização. A desintegração dos impérios coloniais europeus não dará força à fraternidade dos "grandes"; ao contrário, propiciará a sua mútua hostilidade novas ocasiões de se manifestar. Reagrupamentos ideológicos, aparentemente paradoxais, não são impossíveis — como a aliança do Ocidente e dos muçulmanos contra o império soviético. Uma semicumplicidade dos soviéticos e dos europeus, contra o domínio norte-americano na América Latina, é também concebível, e infelizmente menos improvável.

3. *As Nações Unidas*

Já analisamos a diplomacia dentro dos blocos, entre os blocos e entre os blocos e os não-alinhados, sem uma referência explícita às Nações Unidas. Contudo, seguramente aquela organização internacional tem um papel a desempenhar.

Os blocos foram constituídos sem violar a Carta das Nações Unidas, que não coíbe o direito natural de defesa dos Estados e autoriza alianças defensivas regionais. Mas a imposição de regimes soviéticos aos países da Europa oriental contraria o espírito da Carta — pelo menos na interpretação dos ocidentais. A revolução "feita do alto", naqueles países, foi um resultado direto da sua ocupação (ou libertação) pelo exército russo e constitui um exemplo do que se poderia chamar de "agressão indireta": aproveitando a oportunidade oferecida pela presença das suas tropas, uma superpotência entrega o poder de um país pequeno a líderes inteiramente devotados à sua causa. Seria o caso de os ocidentais evocarem os Quislings, se a estrutura bipolar do sistema não obrigasse os dois "grandes" a se imitarem.

Mas na verdade não se pode comparar os dois regimes, no que se refere ao tratamento dos povos. Se o exército vermelho não tivesse ocupado a Polônia e a Hungria, esses dois países não teriam adotado um regime do

tipo soviético, e muito provavelmente o partido comunista não teria conseguido apossar-se do poder, pela violência ou pela astúcia. Na Europa ocidental, porém, embora a presença militar da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos tenha tido uma certa influência, a democracia do tipo ocidental (com pluralidade partidária, eleições livres, respeito às liberdades individuais) correspondia à expectativa da maioria do povo e da classe política: tratava-se de um regime legítimo em princípio porque se ajustava à concepção dominante da legitimidade; e legítimo de fato porque essa concepção foi aplicada honestamente.

Como se vê, a heterogeneidade com respeito aos povos e às idéias não é a última palavra que nos pode dar a análise. A despeito da resistência popular, os regimes da Europa oriental estavam ajustados à concepção marxista-leninista da legitimidade: uma concepção democrática num sentido vago, que considera o partido comunista como a vanguarda do proletariado, representante e intérprete das massas populares, exprimindo a vontade do proletariado porque realiza uma missão histórica, mesmo quando os trabalhadores se opõem a ele. Os regimes da Europa oriental baseiam sua legitimidade nessa filosofia — como os regimes ocidentais consideram-se legitimados pelo assentimento dos cidadãos, expresso em eleições livres.

O processo de constituição dos blocos desenrolou-se fora das Nações Unidas pela boa razão de que, quando a Organização foi criada, a "cortina de ferro" já tinha sido corrida sobre a Europa oriental. As Nações Unidas nada podiam fazer para proteger os povos daquela região porque seus governos, que os países ocidentais haviam reconhecido, eram dominados pelos comunistas e apoiados pelo exército vermelho. Uma ação tomada pela ONU seria aparentemente contrária à Carta que, em nome da soberania dos Estados Unidos, proíbe "qualquer interferência nos assuntos internos" dos países. Uma vez instalado, um regime está protegido pelo direito internacional — por mais opressivo que seja, e quaisquer que sejam os sentimentos populares. O respeito à soberania dos Estados obriga a uma distinção radical entre os assuntos internos e os assuntos internacionais.

As Nações Unidas tiveram, no entanto, uma oportunidade de considerar um problema da diplomacia interna do bloco soviético. Na Hungria, os rebeldes tinham conseguido apoderar-se do Estado, constituindo um governo legal (que tomou o lugar do governo que a Organização anteriormente reconhecera como legal); assim, a intervenção do exército vermelho e o governo Kadar foram justamente considerados ilegais pela Assembléia Geral. A URSS era culpada de agressão, na medida em que o governo Kadar, e o apelo que este havia feito ao exército vermelho, eram

vistos como o resultado de uma conspiração ou manipulação soviética. Contudo, para o sistema histórico dos comunistas, o governo contra-revolucionário de Imre Nagy era ilegítimo e também ilegal pelas condições em que tinha surgido, sendo o governo "operário e camponês" de J. Kadar legítimo e legal — automaticamente e por definição.

A lição é clara: as Nações Unidas não podem socorrer um povo ao qual é imposto um governo do tipo soviético, mediante a intervenção do exército vermelho. Quase sempre o governo legal é protegido pelo direito internacional contra as intervenções externas. Mesmo que, por acidente, um regime despótico seja derrubado por insurreição popular nada se altera: a União Soviética pode intervir militarmente, para atender ao pedido de um "governo operário e camponês" — ilegal do ponto de vista da ONU, porém legítimo dentro do sistema soviético; e a intervenção resistirá ao voto da Assembléia Geral. Para *coagir* a URSS, seria necessário estar decidido à guerra, e os mais ardentes idealistas não pensam nisto.

A crise da Coréia foi o episódio mais espetacular da intervenção da ONU no relacionamento entre os blocos. Quando tropas da Coréia do Norte atravessaram o paralelo 38°, o Conselho de Segurança reuniu-se imediatamente, por convocação dos Estados Unidos, e ordenou ao Governo norte-coreano a retirada das suas forças; este se recusou, e o Conselho convidou os Estados-membros a socorrer a vítima, isto é, o governo da Coréia do Sul. As circunstâncias eram então extremamente favoráveis à primeira tentativa das Nações Unidas de obrigar um Estado-membro, mediante o emprego da força, a respeitar o direito internacional. Contra a Itália, as sanções econômicas da Liga das Nações tinham sido insuficientes para fazer triunfar o direito; em 1950, as sanções militares provocaram uma guerra limitada, sem vencedor nem vencido. Podemos dizer que houve uma vitória do direito?

A ausência da União Soviética[10] permitiu ao Conselho de Segurança legalizar a ação militar que os Estados Unidos teriam tomado mesmo que as Nações Unidas não existissem, ou que fossem paralisadas pelo veto. Mas os acontecimentos não se passaram exatamente como teriam ocorrido se não existisse a Organização das Nações Unidas: foi fácil convencer o Congresso e a opinião pública dos Estados Unidos, invocando o respeito ao direito internacional. Sua reação teria sido menos entusiástica se o presidente Truman e o secretário de Estado Dean Acheson revelassem os motivos, válidos mas prosaicos, que determinaram a decisão do Poder Execu-

10. Diversas explicações têm sido dadas para essa ausência; a mais verossímil me parece a de que houve um erro de cálculo. Como a tentativa norte-coreana era do conhecimento da URSS, a delegação soviética contava retornar ao Conselho de Segurança, uma vez ocupada toda a Coréia do Sul, para oferecer então um meio de salvar a face de todos.

tivo: a necessidade imperiosa de confirmar aos olhos do mundo (sobretudo dos europeus) o valor da garantia norte-americana; a fatal perda de prestígio para os Estados Unidos se a Coréia do Sul (o único governo coreano reconhecido oficialmente pelas Nações Unidas) fosse eliminado pela Coréia do Norte, que havia desafiado as decisões da Organização (recusando-se a receber observadores incumbidos de garantir a liberdade das eleições etc.). Em 25 de junho de 1950 os governantes soviéticos, talvez inconscientemente, talvez iludidos pelas declarações de alguns estadistas norte-americanos que não incluíam a Coréia entre as posições de defesa norte-americanas na Ásia, lançaram um desafio aos Estados Unidos que estes não poderiam recusar.

O fato de que o exército composto essencialmente por divisões norte-americanas e sul-coreanas fosse batizado como "força das Nações Unidas", passando teoricamente a executar uma decisão da ONU, não deixou de ter certas conseqüências secundárias. Os contingentes de outros países (Turquia, França, Grã-Bretanha) deram àquele exército um caráter de legião internacional. Do ponto de vista da propaganda, eram os Estados Unidos que, mobilizando a opinião internacional e a ONU, tinham "uma vantagem e a vitória quase assegurada". As decisões decisivas, porém, foram tomadas pelos beligerantes, nos órgãos da Organização e nos campos de batalha.

A ordem de cruzar o paralelo 38° foi dada pelo presidente Truman, logo após o desembarque de Inchon, depois de uma entrevista do presidente com o general MacArthur, e a decisão foi ratificada por voto da Assembléia Geral. A ofensiva na direção do rio Yalu podia ser atribuída, em grande parte, ao próprio MacArthur[11]. O governo da China popular não se deixou paralisar por temor a uma condenação pelas Nações Unidas. A ficção de que divisões regulares do exército chinês eram apenas "voluntárias" baseava-se no desejo, comum aos dois campos, de evitar a generalização do conflito. Foram omitidas assim as clássicas declarações de guerra.

Ao renunciar a uma vitória absoluta, os Estados Unidos esqueceram que a Coréia do Norte e a China eram os agressores — ou não o levaram em consideração. Preferiram negociar a paz como teriam feito com qualquer outro Estado. A idéia de que a agressão é um crime do ponto de vista do direito internacional não era suficiente para motivá-los a uma guerra total. O destino da Coréia foi decidido, portanto, nos campos de batalha, não na tribuna da Assembléia Geral, ou no Conselho de Segurança, embora as Nações Unidas tenham tido uma certa influência no estilo e na

11. Segundo Dean Acheson, tanto os chefes do Estado-Maior como o próprio presidente eram contrários a essa ofensiva.

significação moral dos acontecimentos (mas não na sua origem, desenvolvimento e resultados).

É difícil imaginar a repetição da crise da Coréia: a maioria dos Estados-membros hesitariam hoje em se empenhar num conflito armado contra um satélite, embora menor, da União Soviética ou da China. De seu lado, os dois Estados comunistas praticam mais a infiltração do que a agressão, no sentido clássico — isto é, a violação de fronteiras por exército regular.

A coincidência entre a crise húngara e a crise de Suez, a impotência da ONU em face da União Soviética e o papel secundário porém útil desempenhado pela ONU na liquidação da crise de Suez ilustram as possibilidades e os limites dos "atores mundiais" no mundo de hoje. Evidentemente, uma decisão da Assembléia Geral das Nações Unidas não pode obrigar uma das superpotências à capitulação. Por outro lado, a Grã-Bretanha e a França não poderiam resistir à conjunção dos dois "grandes" e do Terceiro Mundo, mesmo na ausência das Nações Unidas. Quando Bulganin começou a brandir seus foguetes, os Estados Unidos já tinham tomado uma posição contra seus aliados. Uma vez que a força de dissuasão norte-americana não equilibrava mais a força de intimidação soviética, os franceses e os ingleses precisavam ceder.

Mas o voto da Assembléia Geral teve algumas conseqüências: os Estados democráticos são mais sensíveis aos julgamentos da opinião mundial, e de seus próprios amigos, do que os Estados do tipo soviético, que sempre justificam seus atos, por mais cruéis que sejam, por uma metafísica da história. A existência das Nações Unidas representava assim um motivo adicional para que os Estados Unidos não tolerassem a campanha israelense do Sinai e o desembarque anglo-francês. Por fim, e principalmente, a intervenção dos "capacetes azuis" (soldados representando as Nações Unidas) facilitou — moral e materialmente — a evacuação do território egípcio por tropas estrangeiras; a força internacional favoreceu o restabelecimento da paz e, ao mesmo tempo, paralisou uma possível intervenção soviética. Enquanto a opinião pública francesa maldizia as Nações Unidas, Kruschev começou a sentir por ela (e sobretudo pelo secretário-geral) uma hostilidade que durante muito tempo não conseguiu dissimular.

Foram as relações entre os blocos e o Terceiro Mundo, sobretudo entre as metrópoles européias e seus protetorados e colônias, que sofreram a maior influência das Nações Unidas. Naturalmente, seria exagero dizer que as colônias foram perdidas em Nova Iorque; o processo histórico conhecido por "libertação nacional" ou "desagregação dos impérios coloniais", tem, de fato, causas múltiplas e profundas (o enfraquecimento das metrópoles, a crescente aspiração dos povos à independência, a eficácia

das guerrilhas, o anticolonialismo das superpotências etc.); não há dúvida, porém, de que as Nações Unidas propiciaram uma tribuna aos representantes dos países adeptos da causa anticolonialista, ampliando a propaganda contra o imperialismo e influindo assim no processo de "descolonização", para cujo ritmo de aceleração provavelmente contribuíram.

Hoje, as Nações Unidas continuam a dar aos Estados da África, da Ásia e da América Latina uma oportunidade para fazer a "grande política" internacional. De fato, a história não é escrita em Nova Iorque, mas dentro dos próprios Estados interessados, através da infiltração e da subversão, o nascimento e a morte dos regimes consagrados pela legalidade internacional. Nem o plano de partição, elaborado pelas Nações Unidas, nem a ordem de cessar-fogo teriam assegurado a existência do Estado de Israel, ou mesmo a sobrevivência dos judeus na Palestina, se não fossem as vitórias alcançadas pelas forças de Hagana. Mas, em parte, a história também se escreve em Nova Iorque, onde os delegados dos pequenos Estados continuam a viver a ilusão de que essa parte é muito importante.

Como a aprovação de uma proposta, pela Assembléia Geral, requer maioria de dois terços, as superpotências são obrigadas a fazer a corte aos "pequenos", para obter seus votos. Iguais aos "grandes", pelas normas da Assembléia Geral, os Estados menos importantes podem orgulhar-se de decidir com seu voto, problemas históricos. Sem as Nações Unidas, que oportunidades teriam os chefes de Estado africanos de deixar suas capitais (cujos nomes são às vezes desconhecidos na Europa), para conhecer o mundo e participar da diplomacia mundial? A Organização das Nações Unidas abarca virtualmente toda a humanidade e procura criar uma comunidade universal; exprime as divisões atuais porém simboliza a vocação de unidade da humanidade.

Nos últimos anos, devido à descolonização e à "balcanização" da África, o grupo afro-asiático aumentou a ponto de alguns observadores imaginarem a possibilidade de que os não-alinhados pudessem equilibrar os dois blocos hostis, servindo de mediador, árbitro ou juiz, para subtrair alguns países ou algumas regiões à guerra fria. Mas não foi o que ocorreu: o Terceiro Mundo é uma noção geográfica, mais do que política; quanto ao não-alinhamento, ele apresenta diversas modalidades. Os Estados que professam ser não-alinhados não têm necessariamente a mesma opinião ou os mesmos interesses em todas as circunstâncias, conforme o problema em pauta diga respeito à rivalidade entre as superpotências ou não[12].

A crise do Congo confirma a importância dos não-alinhados, e também sua divisão, como "bloco parlamentar" nas Nações Unidas. Temendo

12. Cf. Cap. XVII, Seção 4.

uma confrontação direta com a União Soviética, os Estados Unidos incumbiram a ONU da tarefa ingrata de evitar o caos e a sovietização daquele país africano, e ao secretário-geral a tarefa ainda mais ingrata de aplicar as decisões ou recomendações do Conselho de Segurança e da Assembléia Geral, redigidas em termos vagos. A intenção era boa: manter o novo Estado congolês fora da guerra fria. Contudo, na medida em que a URSS tinha um objetivo oposto, a substituição dos Estados Unidos pelas Nações Unidas teve como resultado precipitar um conflito entre o Governo de Moscou e o secretário-geral da ONU, em lugar de um choque entre os Governos de Moscou e de Washington.

Na verdade, o Estado congolês não existia mais. Não havia um partido, ou um líder político local em condições de impor sua autoridade ao conjunto do país e de assegurar o funcionamento dos serviços públicos. A opção que se apresentava era entre uma espécie de mandato das Nações Unidas (*trustee ship*), o retorno dos técnicos e administradores belgas (caso fossem aceitos por algum governo congolês), ou então a intervenção de técnicos enviados pelos países socialistas. Como sabemos, a neutralidade é ainda mais difícil, num novo Estado, quando este é fraco e dividido. A neutralização do Congo parecia desejável porque na verdade não existia um Estado naquele país, mas era impossível pelo mesmo motivo que o tornava desejável. As Nações Unidas e Hammarskjoeld colidiram contra esse paradoxo.

Em função da Carta, as Nações Unidas não deveriam interferir nos assuntos internos de um país cuja soberania fora reconhecida; sua missão era garantir a segurança das pessoas e permitir a retirada das tropas belgas. Mas a situação era evidentemente contraditória: se o governo do Congo não podia garantir a segurança das pessoas, não era digno do reconhecimento internacional que lhe havia sido concedido de modo tão ligeiro. Se o dever da ONU era manter a ordem pública, ela teria inevitavelmente que intervir nos "assuntos internos" do país. Só pela sua presença, os contingentes plurinacionais influenciavam o rumo da disputa entre os políticos congoleses e as possibilidades de êxito dos grupos pró-soviéticos e pró-ocidentais; dos "federalistas" e dos "unitários". Quando o primeiro-ministro do governo central (reconhecido legalmente no momento da intervenção das Nações Unidas) foi deposto e preso pelos que tinham um certo poder de fato e de direito no país (o presidente da república e o coronel Mobutu), os Estados socialistas, apoiados pelos Estados "progressistas" da África e de outros continentes, denunciaram a ONU. Iniciava-se uma crise comparável à da Coréia: o bloco comunista atribuía à organização internacional a responsabilidade de haver favorecido um dos campos, em detrimento do outro.

Durante a crise, os não-alinhados dividiram-se. Alguns apoiaram Kavasubu, outros Lumumba; outros ainda favoreciam uma reconciliação. Se esta reconciliação tivesse sido possível, com a bênção das superpotências, provavelmente todos os não-alinhados se teriam posto de acordo, milagrosamente — um acordo fácil porque indispensável. Com efeito, os neutralistas positivos — a República Árabe Unida, a Guiné, Mali, Gana e Marrocos[13] — apoiaram integralmente Lumumba, criticando com violência o secretário-geral. Este, contudo, conseguiu manter o apoio da maioria dos não-alinhados e da Assembléia Geral.

A conjunção dos dois blocos e dos não-alinhados criou uma "vontade geral"; mas não há minoria que aceite uma decisão majoritária a não ser quando seus interesses vitais estão resguardados. Nas fronteiras de Israel e do Egito, por exemplo, os "capacetes azuis" intervieram para manter a paz e separar os combatentes que, por diversas razões, desejavam ser separados. Era cômodo para os Estados Unidos deixar para os afro-asiáticos a tarefa de pressionar a Holanda e a França, reservando-se o papel de mediador entre os anticolonialistas e os Estados colonizadores da Europa. Quer dizer que nem os dois blocos, nem os não-alinhados, nem os "grandes" nem os "pequenos" conduzem-se, nas Nações Unidas, de maneira diferente da habitual. Cada ator exprime suas idéias e suas paixões e procura defender os próprios interesses. A Organização das Nações Unidas não modificou a diplomacia internacional: apenas a complicou um pouco. Original como instituição, a ONU não inova, contudo, nem nos seus princípios — que são contraditórios — nem em sua linguagem — mais hipócrita do que realista — ou ação — cuja eficiência é inversamente proporcional à proximidade entre a questão a resolver e o conflito fundamental da nossa época.

4. *Os conflitos e seu apaziguamento*

Terá evoluído a conjuntura internacional, nestes últimos quinze anos, no sentido de uma certa estabilização ou, ao contrário, a guerra fria se vem intensificando? Há também uma terceira hipótese: de que ela esteja estacionária, em termos de tendência, com alternâncias de tensão e distensão, e crises mais ou menos agudas resolvidas regularmente pelas superpotências, mediante o emprego limitado da força.

13. Este último país, por causa da Mauritânia, e provavelmente também por razões de política interna: como o governo era conservador, preferia responder às pressões da oposição de esquerda em terreno menos perigoso — o da diplomacia, com suas manifestações puramente verbais.

Vamos tomar como ponto de partida esta última hipótese. O fato é que os dois blocos coexistem há quinze anos, com seu relacionamento marcado por uma série de crises — em Berlim (1948-49), na Coréia (1950-53), na Indochina (1953-54), em Suez (1956), na Hungria (1956), no Iraque, Líbano e Jordânia (1958), novamente em Berlim, a partir de 1958... O comportamento dos dois "grandes", durante cada uma dessas crises, foi ditado claramente pela intenção de não permitir uma guerra ilimitada. Durante o bloqueio de Berlim e a campanha da Coréia, as controvérsias entre os ocidentais não se relacionavam com o objetivo (limitar o conflito), mas sim com os riscos que podiam ser assumidos sem criar risco sério de ampliar as hostilidades. Seria prudente bombardear os aeródromos da Mandchúria? Nessa hipótese, os coreanos do Norte ou os chineses responderiam com o bombardeio dos portos da Coréia do Sul, ou das bases do Japão? Seria imprudente forçar o bloqueio de Berlim com um comboio armado? Dever-se-ia desembarcar alguns milhares de fuzileiros navais nas praias do Líbano e alguns milhares de pára-quedistas ingleses na Jordânia?

Se examinarmos retrospectivamente as opções feitas, pelos dois lados, sentiremos que — excetuada a decisão de cruzar o paralelo 38° e a deliberação (de MacArthur, mais do que Truman) de avançar com o VIII Exército até o rio Yalu — foram os Estados Unidos que demonstraram maior autocontrole. No caso do bloqueio de Berlim, a iniciativa coube à União Soviética; foram os soviéticos que provocaram (ou pelo menos aceitaram) a ofensiva norte-coreana de junho de 1950. Foram os chineses que treinaram e municiaram as divisões do Vietminh, vitoriosas em Dien-Bien-Phu. Foi a União Soviética que ameaçou a França e a Grã-Bretanha, durante a expedição de Suez, com o uso de foguetes e o envio de "voluntários" ao campo de batalha. Foi também a União Soviética que tentou estabelecer uma base de foguetes em Cuba, a despeito do fato de que o mar das Caraíbas está situado dentro da zona imediata de interesse dos Estados Unidos, como a Hungria está dentro da zona soviética.

Embora a meu juízo os soviéticos tenham demonstrado audácia com maior freqüência, assumindo muitas vezes a ofensiva, mesmo no período 1945-1955, em que a superioridade do dispositivo atômico norte-americano era incontestável[14], tiveram sempre o cuidado de deixar uma "porta de escape" entreaberta. Por exemplo: o bloqueio de Berlim nunca foi proclamado oficialmente; os soviéticos preferiram invocar dificuldades técnicas

14. Possivelmente a superioridade militar norte-americana nunca tenha sido maior do que entre 1955 e 1959: o S.A.C. estava no auge da sua potência; a aviação estratégica soviética era então medíocre, e a União Soviética não parecia ter grande disponibilidade de foguetes.

sucessivas para fechar os canais, as ferrovias e as estradas de rodagem que se dirigiam a Berlim. A qualquer momento tinham a possibilidade de recuar, se houvesse uma reação violenta dos ocidentais. Nunca tentaram interromper o tráfego aéreo, o que seria tecnicamente fácil. Na verdade, os dois blocos respeitaram uma regra do jogo: a proibição de recorrer à força armada. Os aviões de caça soviéticos não atacaram os indefesos aviões de transporte; por outro lado, os ocidentais não tentaram forçar a passagem em terra. A regra do não-recurso à força armada provavelmente não foi estabelecida de modo antecipado por nenhum dos dois blocos; surgiu em função das circunstâncias locais e da vontade comum dos adversários de não perder o controle dos acontecimentos. Se os ocidentais tivessem enviado um comboio armado, os soviéticos provavelmente não dispariam contra ele; se o fizessem, provavelmente os ocidentais "dobrariam a aposta". Da mesma forma, se os soviéticos tivessem interrompido o tráfego aéreo, obrigariam os ocidentais a escolher entre uma derrota espetacular e intolerável e o recurso às armas. A ponte aérea representou, assim, uma solução intermediária, aceitável para os dois atores.

A mesma vontade comum de limitação manifestou-se na Coréia por meio de uma segunda regra do jogo: os norte-americanos não levaram as hostilidades além da fronteira da Coréia, e os soviéticos e sino-coreanos agiram da mesma forma. Não houve bombardeio das bases chinesas da Manchúria, nem das bases norte-americanas do Japão. Os submarinos soviéticos não tentaram cortar a linha de transporte entre o Japão e a Coréia. Por um acordo implícito, o território coreano foi transformado numa arena fechada, na qual os dois "grandes" procuraram resolver uma disputa. A aplicação dessa regra, que se poderia batizar de *localização das hostilidades*, levou a um empate, resultado que não era inevitável; duas ou três divisões norte-americanas a mais, na primavera de 1951 ou mesmo um ano mais tarde, teriam assegurado uma vitória local, sem o emprego da bomba atômica e sem ampliar o teatro das hostilidades. Esta regra, que tinha o grande mérito da simplicidade (podia ser identificada pelos adversários sem uma comunicação explícita), foi também inventada e respeitada pelos dois lados.

A guerra da Indochina pertencia a outro gênero; nem a União Soviética nem a China estavam enjagadas diretamente, e os Estados Unidos se limitavam a apoiar, financeiramente e com o fornecimento de armas, a França e o governo do Vietnam, hostil ao Vietminh. O momento da decisão veio na primavera de 1954, quando a guarnição francesa de Dien-Bien-Phu perdeu a primeira batalha e parecia condenada a um desastre. Sem a intervenção norte-americana, a França teria que abandonar a luta, e o preço do armistício seria a sovietização de pelo menos a metade do país.

Os Estados Unidos se decidiram em favor da não-intervenção, e os sino-soviéticos não impuseram condições muito diferentes das que teriam podido obter antes da vitória de Dien-Bien-Phu.

De fato, a crise da primavera de 1954 foi acidental. Depois da morte de Stalin, os membros do *praesidium* soviético, empenhados nos conflitos sucessórios, queriam reduzir a tensão internacional. Por isto pressionaram os chineses a não insistir com suas exigências a respeito da repatriação forçada de todos os prisioneiros, na Coréia; provavelmente teria sido possível chegar a um armistício na Indochina, negociado simultaneamente com o armistício da Coréia. Foi a obstinação do governo francês, encorajado pela vontade cega do governo norte-americano, que propiciou o prolongamento das hostilidades, dando ao Vietminh, ajudado pela China, a possibilidade de alcançar um êxito espetacular — êxito que transformou o significado e o alcance da paz, embora não tenha alterado substancialmente os termos da questão.

As crises de 1956, na Hungria e em Suez, não foram provocadas pelas superpotências. A nacionalização do canal de Suez foi um episódio da revolta árabe contra a influência ou a presença do Ocidente. Qualquer governo egípcio poderia conceber o ato de nacionalização — ainda mais que a concessão do canal expiraria, de qualquer modo, doze anos depois. Mas a reação britânica, procurando reocupar militarmente a região que acabara de evacuar, foi surpreendente. A reação francesa é mais explicável, na medida em que os governantes franceses procuravam solucionar de qualquer forma a questão da Argélia.

Embora a força armada tenha sido utilizada amplamente pela União Soviética, a França e a Grã-Bretanha, a significação da crise, com respeito às duas superpotências[15] manifesta-se sobretudo nos termos da dupla recusa norte-americana: recusa de intervir para "libertar" um satélite; recusa de permitir a seus aliados uma ação militar contra país do Terceiro Mundo. A razão era, aqui também, o temor de uma guerra ilimitada. As duas recusas podem ser explicadas em termos realistas; uma delas era prudente porém moralmente medíocre, a outra justificava-se pela prudência mas também por idealismo.

Assistir ao esmagamento da revolução húngara, sem fazer nada, era seguramente prudente, razoável e pouco glorioso. Mas proibir aos anglo-franceses a ocupação militar da zona do canal de Suez era, para os Estados Unidos, prudente e também provavelmente razoável, pelos efeitos positivos sobre o relacionamento com os não-alinhados, maiores do que os ris-

15. No Cap. XV, seção 3, analisamos essa crise, no que concerne às relações entre os associados do bloco.

cos que poderiam afetar a consistência do bloco atlântico. Mas a fórmula adotada por Eisenhower no dia do ultimato anglo-francês, às vésperas da intervenção soviética em Budapeste (não pode haver duas leis, uma para os amigos, outra para os inimigos), voltava-se ironicamente contra o presidente norte-americano: com a assistência do inimigo, os Estados Unidos aplicavam a seus aliados uma lei severa, tolerando a impunidade do inimigo — culpado de uma agressão aberta — apenas com um protesto verbal.

Um autor norte-americano[16] sugeriu uma interpretação inteiramente cínica das crises de Suez e húngara, segundo a qual as duas superpotências teriam descoberto sua fraternidade na hora do perigo. No fundo, cada uma delas considerava de seu interesse que a outra pudesse restabelecer a disciplina dentro do bloco. Os Estados Unidos não podiam tolerar que a França e a Grã-Bretanha tomassem iniciativas que pudessem provocar a ampliação das hostilidades. A despeito da sua simpatia para com os rebeldes húngaros, os governantes norte-americanos os criticavam, de um modo confuso, por forçá-los à opção entre uma abstenção pouco honrosa e uma intervenção pouco prudente; e escolheram a primeira alternativa, sem hesitação visível.

Os meios de força utilizados foram mais reduzidos ainda dois anos depois, no momento da revolução do Iraque e dos distúrbios do Líbano e da Jordânia. Desta vez, foram os Estados Unidos que enviaram *marines*, embora o tenham feito a pedido do governo legal, reconhecido por todos os Estados e pelas Nações Unidas. Além disto, os fuzileiros navais norte-americanos não entraram em combate; tiveram o cuidado de não participar na guerra civil, que se prolongava, com explosões intermitentes, havia semanas. Sua intervenção limitou-se à ação de presença, para demonstrar a resolução norte-americana de agir, em caso de necessidade; e ao apoio moral às autoridades legalmente constituídas em Beirute. Mesmo que o governo Kadar (que, segundo os soviéticos, apelou para a ajuda do "irmão maior", a fim de restabelecer o "governo operário e camponês") fosse legal do ponto de vista do direito interno ou do direito internacional, — o que não acontecia —, subsistiria uma diferença importante entre as duas intervenções: uma, belicosa, tendo como objetivo e conseqüência o esmagamento dos revolucionários; a outra, favorecendo uma reconciliação, sem derramar sangue — reconciliação que era indispensável à sobrevivência do Líbano.

16. C. A. McClelland, num relatório apresentado à conferência organizada pelo *Center of International Studies*, de Princeton, sob o título "Acute International Crisis in the Cold War".

Pode-se extrair uma conclusão otimista deste estudo de crises: o emprego da força armada, pelo menos entre as superpotências, reduziu-se gradualmente; a duração de cada crise também se reduziu. O bloqueio de Berlim durou meses, como se os dois "grandes" não soubessem como sair indenes da prova de força que haviam desencadeado. A guerra da Coréia prolongou-se por três anos, mas durante os dois últimos as negociações chocavam-se, de acordo com as declarações oficiais, contra um único obstáculo: a repatriação dos prisioneiros (os representantes da China Comunista se recusavam a admitir que os chineses aprisionados pelas forças norte-americanas pudessem "escolher a liberdade"). As crises de Suez e da Hungria foram resolvidas em poucos dias, e a do Iraque, Líbano e Jordânia, em poucas semanas. O número e o calibre das armas empregadas diminuiu, de crise para crise.

A esta interpretação otimista se objetará, com razão, que a *tendência para a diminuição da força empregada* só se aplica às relações diretas entre os dois "grandes", ou aos dois blocos. A União Soviética empregou uma dúzia de divisões contra a Hungria — mais do que o necessário para a repressão que, incisiva e brutal, foi mais curta e menos custosa. No Oriente Próximo, a intervenção norte-americana foi simbólica, lembrando a antiga diplomacia das canhoneiras *(gunboat diplomacy)*, e não teve por objetivo coagir pelo emprego simbólico da força, porém reforçar um governo legal por ato que simbolizava o apoio pela força.

O que impede de aceitar sem reservas esta tese — a tendência para a redução do emprego da força — é, antes de mais nada, o fato de que cada uma dessas crises constituiu um acontecimento especial, e que a comparação entre crises singulares produz a aparência de uma tendência, a qual pode ser, contudo, uma criação artificial, no espírito do observador. Os russos movimentaram um grande exército na Hungria porque a isto os obrigava a conjuntura militar. Os fuzileiros navais norte-americanos não dispararam nenhum tiro no Líbano porque esse comportamento prudente ajustava-se à conjuntura local. A verdadeira questão consiste em saber se os dois "grandes" aprenderam realmente a resolver suas disputas ao menor custo, e se estão decididos a limitar o uso da violência.

Com efeito, acredito que apesar da propaganda delirante e dos desafios homéricos, os Estados Unidos e a União Soviética aprenderam a se conhecer, e não se atribuem mais reciprocamente intenções belicosas. Supondo que os governantes soviéticos já tenham temido algum dia que os Estados Unidos desencadeassem uma guerra preventiva[17], há muito que

17. Pessoalmente, não creio que Stalin jamais tenha tido tal receio: quando ele temia um ataque alemão, entre 1933 e 1941, seu comportamento foi muito diferente do modo como agiu entre 1945 e 1953.

devem estar tranqüilos. Não poderia haver uma guerra preventiva: tomar essa iniciativa, hoje, corresponderia a se lançar na água com medo de se molhar. Levadas a uma posição de confiança no seu desejo mútuo de limitar os conflitos, as duas superpotências estão agora menos inclinadas à histeria e ao pânico, quando surge alguma crise, por culpa de um aliado ou um neutro.

É verdade que as mudanças de campo têm tido todas o mesmo sentido: uma ex-colônia é a princípio neutra, depois neutralista, para se tornar às vezes "progressista". Por quanto tempo os Estados Unidos se submeterão às regras do jogo que se impuseram a seus aliados, se as mudanças de campo se multiplicarem, sobretudo dentro da sua zona de influência (a América Latina)?

Aparentemente, as regras do jogo são as da Carta das Nações Unidas: o não-recurso à força. Contudo, como não se chegou a definir *agressão*, nem na teoria nem na prática, só se considera a forma direta da agressão: a violação das fronteiras de um país por tropas regulares; todas as outras formas de agressão foram implicitamente legalizadas e passaram a ser toleradas. O recrutamento e treinamento de guerrilheiros, para combater um governo estrangeiro (que os soviéticos consideram um exemplo típico de agressão, quando estão na defensiva), são hoje correntes. A Tunísia não oculta a proteção que concede aos *fellagha* da Argélia, e seria em vão que a França protestaria contra essa agressão por parte da Tunísia. A organização transnacional da guerrilha contra os impérios coloniais europeus recebeu a bênção das Nações Unidas e dos Estados Unidos (que também se dedicaram a esta atividade, na Guatemala — com êxito — em Cuba — sem êxito).

A ilegalidade da intervenção de tropas regulares e a legalidade da organização transnacional da guerrilha têm como única contrapartida a legalidade do apelo à ajuda externa feito por um governo reconhecido oficialmente. Os *fedayins* egípcios têm sido tolerados pelas Nações Unidas, mas a campanha israelense no Sinai foi condenada, e o ultimato anglo-francês ao Egito, também. Já a intervenção norte-americana no Líbano e a intervenção britânica na Jordânia são legais, porque foram realizadas em resposta a pedido de governos legais. Como uma intervenção estrangeira é legal, do ponto de vista do direito internacional, quando é solicitada pelo poder legalmente instituído no Estado, a rivalidade dos "grandes" desenvolve-se dentro de cada Estado, com o objetivo de favorecer os partidos ou líderes políticos que, no caso de necessidade, pedirão sua ajuda.

Vimos já que o direito internacional, que se fundamenta na soberania e igualdade dos Estados, não reflete a realidade atual mas, ao contrário, a

contradiz. Concebido pelos Estados europeus, que admitem reciprocamente seu direito a existir no cenário internacional, ele se estendeu por todo o mundo embora na própria Europa houvesse um conflito ideológico — fonte da heterogeneidade do sistema internacional — a comprometer sua aceitabilidade. Atualmente, o direito internacional é um convite permanente à hipocrisia, e cria para as superpotências a obrigação de dissimular o que não podem deixar de fazer: interferir nos assuntos internos dos Estados-membros da ONU. Nenhum Estado deixa de praticar essa interferência, mas todos procuram fazê-lo de modo a satisfazer, do ponto de vista formal, a regra da não-intervenção: a condição mais importante é assegurar que o governo local seja amigo. Quando os dois campos conseguem ao mesmo tempo atingir esse objetivo, o país divide-se, como a Alemanha, ou mergulha na guerra civil. Às vezes o país divide-se e uma das partes é incendiada por guerra civil (Coréia do Sul, Vietnam do Sul).

É evidente que as garras do jogo, no que concerne ao Terceiro Mundo (legalização da organização transnacional da guerrilha; obrigação de disfarçar a intervenção nos assuntos internos dos Estados; rivalidade entre as superpotências, cada uma das quais favorece um governo legal, devotado a sua causa), não são estabelecidas por decreto de um ou outro dos "grandes", nem por um acordo entre eles. São regras que decorrem da história diplomática dos últimos quinze anos. O formalismo jurídico consiste na extensão a todo o mundo (que é heterogêneo) de um direito elaborado por um sistema homogêneo, para seu uso. Na própria Europa, a heterogeneidade do sistema alterou seu caráter, porque a União Soviética, embora aceite os princípios da soberania e da igualdade dos Estados[18] contradiz seu espírito, na medida em que se considera um Estado revolucionário, cujas idéias se destinam a uma difusão mundial. Enquanto Estado soberano, a URSS adota a interpretação mais tradicional e mais intransigente da soberania; enquanto Estado, cujo governo está composto por membros do Politburo do partido comunista soviético, e orienta, de fato, a ação do Komintern, ela promove a subversão dentro dos Estados com os quais mantém relações diplomáticas, de acordo com os costumes dos *jus gentium europaeum*. Os Estados não-comunistas têm a escolher entre a tolerância desse jogo duplo e o rompimento das relações diplomáticas; e todos preferem, por razões óbvias, a primeira alternativa.

O reforço da posição da União Soviética, depois da Segunda Guerra Mundial, e a multiplicação de novos Estados ampliaram imensamente o escopo e as possibilidades do jogo duplo. Franklin Roosevelt, dentro da tradição wilsoniana, esperava das Nações Unidas uma contribuição deci-

18. Cf. Jean-Yves Calvez, *Droit International et Souveraineté en URSS*, Paris, Colin, 1953.

siva para a manutenção da paz. Considerava também que a ONU era um meio para impedir o retorno dos Estados Unidos ao isolacionismo. A combinação de um direito internacional que tendia a "criminalizar" a guerra com uma guerra civil em escala internacional (ou de uma organização transnacional da subversão), exprime-se logicamente na prática atual: os exércitos regulares não violam mais as fronteiras, mas se instalam em países estrangeiros, quando chamados por seus governos legais; dentro das fronteiras nacionais, os governos têm uma soberania eficaz, que permite que um "pequeno" apodere-se impunemente da propriedade de cidadão de um dos "grandes"; entretanto; como contrapartida dessa liberdade de ação, devem sofrer os resultados de um esforço constante dos "grandes" para influenciar suas decisões.

Poder-se-á indagar se essas regras do jogo não são mais favoráveis ao campo soviético do que ao ocidental. Este último talvez devesse denunciar constantemente a organização transnacional da guerrilha, em vez de acentuar a importância de não recorrer à força armada (que, na verdade, é apenas o não-recurso à força armada regular). De fato, os Estados industriais e os regimes ocidentais utilizam forças regulares, enquanto os países subdesenvolvidos e os partidos revolucionários recorrem ao terrorismo e à guerrilha.

Esta objeção não pode ser contestada, mas é difícil saber se as coisas poderiam ser diferentes. Não sabemos se a organização internacional teria podido reconhecer a legitimidade da réplica à atividade de guerrilheiros apoiados do exterior, mediante expedições punitivas. E se o reconhecimento da legitimidade de tais réplicas teria alterado o rumo dos acontecimentos. Pode-se alegar que a ameaça de represálias aplicadas por um exército regular contra bases de guerrilheiros teria, em alguns casos, uma certa eficácia; impediria pelo menos a consagração internacional do direito à agressão indireta. Mas os guerrilheiros da China, da Indonésia, da Indochina e da África do Norte exprimem uma situação revolucionária, que uma diferente legalidade internacional não conseguiria controlar.

Em conseqüência, a tendência para a diminuição do emprego da força só se aplica à força organizada, às tropas regulares. O número dos países perturbados por guerrilheiros talvez não seja maior hoje do que há quinze anos; mas nesse período os comunistas estabeleceram-se em muitos países que em 1945 estavam ainda em guerra. Em outras regiões, as revoltas nacionalistas asseguraram a independência de novos Estados, cujos regimes são mais ou menos precários; outros países ainda, em "áreas cativas" do Ocidente, estão agora ameaçados por movimentos rebeldes, ou se inclinam em favor da neutralidade ou do neutralismo.

Uma avaliação global da evolução havida nos últimos quinze anos — o

possível apaziguamento ou intensificação do conflito, e sua intermitência — não pode ser feita em termos simples ou categóricos. Houve, sem dúvida, uma intermitência de crises, mais ou menos violentas, seguidas por períodos de tranqüilidade; nada indica que essa intermitência esteja chegando ao fim. As crises destes últimos anos foram menos prolongadas, e comportaram uma violência menor, demonstrando uma certa habituação ao conflito, como se os adversários percebessem mais claramente suas intenções mútuas e agissem em conseqüência.

Mas a humanidade ainda não está perto de uma nova ordem internacional. Provocada ou explorada pelos partidos comunistas, e às vezes independentemente deles, a agitação revolucionária estende-se pelo Terceiro Mundo. É possível mesmo que amanhã os Estados Unidos não se sujeitem mais à regra da não-utilização da força armada regular, que impuseram a seus aliados.

Mesmo que continuem a se submeter a essa regra, não haverá pacificação enquanto subsistirem as três causas principais do que se convencionou chamar de "guerra fria": a *divisão da Europa*, a *corrida armamentista*, a *rivalidade pelo destino do Terceiro Mundo*, causas que refletem o que *são* as duas superpotências, tanto quanto a maneira como elas se conduzem internacionalmente. A pacificação exigiria a delimitação das zonas de influência, aceita pelos dois "grandes", o que não é compatível com a pretensão universal das suas ideologias. Por si mesmo, independentemente de qualquer atividade subversiva, o bloco socialista oferece aos países do Terceiro Mundo um modelo de desenvolvimento: o Ocidente não pode deixar de temer a difusão do exemplo soviético, porque os Estados que seguem esse exemplo tornam-se automaticamente seus inimigos.

Só se pode conceber uma melhoria no terreno da corrida armamentista — tudo indica que os duopolistas convenceram-se gradualmente das suas intenções recíprocas e que os dois olham com temor para os meios de destruição a que têm acesso. Em 1960, o fato mais importante da conjuntura internacional continua a ser o equilíbrio do terror: a vontade das duas superpotências de não fazer a guerra para a qual se preparam. É um fato importante e de caráter negativo: cada um dos "grandes" está paralisado com relação ao outro. Desde que não se enfrentem diretamente e que não usem suas armas mais destrutivas, têm condições de ver o mundo inteiro como um campo aberto a sua ação, ignorando as fronteiras dos Estados — que poderiam ser atravessadas pelos foguetes e que as ondas radiofônicas e os agentes subversivos atravessam permanentemente.

A finalidade do bloco ocidental não é destruir os regimes soviéticos, mas sim persuadir os comunistas de que há lugar no mundo para regimes diferentes, que não precisam se tratar como inimigos. O objetivo do bloco

soviético, contudo, é eliminar os regimes capitalistas, mediante os movimentos revolucionários, de libertação nacional ou social. Um dos blocos busca uma vitória política total (ou uma vitória militar absoluta); o outro, a coexistência pacífica — vista como um fim e não apenas como um meio.

Cabe indagar se os dirigentes soviéticos pensam ou agem em função da doutrina oficial da hostilidade incontornável entre os dois campos, ou da doutrina clandestina da aproximação crescente entre os dois mundos. Pessoalmente, parece-me que, *no momento* — mesmo na era de Kruschev —, é a doutrina oficial que predomina, não a outra.

É verdade que o medo da guerra total pode ser uma conseqüência do "emburguesamento" da URSS. A revolução russa já tem mais de quarenta anos[19]. Os privilegiados do regime e as próprias massas populares possuem alguns bens visíveis; mas os sofrimentos do povo russo foram tão grandes quanto as suas realizações materiais — tanto quanto o povo norte-americano, ele não é favorável a aventuras. Neste sentido, a atitude que as superpotências têm uma para com a outra é diferente da dos chineses, com relação aos Estados Unidos. Contudo, muitas vezes a União Soviética age, no que respeita ao Terceiro Mundo, como um Estado inimigo dos Estados Unidos, mais do que como um Estado revolucionário. Por exemplo: continua a assistir o regime egípcio, embora este persiga impiedosamente os comunistas locais.

Não nego a influência que pode ter o "emburguesamento" soviético sobre a política externa do país; penso, contudo, que essa influência é, no momento, secundária. A guerra termonuclear é horrível demais para que os governantes russos assumam o risco de desencadeá-la, voluntariamente ou por imprudência. Quanto ao Terceiro Mundo, os soviéticos acreditam que suas possibilidades de progresso aí são muito favoráveis para que lhes interesse aceitar uma fórmula de estabilização. Os dirigentes soviéticos precisam das categorias marxistas para fundamentar moralmente seu poder; e pensam de acordo com essas categorias há muito tempo para ceder ao ceticismo. Por isto continuam a acreditar na hostilidade irredutível dos dois blocos, como na fatalidade da sua vitória. Cada uma das superpotências age internacionalmente de acordo com sua realidade interna. Os Estados Unidos exportam mais capitais do que idéias; a União Soviética, mais idéias (e sobretudo ideólogos) do que capitais. Os norte-americanos sonham com um acordo entre os dois; os soviéticos imaginam que uma reconciliação é impossível.

Um único acontecimento (bastante possível, em futuro indeterminado) poderia alterar profundamente a conjuntura que descrevemos: a

19. Escrito em 1961. (N. do T.).

tomada de consciência, pela União Soviética, do perigo representado pela China. Os que acreditam que as *nações* e as *raças* são os verdadeiros atores da história consideram esse acontecimento como certo. Com sua população de 700 a 800 milhões[20], a China procurará estender-se algum dia rumo ao sul e ao norte. Se o motivo dos grandes conflitos é a posse de espaço, a Rússia, dona de vasta área quase vazia, já está virtualmente ameaçada pela populosa China. O povo russo pertence à raça branca e à zona cristã da civilização. O povo chinês é "miserável e incontável"[21]. Nestas condições, poderiam os russos permanecer indefinidamente como inimigos dos povos de sua mesma raça e religião?

No entanto, através da história nem a raça nem a religião jamais consolidaram unidades políticas ou impediram guerras. Cidades e Estados que se combateram impiedosamente foram quase sempre da mesma civilização. É possível que amanhã a China e a URSS tornem-se inimigos; duvido porém que a causa dessa hipotética hostilidade seja a cor da pele. O reagrupamento das raças em Estados continentais está além do nosso horizonte histórico.

Contudo, já se pode perceber a dissociação do mundo comunista. A partir do XXII Congresso do partido comunista da URSS, evidenciou-se a disputa entre os governantes soviéticos e chineses; as invectivas russas contra a Albânia visam ao gigante chinês, e as críticas chinesas ao revisionismo iugoslavo têm como destinatário o "irmão maior" russo.

Se aceitarmos os argumentos dos interlocutores, a China e a URSS têm concepções diferentes da estratégia adequada com relação ao Ocidente e ao Terceiro Mundo: os chineses recomendam uma diplomacia antiimperialista mais ativa, aceitando aumentar o risco da guerra; e desejariam apoiar, no Terceiro Mundo, os partidos comunistas, em vez de dar assistência a todos os governos *objetivamente* hostis ao Ocidente, como preconizava Kruschev.

Esta controvérsia seria causa ou conseqüência da tensão entre Moscou e Pequim? Os russos e os chineses se atacam com teses ideológicas porque têm diferentes interesses nacionais? Por que a URSS deseja impor sua au-

---

20. Escrito em 1961. Em 1975 a população do Estado chinês podia ser estimada em 835 milhões (incluindo o Tibet, o Turquestão chinês, a Manchúria e a Mongólia interior); num sentido restrito, a China propriamente dita (limitada ao norte pela grande muralha, e a oeste pelo Tibet) poderia ter uns 720 milhões. Com todas as qualificações que os dados disponíveis impõem, pode-se estimar que no ano 2000 o Estado chinês terá 1.200 milhões de habitantes, e a China *stricto sensu*, cerca de 1.025 milhões. A Sibéria tinha, em 1975, cerca de 34 milhões, e poderia ter 40 ou 50 milhões no ano 2000 (cf. Colin McEvedy e Richard Jones, *Atlas of World Population History*, Middlesex, Penguin, 1978). (N. do T.).

21. A expressão é do general De Gaulle.

toridade e a China a rejeita? Por que as duas nações não se encontram na mesma fase do processo de construção do socialismo, e a atitude externa de cada uma delas é determinada pelas exigências internas do regime? Não é possível — nem provavelmente necessário — escolher dentre essas hipóteses, mais complementares do que contraditórias.

Limitemo-nos a constatar que os Estados Unidos da América nada fizeram para provocar este quase rompimento entre a União Soviética e a China (da mesma forma como a União Soviética não é responsável pela revolução cubana). Os "dois grandes" do mundo comunista continuam a rivalizar no ardor com que denunciam o capitalismo e a proclamar solenemente sua fidelidade ao marxismo-leninismo: sobre este ponto, o Ocidente faria mal em não dar fé a suas palavras.

IV PARTE

PRAXIOLOGIA

AS ANTINOMIAS DA AÇÃO DIPLOMÁTICO-ESTRATÉGICA

INTRODUÇÃO

Nas ciências sociais, qualquer *teoria* contém implicações normativas. Contudo, conforme a natureza das condutas humanas que a teoria procura compreender sistematicamente, a passagem das proposições factuais para os imperativos da ação assume caráter diverso: tais imperativos ou são *conselhos*, mais ou menos incertos, ou *preceitos*, baseados em regularidades ou evidências.

Clausewitz observou que a estratégia não comporta uma teoria, como a tática, porque os problemas estudados pelos estrategistas são mais complexos do que os estudados pelos táticos e não apresentam a mesma regularidade. De que modo teria podido Napoleão vencer o tzar Alexandre? Seria Moscou realmente a chave da vitória? Considerando que Napoleão foi derrotado, que outra tática poderia ter usado, com melhores resultados? São indagações que não têm uma resposta certa. Nenhum outro chefe militar, antes de Napoleão, se havia perguntado sobre o plano de campanha contra a Rússia, em circunstâncias semelhantes. A teoria estratégica também se limitou durante muito tempo à enumeração de alguns princípios formulados vagamente: o *princípio da concentração das forças* (evitar a dispersão), o *princípio do objetivo* (escolher um plano e cumpri-lo, resistindo às pressões adversas), da *perseguição* (perseguir vigorosamente as vantagens obtidas), da *ofensiva* (aproveitar a iniciativa, no momento oportuno, e explorá-la plenamente para forçar uma decisão), da *segurança* (proteger suas forças e linhas de comunicação contra um ataque de surpresa do inimigo), da *surpresa* (enganar o inimigo a respeito das nossas intenções), da *economia de forças* (empregar plenamente todas as forças disponíveis).

Evidentemente, essas regras não permitem determinar qual a melhor estratégia, num contexto particular. De um certo modo, elas são contraditórias: é difícil obedecer ao mesmo tempo ao princípio da perseguição e ao

da segurança, ao da concentração e ao da economia de forças. O imperativo cartesiano — uma vez empenhado num caminho de prosseguir até o fim, sem voltar atrás — parecerá, de acordo com as circunstâncias, o cúmulo da obstinação absurda ou a expressão de uma resolução sábia.

O contraste entre a indeterminação estratégica e as regularidades será permanente? Parece, de fato, que a indeterminação estratégica não diminuiu (pelo menos até a era atômica), mas que o desenvolvimento tecnológico veio questionar muitas regularidades táticas. Dos preceitos formulados pelos teóricos do século XIX, a respeito da arte das batalhas e da fortificação militar, quantos permaneciam válidos para os exércitos motorizados da guerra de 1939-45? Só se pode responder depois de uma análise minuciosa, análise que, no entanto, não poderia afetar duas proposições banais: alguns preceitos estão subordinados a um certo estado do movimento e da concentração do fogo, outros resistem ao desenvolvimento prodigioso dos meios de destruição e de transporte.

A indeterminação estratégica subsiste hoje, e pode ser atribuída a duas causas irredutíveis: as decisões a tomar são influenciadas profundamente pela situação global, isto é, pelos elementos únicos devidos à conjunção de fatores; além disto, a decisão orienta-se para um objetivo menos claramente definido do que os objetivos táticos.

A decisão tomada por Napoleão de atacar a Rússia, igual à de Hitler, pertence a um contexto singular; a despeito da constância do teatro de operações, os acontecimentos de 1811 e em 1941 dependiam de circunstâncias históricas (relação de forças, possibilidades da Inglaterra, resistência russa etc.) mais ainda do que do meio geográfico. Quanto mais a ação diz respeito a uma conjuntura global, ou nela se insere, menos ela se pode limitar aos elementos da conjuntura que se repetem. A decisão de Churchill de enviar uma divisão blindada ao canal de Suez, no momento da batalha da Inglaterra, respondia a uma circunstância que, no contexto, não tinha precedente.

A segunda causa, menos evidente, tem conseqüências ainda maiores. Os preceitos táticos referem-se a um objetivo que quase sempre não se presta à contestação. O objetivo da batalha é levar a melhor sobre o inimigo; requer, portanto, não se deixar surpreender, manter as linhas de comunicação, cortar a frente inimiga, explorar o êxito militar etc. — uma variedade de subobjetivos. À medida que se sobe do nível do comando de pelotão para o do estado-maior geral, as ordens são cada vez mais influenciadas por considerações políticas e pela pluralidade dos objetivos, vinculando-se não apenas à situação local, e às operações específicas a serem executadas, mas à totalidade da campanha e à própria guerra.

Numa primeira abordagem, muitos observadores se inclinariam a in-

verter as proposições precedentes, afirmando a indeterminação tática (pois é preciso levar em conta as circunstâncias locais) e a determinação estratégica (o objetivo é um só: a vitória sobre o adversário)[1]. Mas a história contemporânea nos recorda que há muitas maneiras de ganhar uma guerra, que não são equivalentes entre si, e que a vitória final não cabe sempre a quem dita as condições de paz.

A conduta estratégico-diplomática — ou o comportamento de política externa — não pode ser mais determinada do que a conduta estratégica; ela comporta as duas causas de indeterminação que indicamos (a referência aos elementos singulares e únicos de cada conjuntura e a pluralidade dos objetivos) e outras ainda. Para começar, do momento em que se passa da constatação dos fatos aos preceitos, o paradoxo das relações internacionais torna-se plenamente visível: as relações entre os Estados são relações sociais que implicam recurso *legítimo* à força. Ora, o emprego da força não é, em si, imoral (a força a serviço da justiça foi sempre considerada moral). Contudo, se cada um dos atores é juiz, e juiz exclusivo, da legitimidade da sua causa, todos devem sentir-se ameaçados, e o jogo internacional torna-se uma luta na qual quem respeita as regras corre o risco de ser vitimado pela sua (relativa) moralidade. Donde dois tipos de indagação: 1) saber se a política externa é ou não intrinsecamente diabólica; 2) saber quais os meios legítimos, uma vez que os Estados são zelosos da sua independência.

Por outro lado, cabe indagar se se poderia ir além da política externa (por exemplo, submetendo os Estados a uma lei superior — a da segurança coletiva, ou de um império universal). Será possível pôr fim à "anarquia universal" — isto é, à pretensão dos Estados de fazer justiça com suas próprias mãos? Em outras palavras, a essência do relacionamento entre os Estados propõe dois problemas praxiológicos: o *problema maquiavélico* e o *problema kantiano* (o problema dos meios legítimos e o da paz universal).

O primeiro capítulo desta parte (Cap. XIX) estuda o problema clássico (sobretudo dos estudiosos norte-americanos) da antinomia do realismo e do idealismo. Num mundo onde não reina a lei, que conduta é moral? No capítulo seguinte, perguntamo-nos se o desenvolvimento das armas atômicas modifica a moralidade tradicional da ação diplomático-estratégica e se as doutrinas idealistas do pacifismo absoluto não são hoje a única forma de sabedoria, em matéria de comportamento internacional. A conclusão é que, felizmente ou não, não é assim: os estadistas e os cidadãos precisam agir com prudência, sem a ilusão ou a esperança da se-

1. A fórmula é do general Giraud. Os norte-americanos têm uma formulação análoga, a do general MacArthur: não há substituto para a vitória.

gurança absoluta, à sombra do apocalipse termonuclear como no passado estavam à sombra das divisões blindadas, das legiões ou falanges.

Admitindo-se que a rivalidade entre os dois blocos é no momento irredutível, os dois capítulos seguintes procuram esboçar a estratégia que ofereceria as melhores possibilidades de atingir os objetivos propostos pelo Ocidente: evitar a guerra total e sobreviver. O capítulo XXI analisa o aspecto propriamente militar; o capítulo XXII, o aspecto político dessa estratégia. Nesses dois capítulos, procuro extrair as conclusões que resultam tanto da análise formal da primeira parte do livro como das regularidades sociológicas da segunda parte e das descrições históricas da terceira.

Por fim, examino, nos dois últimos capítulos, à luz da experiência atual, os próprios fundamentos da ordem (melhor dito: da desordem) internacional, indagando se será possível submeter os Estados ao império da lei. Que "soberania" nacional, que "independência" teriam os Estados numa federação ou num império universal? Continuaria a haver Estados, como os conhecemos hoje? Um Estado universal mereceria a denominação de Estado?

Em outras palavras, os dois primeiros capítulos estão consagrados ao problema do fim último: a paz. Os dois capítulos intermediários procuram precisar a conduta adequada às exigências de hoje e que não contraria as esperanças do amanhã.

Contudo, há limites às conciliações almejadas. Por isto a situação do diplomata-estrategista (isto é, de todos nós) parecerá antinômica, se concluirmos que a história é violenta, e o nosso ideal, pacífico.

CAPÍTULO XIX

Em Busca de uma Moral
I. Idealismo e Realismo

Tentamos fazer a análise das relações internacionais independentemente dos julgamentos morais e das concepções metafísicas, tomando como ponto de partida a pluralidade dos Estados; a possibilidade da guerra, cuja sombra recai sobre as decisões dos estadistas; as regras legais ou consuetudinárias mais ou menos respeitadas pelos soberanos, porém nunca interpretadas de modo a excluir o recurso à força para salvaguardar os "interesses vitais" e a "honra nacional" dos Estados. Fizemos uma análise que a nosso juízo era neutra porque se limitava à compreensão dos *fatos* (como tem sido, através dos séculos, o relacionamento entre os Estados) e do seu *sentido subjetivo* (os estadistas, cidadãos e filósofos sempre admitiram uma *diferença de natureza* entre a ordem interna das cidades e a ordem reinante *entre* elas).

A conduta diplomático-estratégica nos pareceu uma combinação heterogênea. Basicamente, é uma conduta social cujos atores, salvo em casos extremos, reconhecem mutuamente sua humanidade, e até mesmo seu parentesco, e não acreditam que estão autorizados a infligir-se reciprocamente qualquer tipo de tratamento; mas é também uma conduta associal, na medida em que a força impõe uma decisão, nos casos de conflito, e constitui o fundamento do que os tratados consagrarão como norma. Na medida em que a conduta diplomático-estratégica é dominada pelo risco ou a preparação da guerra, ela responde à lógica da rivalidade, e não pode deixar de fazê-lo: esquece (e não pode deixar de esquecer) as virtudes cristãs, na medida em que estas contrariam as exigências da competição.

A natureza dupla do relacionamento entre as unidades políticas da origem ao debate filosófico e praxiológico. Os atores — as unidades políticas ou aqueles que as representam — procuram sempre justificar-se. Indagamos, contudo, se estão obrigados pelas razões jurídicas ou éticas que invocam ou se, ao contrário, devem agir de conformidade com o cálculo

das forças, de acordo com a oportunidade. Qual a importância que os Estados e os estadistas atribuem (ou devem atribuir) aos princípios, idéias, à moral e à necessidade?

1. *Das ilusões idealistas à prudência*

Em março de 1936, seguindo as ordens de Hitler, as tropas alemãs penetraram na Renânia, o que constituía, sem dúvida, uma violação do Tratado de Versailles e do Tratado de Locarno. É verdade que os porta-vozes do III Reich podiam alegar que o desarmamento da margem esquerda do Reno era injusto, uma vez que a França tinha fortificado sua fronteira. A igualdade de direitos[1], ideologia admitida por todos, conferia uma aparência de eqüidade a um ato que contrariava normas em vigor. O estadista, ou moralista, sem interesse direto na disputa teria decidido em favor da *legalidade* ou da *eqüidade*? Talvez preferisse uma réplica militar, para manter na Europa uma zona desmilitarizada, indispensável à sua segurança, ao constatar que a reocupação alemã da margem esquerda do Reno comprometia o sistema francês de alianças, pondo a Tchecoslováquia e a Polônia à mercê do III Reich.

O historiador contemporâneo não hesita em dar resposta a essas perguntas. Sabemos hoje que as tropas alemãs tinham ordens de se retirar, no caso do avanço das tropas francesas. A tentativa de sancionar pela força a violação de uma norma, a despeito da igualdade dos direitos, seria justificável, porque contribuiria para evitar (ou, pelo menos, retardar) a guerra de 1939 e porque é moralmente legítimo recusar a igualdade de direitos a quem se utiliza desse princípio para recusá-lo aos demais.

Se em 1933 a França tivesse seguido o conselho do marechal Pilsudski, empregando a força para derrubar Hitler, que acabara de chegar ao poder, teria violado o princípio da não-intervenção nos assuntos internos dos outros Estados e desrespeitado o direito da Alemanha de escolher livremente seu regime e seus governantes; isto lhe teria valido seguramente uma denúncia indigna por parte da opinião pública norte-americana, dos moralistas e idealistas, que acorreriam em defesa não do nacional-socialismo alemão, mas da regra da vontade popular e do princípio de não-intervenção. A violência cometida contra a nação alemã marcaria a ação francesa com o selo da infâmia, e o mundo nunca saberia quantas desgraças o desaparecimento precoce de Hitler lhe teria poupado.

1. Na verdade, é difícil determinar com rigor o sentido da igualdade de direitos porque, concretamente, cada indivíduo ou coletividade tem direitos próprios, diferentes dos dos demais.

Este comentário irônico, sobre um passado diferente do real, não tem por objetivo propor sub-repticiamente uma "ética da ação", mas apenas evidenciar algumas conseqüências da natureza própria das relações entre os Estados. Como estes não renunciam a fazer justiça com suas mãos e a decidir quais são as exigências da própria honra, a sobrevivência das unidades políticas vai depender, em última análise, do equilíbrio de forças; e os estadistas têm o dever de se preocupar primeiramente com a nação cujo destino lhes é confiado. A necessidade do egoísmo nacional deriva logicamente do "estado da natureza", ou "estado natural", que prevalece no relacionamento entre as unidades políticas soberanas.

Mas nem por isto se poderia comparar tal relacionamento com o dos animais na selva. A história política não é puramente *natural*. A conduta diplomático-estratégica tende a se justificar por meio de certas *idéias*, pretende obedecer a *normas* e submeter-se a *princípios*. Chamamos de *cínicos* os que consideram que as idéias, as normas e os princípios não passam de disfarces da vontade de poder, sem eficácia real. Por outro lado, dizemos que sofrem uma *ilusão idealista* os que não levam em conta o fato de que a ordem internacional requer a força para sustentar-se. A ilusão idealista assume formas diversas, de acordo com os imperativos ou valores invocados. O *idealismo ideológico* consiste em considerar uma idéia histórica como o critério exclusivo e suficiente do justo e do injusto; por exemplo, o direito dos povos a dispor de si próprios, ou a idéia da nacionalidade. Deliberadamente emprego dois conceitos diferentes, *direito* e *idéia*, porque ambos têm sido efetivamente empregados: a variação do vocabulário traduz aqui a inevitável insegurança do pensamento.

Em 1871, os alemães não negavam que a maioria dos alsacianos desejassem continuar sendo franceses, mas respondiam que, dois séculos antes, Luís XIV tinha violentado sua vontade e que o fato de ter aquela população cultura germânica era mais importante do que a preferência, acidental e transitória, de uma geração. Em 1919, os tchecos não afirmavam que os alemães dos Sudetos quisessem participar da Tchecoslováquia, mas alegaram que, sem o território ocupado por aquela minoria, estariam condenados à servidão. Fatalmente a liberdade de uns ou de outros tinha que ser sacrificada; e os tchecos eram mais numerosos do que os alemães dos Sudetos.

A tradução de uma idéia histórica em estatuto territorial não deixa de apresentar um certo grau de incerteza — ou porque ela comporta uma variedade de interpretações (qual deve ser o destino dos alsacianos de cultura germânica, que se consideram franceses?) ou porque as exigências da segurança impedem sua aplicação honesta (sem os Sudetos, habitados por minoria alemã, a Boêmia seria indefensável). O cínico será tentado a con-

cluir que neste caso as idéias servem apenas para encobrir apetites e interesses, mas nisto não terá razão. O idealismo ideológico não responde a toda a realidade: nenhum Estado considera *uma idéia* como um *absoluto*, a que tudo o mais deve ser sacrificado. Seria uma atitude perigosa: o não-reconhecimento das necessidades estratégicas e econômicas aumenta a precariedade de um estatuto, ainda que ele se ajuste, alegadamente, à idéia diretriz. Mas a maior parte dos Estados hesita em desprezar abertamente uma idéia que é utilizada, no século XX, para promover a anexação de populações acostumadas à independência ou desejosas de constituir Estados independentes[2].

O *idealismo jurídico* consiste em tomar decisões ou adotar uma estratégia em função de uma regra, mais ou menos definida. G. F. Kennan já denunciou muitas vezes o "idealismo legal", e os autores mais recentes — mesmo os que atribuem grande importância ao direito internacional, começam a fazer concessões à crítica dos realistas[3].

"Os autores reconhecem os méritos das críticas que observadores da qualidade de George Kennan têm feito à tendência de confiar excessivamente nos processos legais. A política externa norte-americana foi formulada muitas vezes sem que se desse suficiente atenção ao papel da força e dos interesses nacionais. Não queremos encorajar uma ingenuidade do tipo do 'idealismo legal', que consiste em confiar em regras abstratas, sem apoio institucional. Admitimos que as nações agem muitas vezes com parcialidade, visando a objetivos políticos imediatos." Mas os autores acrescentam, imediatamente: "Afirmamos, contudo, que uma grande parte da conduta internacional dos Estados é compatível doutrinariamente com critérios normativos, ainda que contradiga interesses particulares imediatos, e que o interesse próprio a longo prazo quer e deve dar apoio político a um comportamento ajustado ao direito internacional."

São muitas, e bastante conhecidas, as fórmulas legais ou semilegais que os diplomatas norte-americanos têm empregado para exprimir uma política ou para dissimular a ausência de uma política: o princípio da "porta aberta" na China (*open door policy*), o não-reconhecimento de alterações obtidas pela força, a colocação fora da lei da guerra como instrumento da política, a segurança coletiva. As duas primeiras fórmulas não pretendem modificar as características essenciais da política entre as na-

2. Os conquistadores têm diante de si três possibilidades: o extermínio do povo conquistado, sua deportação ou a instalação no poder da "quinta-coluna", com o estabelecimento de um Estado satélite. A idéia histórica exerce uma certa influência sobre o comportamento dos Estados, mas não garante sua sobrevivência.

3. Morton A. Kaplan e Nicholas de B. Katzenbach, *The Political Foundations of International Law*, New York, 1961, p. 10.

ções (objetivo das duas últimas), mas todas as quatro têm a mesma natureza: são proposições abstratas, apresentadas como tendo valor normativo, mas despidas de qualquer autoridade, uma vez que não exprimem exigências aprovadas realmente pelas consciências e não são apoiadas pelas forças ou instituições: não constituem, portanto, respostas válidas, soluções efetivas a problemas permanentes ou especiais.

O princípio da "porta aberta" se destinava a preservar a independência e a integridade territorial da China — objetivo considerado coerente com o interesse nacional e com os ideais dos Estados Unidos. A dificuldade não se originava somente nas ambições imperialistas das potências européias, mas na desintegração do antigo regime chinês e na inexistência de um governo central, em Pequim, capaz de se fazer obedecer por todas as províncias e respeitar pelos Estados estrangeiros. Enquanto uma nova dinastia não recebesse um mandato indiscutível do céu, as ingerências européias, visando obter privilégios ou zonas de influência, venceriam facilmente o obstáculo representado pela "política da porta aberta".

Menos eficaz ainda é o princípio do não-reconhecimento das alterações impostas pela força. As populações anexadas contra a vontade não se beneficiam com a rejeição do fato consumado, expressa pelos Estados Unidos. Todos sabem que, a longo prazo, o direito internacional termina por se submeter aos fatos: um estatuto territorial duradouro acaba sendo legalizado. Uma grande potência que quer impedir um rival de fazer conquistas arma-se — e não proclama antecipadamente sua desaprovação moral e abstenção efetiva (este é o significado daquele princípio).

A colocação da guerra fora da lei, pelo Pacto Briand-Kellog, e o princípio da segurança coletiva propõem um problema fundamental que examinaremos em outro capítulo: saber se é possível conceber e construir um sistema jurídico que assegure efetivamente a segurança dos Estados, retirando-lhes o direito de aplicar sua própria justiça. Uma coisa é certa: no período entre as guerras tal sistema não existia, nem teria podido existir.

Os mesmos autores que citamos anteriormente escrevem: "Os esforços no sentido de colocar a guerra fora da lei levaram à construção desse monumento supremo da futilidade humana, o Pacto Briand-Kellog." E ainda: "A presença ou ausência de meios institucionais para assegurar o respeito aos princípios jurídicos determina se um sistema de direito existe ou não. Para executar suas sentenças os tribunais internos podem recorrer à polícia ou, se necessário, a toda a força armada do Estado. O braço político do governo é obrigado a sustentar o processo legal: e um sistema de direito interno que não tenha a cooperação do corpo político não subsis-

4. M.A. Kaplan e N. de B. Katzenbach, *opus cit.*, p. 43.

tirá. A afirmativa de que o pacto da Liga das Nações e o Pacto Briand-Kellog colocaram as guerras de agressão fora da lei parece exagerada, em comparação com as realidades da sociedade internacional da época: aqueles instrumentos eram uma manifestação de *wishful thinking*, não de leis[5]."

Não será fácil determinar, em função do critério aqui postulado, as normas do direito internacional que merecem ser consideradas como propriamente jurídicas. Contudo, a respeito do Pacto Briand-Kellog a conclusão me parece indiscutível: nem o estado moral da comunidade das nações nem as instituições internacionais podem fundamentar a colocação da guerra fora da lei. Quem imaginava garantir a paz declarando a guerra contrária à lei pensava como um médico que pensasse poder curar uma doença declarando-a contrária às aspirações da humanidade.

Projetada na política entre as nações, a condenação da guerra de agressão comportava as dificuldades tradicionais de aplicação. Se em 1933 a França tivesse tomado a iniciativa, para manter o *statu quo* e impedir o ataque previsível do III Reich, seria formalmente culpada de um ato de agressão (em 1936, aquela iniciativa poderia ser apresentada como a sanção pela violação do Tratado de Locarno); essa hipotética agressão teria contudo objetivo limitado e conservador.

No entanto, quando a Alemanha tomou a iniciativa de modificar o *statu quo*, depois de armar-se e violar vários tratados, não se podia dizer que fosse tão culpada moralmente, já que o *statu quo* era injusto. Em outras palavras, é difícil condenar, moral ou historicamente, a iniciativa do recurso à força, que pode ser o único meio de prevenir um ataque de conseqüências fatais. Por isto não há tribunal que, julgando em termos de eqüidade, tenha condições de dizer quais as alterações pacíficas que são necessárias, impondo o respeito a essa decisão.

Se imaginarmos um sistema de Estados militarmente autônomos, será necessário admitir uma série de circunstâncias para que se possa aplicar o princípio da segurança coletiva. É preciso, antes de mais nada, que todos estejam de acordo a respeito da determinação do agressor, que estejam dispostos a subscrever o *statu quo* ou então que avaliem do mesmo modo os atos dos Estados conflitantes. Se um Estado é reconhecido unanimemente como agressor, do ponto de vista do direito e da eqüidade (como a Itália, na Liga das Nações), é preciso que os outros Estados sintam-se suficientemente interessados em salvaguardar a ordem jurídica para que aceitem os riscos e os sacrifícios eventuais, à luz de um interesse que não é estritamente nacional, mas que é *seu* interesse, pelo menos a longo prazo (admi-

5. *Ibidem*, p. 291.

tindo que todos os Estados que não participam do conflito queiram salvaguardar a ordem jurídica). Finalmente, é preciso admitir que a coalizão dos Estados, unidos contra a agressão, seja a tal ponto superior em força ao Estado culpado que este não tem outra alternativa senão capitular — ou então lutar desesperadamente.

Se o Estado agressor é tão forte quanto a coalizão que defende o direito, a segurança coletiva levará à generalização de um conflito que talvez pudesse ser limitado ou localizado, arriscando-se a provocar uma guerra total. Se muitos Estados se recusarem a assumir os encargos implicados nas sanções contra o agressor, a segurança coletiva paralisará as alianças defensivas sem substituí-las por uma aliança universal.

A crítica da ilusão idealista não é só de ordem pragmática, mas também ética. A diplomacia idealista torna-se muitas vezes fanática, dividindo os Estados em bons e maus, em pacíficos (*peace-loving*) e belicosos, concebendo uma paz definitiva mediante a punição dos primeiros e o triunfo dos segundos. Acreditando poder romper com a política de poder, ela exagera suas desvantagens. Às vezes os Estados obedecem a seus princípios e levam a determinação até a guerra e a vitória final; outras vezes, quando seus próprios interesses estão em jogo, ou as circunstâncias os obrigam, agem de acordo com a oportunidade. Os Estados Unidos não hesitaram em "intervir nos assuntos internos da Colômbia" para provocar ou favorecer a criação do Estado do Panamá, que lhes concederia soberania perpétua sobre a Zona do Canal. Para obter uma intervenção russa contra o Japão (o que não deveria ter feito), Franklin D. Roosevelt aceitou várias exigências de Stalin, algumas das quais só podiam ser satisfeitas às custas dos seus aliados chineses (cujo governo, aliás, não era contrário a tais concessões).

Empenhados numa competição incessante, que determina sua sobrevivência, nem todos os Estados comportam-se sempre da mesma maneira; mas não podem ser classificados, de forma permanente, em "bons" e "maus". É raro que todas as posições criticáveis estejam do mesmo lado e que um dos campos seja puro. Nosso dever primordial — político e moral — é ver a política entre as nações como ela realmente é, a fim de que cada Estado, preocupado legitimamente com seus próprios interesses, não permaneça de todo indiferente aos interesses dos demais. Nesta luta duvidosa, onde os antagonistas não têm títulos equivalentes e onde dificilmente uma das partes não mostra algum aspecto criticável, a melhor conduta (melhor, com relação aos valores que o próprio idealista deseja sustentar) é a ditada pela *prudência*. Ser prudente é agir em função da singularidade da situação e dos dados concretos disponíveis, não por espírito de sistema ou por obediência passiva a uma norma ou pseudonorma; é pre-

ferir a limitação da violência ao castigo do suposto culpado ou a uma justiça absoluta; é adotar objetivos concretos, acessíveis, de conformidade com a lei secular que rege as relações internacionais, e não objetivos ilimitados, possivelmente sem significação, tais como "um mundo seguro para a democracia", ou "um mundo onde não haja política de poder".

Duas citações de G. F. Kennan ilustram uma concepção análoga dessa atitude, ao mesmo tempo mais favorável à paz (ou à limitação da guerra) e à moralidade relativa de que os Estados são capazes:

"Devemos ser jardineiros, e não mecânicos, na maneira de abordar os assuntos mundiais". E, em outra passagem: "A tarefa da paz mundial será abordada do melhor modo não por meio de rígidas medidas jurídicas, mas pelos procedimentos tradicionais da prudência política. As fontes da tensão internacional nunca são gerais, mas sim específicas; e são sempre em parte imprevisíveis. Se quisermos isolar e reduzir eficazmente os conflitos resultantes, será preciso tratá-los em parte em termos de eqüidade histórica e em parte também sem perder de vista a relação de forças presente. Esses conflitos — não os esqueçamos — geralmente tocam as pessoas nos pontos sensíveis das suas emoções políticas mais violentas. Poucos serão capazes de uma devoção abstrata para com os princípios do direito internacional comparável às compulsões provocadas pelas guerras[6]."

2. *O idealismo da política de poder*

A conclusão da seção precedente (a prudência é a virtude suprema do estadista) parece evidente porque se baseia em dois fatos incontestáveis: o caráter singular de cada situação concreta (o que condena o espírito de sistema, ou de princípio) e a freqüência com que os Estados em conflito empregam a força[7], recurso que, a despeito das tentativas de transformar a guerra em crime, foi mantido pelo direito internacional escrito e consuetudinário. Não propomos, assim, uma oposição da *prudência* e do *idealismo*, mas sim da *prudência* e da *ilusão idealista*, seja ela jurídica ou ideológica.

Ao mesmo tempo, fica claro que mal começamos a abordar os problemas filosóficos e morais das relações internacionais. Que sentido devemos atribuir à competição entre os Estados? A política de poder é animal ou humana, ignóbil ou grandiosa? A vontade dos Estados de fazer justiça é criticável ou, ao contrário, deve ser admirada? Será a paz perpétua um

6. *Realities of American Foreign Policy*, Princeton, 1954, p. 92, citado por Kenneth W. Thompson, *Political Realism and the Crisis of World Politics*, Princeton, 1960, p. 60. Kennan exprimiu idéias análogas no seu livro *A Diplomacia Norte-Americana (1960-1950)*

7. O poeta Briand-Kellog só atribuía caráter criminoso à "guerra de agressão".

ideal, quiçá irrealizável? Devemos atribuir um valor positivo ou negativo à soberania dos Estados, a sua rivalidade permanente e suas guerras ocasionais?

O pensamento do historiador alemão Heinrich von Treitschke, enunciado em uma série de conferências na Universidade de Berlim, no fim do século passado, e publicado sob o título *Politik*[8], ilustra uma das duas atitudes possíveis a respeito da *política de poder*. Esta não seria uma servidão, mas expressão autêntica da Providência; segundo esse ponto de vista, o homem só realiza sua vocação moral no Estado e por meio do Estado; e os Estados só realizam sua essência por meio do conflito. A guerra não seria um ato de barbárie, mas uma prova sagrada que orienta justamente o destino dos povos.

Ilustremos com citações as três afirmativas acima:

"O Estado é o povo, legalmente unido, enquanto potência independente. Entendemos por povo um certo número de famílias que vivem em conjunto, com ânimo permanente. O Estado é portanto original e necessário; é tão essencial quanto a linguagem e continuará a existir enquanto durar a história[9]." Segundo a fórmula de Aristóteles, o homem é um animal político. E a motivação política do homem confunde-se com a tendência a criar um Estado. A idéia da *humanidade* não é para ele um dado imediato; foi o cristianismo que ensinou a considerar os homens como irmãos. Hoje ainda, "o homem se sente primeiramente alemão ou francês, e só depois homem enquanto tal (*Mensch überhaupt*)." "Não é verdade, fisiológica e historicamente, que os homens nascem enquanto homens, e só depois se consideram cidadãos[10]." Se a capacidade política é inata, e deve ser desenvolvida, não é conveniente considerar o Estado como um mal necessário; ao contrário, ele é uma necessidade suprema da natureza (*höhe Naturnotwendigkeit*).

O Estado é uma personalidade — no sentido jurídico e também no sentido moral e histórico. Como personalidade, tem uma vontade própria (*Wille*) — a mais autêntica de todas as vontades —, que nem sempre se confunde com a vontade dos seres vivos que o compõem, pois o Estado existe na sua história, graças à herança acumulada pelas gerações. "Há circunstâncias em que as sombras do passado são evocadas contra a vontade desencaminhada do presente (*gegen den verirrten Willen der Gegenwart*), afirmando-se com maior força[11]."

8. Editado por Max Cornelius, Leipzig, 1897.
9. *Ibid.*, p. 13.
10. *Ibid.*, p. 19.
11. *Ibid.*, p. 24.

Se o Estado é uma personalidade, disto resulta a pluralidade dos Estados, necessária e conforme à razão (*Vernunft-gemässe*). "Da mesma forma como entre os homens o *eu* pressupõe a existência do *não-eu*, entre os Estados é igual. O Estado só é potência (*Macht*) para se manter ao lado de outras potências igualmente independentes. A guerra e a administração da justiça (*Rechtspflege*) são tarefas primordiais mesmo do Estado bárbaro mais grosseiro — e essas tarefas só podem ser concebidas numa pluralidade de Estados que coexistem. Eis por que a idéia de um império universal (*Weltreich*) é odiosa (*hassenswert*); o ideal de um Estado que abranja toda a humanidade (*Menschheitsstaat*) não é um ideal[12]."

A pluralidade dos Estados não é apenas a conseqüência necessária da essência do Estado, mas também a expressão de uma riqueza humana e o testemunho de uma intenção da Providência. Nenhum povo pode realizar, sozinho, todo o conteúdo da cultura humana; cada povo é de algum modo parcial e limitado. "Os raios da luz divina parecem dispersos, de modo indefinido, pelos vários povos; cada um deles demonstra uma imagem e uma noção diferente da divindade[13]."

As nações que dão à cultura uma expressão individualizada intercambiam sua riqueza: a coexistência dos povos baseia-se na lei cristã do "dar e receber". Como os povos modernos aprenderam e aplicam essa lei, não desaparecerão, como aconteceu com os povos da Antiguidade. Mas não renunciarão a sua vocação e soberania. "A soberania, no sentido jurídico — a completa independência do Estado com relação a qualquer outra potência (*Gewalt*) existente no mundo — pertence de tal forma à essência do Estado que constitui o critério da sua natureza. Em toda parte onde alguma coletividade humana conquistou a soberania, aí encontraremos o Estado[14]."

"A soberania não pode ser partilhada, nem pode haver graus de soberania. É ridículo falar de um Estado superior (*Oberstaat*) ou inferior (*Unterstaat*). Gustavo Adolfo dizia: 'Não reconheço ninguém acima de mim, a não ser Deus e a espada do vencedor.' Uma vez mais, o futuro da humanidade não pode estar na união sob a autoridade de um único Estado; o ideal será instituir uma sociedade de povos (*Volkergesellschaft*) que, por meio de tratados concluídos livremente, limite a soberania sem a suprimir[15]." Mas, enquanto existirem Estados e a história seguir seu curso, essa "sociedade de povos" só terá um tribunal supremo: o das armas. Os

12. *Ibid.*, p. 29.
13. *Ibid.*, p. 29.
14. *Ibid.*, p. 35.
15. *Ibid.*, p. 37. Não haverá uma contradição formal entre a afirmativa de que não pode haver graus de soberania e a proposta de que os Estados a limitem? (N. do T.).

tratados limitam a soberania dos Estados, mas são estes que se impõem tais limitações; e eles nunca se obrigam definitivamente, mantendo sempre, de modo implícito, a reserva *rebus sic stantibus* ("se as circunstâncias não se alterarem"). Quando a guerra é declarada, todos os tratados entre os beligerantes deixam de existir. Ora, um Estado soberano tem direito incontestável (*unzweifelhaft*) de declarar a guerra no momento em que quiser fazê-lo (*wann er will*); pode, portanto, rasgar os tratados que assinou.

E não poderia ser de outra forma. A soberania implica a capacidade de determinar a extensão do poder — decidir sobre a guerra e a paz. Quando se propõe uma questão de importância vital, não há (nem se concebe que haja) um árbitro imparcial. "Se cometêssemos a loucura de tratar a questão da Alsácia como se ela já não estivesse decidida, confiando-a a um árbitro, quem poderia acreditar seriamente que este seria imparcial? Para qualquer Estado a solução de um problema desse tipo é uma questão de honra[16]."

Se a soberania autêntica pode ser definida pelo direito efetivo de recorrer às armas, só o Estado poderoso é autenticamente soberano e, portanto, um Estado genuíno. "Se o Estado é potência, só o Estado realmente potente se ajusta à idéia de Estado[17]." Acrescenta Treitschke, em estilo bem diferente do modo de pensar de nossos dias: "Por isso o Estado pequeno é incontestavelmente risível. Não é a fraqueza que é ridícula, mas a fraqueza que toma ares de potência." Na Alemanha dividida entre a nostalgia dos pequenos Estados que a compunham e a exaltação da obra unificadora de Bismarck, o historiador toma partido pela segunda sem hesitação ou reserva. Para ele, é na "grande potência" que se realizam os valores mais elevados do Estado.

A grande potência justifica-se, em última análise, porque só ela pode vencer a prova da guerra. E só a guerra impede os indivíduos de se perderem inteiramente na atividade econômica privada, lembrando-lhes sua vocação política e restabelecendo o primado do Estado sobre a sociedade. Só a guerra limita o materialismo que tudo invade e reanima o culto dos valores nobres. "A guerra é a política *kat' exokhén* (por excelência). Sempre se confirmará a verdade de que só ela confirma a existência de um povo[18]." O Estado não é só um bem moral elevado, mas também a condição da durabilidade dos povos. Só através do Estado a evolução moral (*sittlich*) do homem alcança seu ápice[19]." "Sem a guerra, não há Estado[20]." Todos os

16. *Ibid.*, p. 38.
17. *Ibid.*, p. 43.
18. *Ibid.*, p. 60.
19. *Ibid.*, p. 63.
20. *Ibid.*, p. 72.

Estados que conhecemos nasceram com a guerra. A proteção dos cidadãos pelas armas é a tarefa mais essencial do Estado. Não precisamos deplorar que a paz eterna não constitua um ideal mais válido do que o império universal, pois as guerras têm sido, são e serão sempre fecundas. "Os grandes progressos culturais da humanidade precisam ser realizados contra a resistência da barbárie e da irracionalidade (*Unvernunft*), exclusivamente pela espada. Também entre os povos civilizados (*Kulturvölker*) a guerra é o processo pelo qual os Estados fazem valer suas reivindicações[21]." Em vão a Prússia tentou convencer os pequenos Estados alemães de que lhe cabia governar todo o país: seus argumentos só se tornaram convincentes no campo de batalha.

Mas, o julgamento das armas será definitivo? Será a história do mundo o tribunal dos Estados? Treitschke acha que sim, mas faz algumas reservas, ou qualificações: "Nenhum povo foi destruído com tanta justiça quanto a Polônia[22]." De modo geral, a evolução dos Estados é a forma externa e necessária que assume a sua vida interior. Deste modo os povos atingem a forma estatal que reflete sua substância moral. Contudo, esta justiça histórica é imperfeita, porque os executantes das suas sentenças são também culpados. E o destino dos Estados é comandado não só pela força moral, mas pela lei do número.

Por isto também só a longo prazo os julgamentos do deus da guerra aparecem como julgamentos de Deus. "Um Estado como o prussiano, internamente mais livre e mais razoável do que o francês, refletindo a disposição do seu povo, pode chegar bem perto da aniquilação, devido a um entorpecimento temporário[23]."

Embora justifique a política de poder, com sua manifestação simbólica — a guerra — como condição necessária das virtudes superiores e do heroísmo, o historiador alemão não defende um maquiavelismo vulgar. Uma política legal e leal é quase sempre também a mais eficaz, a que produz melhores resultados, porque inspira confiança aos outros Estados. A mentira não é uma qualidade típica ou um instrumento indispensável da diplomacia. A exigência de que a política submeta-se à lei moral, universalmente válida, é reconhecida também na prática[24]. Por isto, não se pode invocar, de modo geral, uma contradição entre a política e a moral.

Às vezes, contudo, a política deve ir ao encontro do direito positivo: os tratados não podem constituir um imperativo absoluto. Mas a idéia essencial, mais forte do que os conflitos eventuais entre as obrigações impostas

21. *Ibid.*, p. 73.
22. *Ibid.*, p. 22.
23. *Ibid.*, p. 73.
24. *Ibid.*, p. 97.

pelo direito e as necessidades da ação, é a de que a lei moral (*sittliches Gesetz*), de inspiração cristã, ordena aos Estados que cumpram sua vocação, isto é, que adquiram potência. "Lembremo-nos de que a essência dessas grandes personalidades coletivas é a potência e que, em conseqüência, o Estado tem o dever moral de cuidar (*sorgen*) da sua potência[25]."

"O indivíduo pode sacrificar-se pela nação e deve fazê-lo. Mas um Estado que se sacrifica por um povo estrangeiro não só age moralmente mas contradiz a idéia da sua afirmação própria (*Selbstbehauptung*), que é o que existe nele de mais elevado." De todos os pecados que o Estado pode cometer, o mais imperdoável é a fraqueza, "pecado contra o Espírito Santo da política[26]". A teoria de que há uma antinomia da política e da moral conquistou aceitação porque os advogados gostariam que os conflitos entre os Estados fossem resolvidos por tribunais, e porque os juristas consideram o respeito aos tratados mais importante do que a salvação pública. Quer a moral se torne mais política ou a política se torne mais moral, ambas admitem que os julgamentos sobre o comportamento dos Estados devem tomar como ponto de referência sua natureza e seus objetivos.

Uma tal política de poder nem sempre pode empregar os meios que o catecismo cristão recomenda ou tolera. Sobretudo quando se trata de povos "bárbaros", ou "inferiores", esses meios são às vezes inevitavelmente cruéis. Por outro lado, a astúcia exerce um papel legítimo nas manobras diplomáticas. Mas a política de poder, moderada e inteligente, não se lança, como Napoleão, em conquistas ilimitadas, empreendimentos incompatíveis com a relação de forças, imorais e condenados ao insucesso.

A conclusão da filosofia de Treitschke não é cínica, pelo menos se a considerarmos estritamente na sua letra. No último capítulo do livro, a doutrina naturalista do poder é refutada explicitamente: "O objetivo do Estado é manter a ordem interna; mas como fazê-lo, se, no exterior, ele não se compromete com nenhuma legalidade?[27]" Um Estado que, por princípio, desprezasse a fidelidade e a fé (*Treue und Glauben*) estaria ameaçado permanentemente pelos seus inimigos. O Estado é potência, não para si mesmo, mas para proteger e promover bens mais elevados. Sozinha, a guerra não fundamenta nenhum direito. O Estado precisa ser sensível na sua honra. "Se sua bandeira for injuriada, deve exigir uma satisfação; se não obtiver satisfação, deve declarar a guerra[28]." "O respeito (*Ach-*

25. *Ibid.*, p. 100.
26. *Ibid.*, p. 27.
27. *Ibid.*, t. II, p. 544.
28. *Ibid.*, t. II, p. 551.

tung) ao qual tem direito na sociedade dos Estados nunca deve ser objeto de renúncia[29]."

A despeito desta preocupação com a honra e o prestígio (noções estranhas ao pensamento norte-americano), as últimas palavras do historiador alemão lembram a diplomacia norte-americana: "Trata-se não de controlar a história, mas de compreender como a razão divina manifestou-se progressivamente na diversidade da vida real. A grandeza do estadista consiste em saber interpretar os sinais do tempo, em ser capaz de reconhecer como a história do mundo desenvolve-se num momento determinado do seu progresso. Nada convém mais ao político do que a modéstia, dada a multiplicidade e a complexidade das relações com que precisa lidar; ele não se deve deixar arrastar por caminhos incertos e sombrios (*ungewisse, dunkle*), mas buscar somente objetos acessíveis, conservando diante dos olhos seu objetivo, de forma clara e vigorosa."

Modéstia, limitação dos objetivos, ponderação de diversas considerações antes de tomar uma decisão — estes conselhos de prudência aproximam-se dos G. F. Kennan, que mencionamos no fim da seção precedente. Compreender sua época, resolver os conflitos como eles se apresentam, levar em conta a relação de forças, não tentar converter os Estados ou modificar a política internacional — esta é a tarefa do diplomata-jardineiro, na opinião do antigo embaixador norte-americano em Moscou. O historiador alemão e o diplomata chegam a alguns preceitos semelhantes, embora se inspirem em filosofias totalmente diversas.

São pontos de semelhança significativos, que não precisamos considerar paradoxais — desde que não esqueçamos que Treitschke assume uma posição idealista e que Kennan não rejeita o qualificativo "realista" que os comentaristas lhe atribuem. Os dois recomendam prudência: um deles a partir de uma política de potência exaltada, que considera consentânea com a vocação dos homens e dos Estados; o outro, a partir de uma política de potência aceita com resignação, para evitar males maiores.

3. *Da Machtpolitik à power politics.*

Selecionando outros textos, seria fácil acentuar mais ainda o nacionalismo e o cinismo de H. von Treitschke.

Por exemplo: a idéia da diversidade dos povos, sob os raios da luz divina, poderia ser usada como fundamento para pregar modéstia ou tolerância. Contudo, o historiador alemão a utiliza para uma lição de orgulho: "Cada povo tem o direito de crer que certas forças da razão divina encon-

29. *Ibid.*, t. II, p. 551.

tram nele sua mais formosa representação. Nenhum povo chega à consciência de si próprio sem se superestimar." Treitschke acrescenta que aos alemães falta esse orgulho maciço. Em outra passagem, evoca o uso de vençedores na guerra que, a despeito da sua superioridade cultural, não são suficientemente numerosos para converter os povos submetidos a seu domínio. É a situação dos alemães na Lituânia e na Letônia, por exemplo. E não hesita em concluir: "Não havia outra solução a não ser a manutenção desses povos na maior incultura possível (*möglichste Unkultur*), a fim de que não se tornassem perigosos para seus senhores pouco numerosos[30]."

Treitschke não tem dúvidas de que as nações européias continuam a ser os atores da história — os que têm o direito de usar a espada para cumprir sua vocação, criando os valores supremos da cultura. Não concebe que possa surgir amanhã um tipo superior de Estado, ou que, em outros continentes, desenvolva-se uma cultura igual à européia. "A Europa será sempre o coração do mundo; como conhecemos hoje todo o mundo, podemos prever que ela continuará a sê-lo no futuro[31]."

Hoje, não é mais necessário dissipar as ilusões da vaidade européia ou germânica. O semicinismo que pode resultar da política de poder de inspiração idealista nos parece quase ingênuo, à luz da experiência deste século. O que ainda nos interessa no pensamento de Treitschke é sua justificação, quase que exaltação da soberania do Estado, da rivalidade de potência e da guerra. Em outros capítulos teremos ocasião de retomar alguns dos problemas trazidos por esta defesa da política de poder: a individualidade da soberania, a impossibilidade de um Estado superior (*Oberstaat*). A filosofia política alemã do século passado nos ajuda a compreender até que ponto a filosofia norte-americana dos nossos dias é diferente.

Ao cruzar o Atlântico, para se transformar em *power politics*, a *Machtpolitik* de Treitschke sofreu uma mutação de ordem espiritual: transformou-se em fato, deixando de ser um valor. Os autores norte-americanos que pertencem à escola realista constatam que os Estados, movidos pela sua vontade de poder, estão em rivalidade permanente; mas não se felicitam por isto, nem consideram essa situação parte de um plano divino. A recusa dos Estados em se submeterem a uma lei comum, ou a um árbitro, parece a esses autores um fato incontestável e inteligível, mas não sublime. "A tarefa racional de um povo, constituído em Estado e consciente de si próprio, é manter seu lugar na sociedade dos povos, dando assim uma contribuição à grande tarefa cultural da humanidade[32]." Dessa forma Treitschke justificava, com a vocação cultural, o dever político dos povos.

30. *Ibid.*, t. I, p. 127.
31. *Ibid.*, t. II, p. 534.
32. *Ibid.*, p. 32.

Não creio que os realistas norte-americanos — seja o teólogo Reinhold Niebuhr, o diplomata George F. Kennan ou o professor Hans J. Morgenthau — tenham estabelecido uma vinculação de tal modo estreita entre a vontade de poder e a cultura. Estaria tentado a resumir a oposição entre os doutrinadores alemães da *Machtpolitik* e os teóricos norte-americanos da *power politics* citando a célebre fórmula forjada por Max Weber para ilustrar o contraste entre os puritanos, da aurora do capitalismo, e os homens contemporâneos: "Os puritanos queriam ser profissionais; nós somos obrigados a sê-lo." Os nacionalistas alemães queriam a política de poder por si mesma; os realistas norte-americanos consideram-se obrigados a constatar sua existência e a aceitar suas leis.

É um teólogo, Reinhold Niebuhr, que passa por inspirador da escola realista. Sua crítica da filosofia liberal, otimista e individualista da política externa, tem como origem e fundamento uma certa concepção da natureza humana. O homem foi corrompido pelo pecado original; é violento e egoísta. Os Estados, seres coletivos, são piores do que os seres individuais. Estes últimos podem às vezes praticar as virtudes cristãs; os primeiros, jamais. A imoralidade dos Estados, que conflitam entre si, é ainda maior porque os cidadãos podem ter o sentimento legítimo de agir moralmente quando se devotam ao Estado, chegando a se sacrificar por ele. Mas, como o Estado é fundamentalmente imoral[33], interesseiro e violento, os cidadãos permenecem prisioneiros de uma espécie de egoísmo tribal, mesmo quando estão a serviço da comunidade. Tomando Cristo como termo de referência e como critério dos valores éticos, Niebuhr não se cansa de insistir na contradição radical entre virtudes políticas e a ação política — em particular a ação diplomática. Não há Estado que tenha sido criado e se mantenha sem o emprego da força. É a corrupção do homem pelo pecado que se manifesta no curso violento da história — que os filósofos que acreditam na paz assegurada pelo direito e condenam o recurso à força se obstinam em ignorar.

Certamente não seria impossível encontrar textos doutrinários alemães relacionando a guerra com o pecado e textos doutrinários norte-americanos valorizando a prudência do estadista. De fato, Treitschke escreve: "Enquanto a espécie humana continuar a ser o que é hoje, marcada pelo pecado e pelas paixões, a guerra não poderá desaparecer da superfície da terra[34]." De seu lado, R. E. Osgood, em *Guerra Limitada*[35], chega

33. Eis as qualidades negativas atribuídas ao Estado por Niebuhr: *lust for power, pride, contempt toward the other, hypocrisy, moral autonomy* (ambição de poder, orgulho, desprezo para com os outros, hipocrisia, autonomia moral).

34. *Ibid.*, t. II, p. 554.

35. Chicago, 1957.

a declarar imoral qualquer guerra cujos motivos fossem, ou pretendessem ser, transcendentais. "Mas a força militar não só é ineficaz como instrumento para atingir fins morais transcendentais; é também moralmente perigosa, porque o uso da força para atingir esses fins grandiosos tende a se transformar num fim em si, que não se subordina mais a restrições de ordem moral nem a limites práticos, mas reflete uma intoxicação com ideais abstratos[36]." Empregar a força para garantir a posição da democracia no mundo (*make the world safe for democracy*) ou para substituir a política de poder pelo império da lei, com a responsabilização dos culpados e a instituição de uma sociedade das nações, significa empenhar-se num empreendimento que corre o risco de ser violento, embora tenha por objetivo último a eliminação da violência: a realidade não se curvará jamais a esses sonhos sublimes. Daí a conclusão do autor: "Neste sentido, as nações fariam melhor em renunciar ao uso da guerra como instrumento de qualquer política que não fosse uma política nacional." Deste modo, o egoísmo nacional, sem por isso se transformar em uma razão sagrada, aparece como a atitude mais moral, além de ser a mais prudente.

Estes textos (e há muitos outros do mesmo gênero) deixam intacta, a meu juízo, a oposição de clima intelectual, metafísico — talvez mesmo teológico — entre o doutrinador alemão do fim do século passado e o teórico norte-americano de hoje. A fórmula banal que Treitschke, que era cristão, utiliza de passagem (enquanto o homem for um ser corrompido pelo pecado, a guerra não desaparecerá da face da terra) não exprime o sentido profundo da sua doutrina nem a lição que os alunos deveriam extrair das preleções do mestre. Diferente valor instrutivo são as passagens — longas, eloqüentes e persuasivas — que proclamam o valor educativo da guerra e denunciam a idéia da paz eterna. Amanhã, quando ressurgir a guerra, será Deus a enviá-la aos homens para curá-los da sua cegueira, do seu abandono ao prazer, para ensinar-lhes as virtudes superiores da devoção e do sacrifício que eles se arriscavam a esquecer. Esta é uma linguagem que nenhum realista usaria. No máximo, ele procuraria identificar "equivalentes morais da guerra[37]".

Quanto à justificação do interesse nacional, ela tem um significado diferente, num e noutro caso. Niebuhr, Morgenthau, Kennan e Osgood não exaltam o "egoísmo sagrado" dos Estados; ao contrário, temem que esse egoísmo possa tornar-se pior, mais brutal e menos razoável, se for dissimulado com palavras grandiosas e vagas. Sob o pretexto de punir um agressor, pode acontecer que um Estado leve a guerra até o extremo, cau-

36. P. 17.
37. Título de um livro de William James.

sando a destruição do Estado inimigo — destruição ainda mais imoral porque apresentada de forma ética, ainda mais egoísta porque alegadamente obedece a um princípio transcendental. Em outras palavras: se os realistas chegam à conclusão de R.E. Osgood — a força *só deve ser utilizada a serviço de uma política nacional* —, não é porque tenham a intenção de atribuir ao egoísmo coletivo um valor sagrado (como era a inclinação de Treitschke), mas porque a seus olhos o pretenso idealismo ou dissimula uma vontade de poder, ainda mais perigosa porque inconsciente, ou leva ao desastre, porque é incompatível com a essência da política entre os Estados. Os ensinamentos de um teólogo como Niebuhr, ou de um professor como Osgood ou Morgenthau, são inseparavelmente *pragmáticos* e *éticos*: os estadistas *precisam* cuidar do interesse da coletividade que dirigem, mas não estão obrigados a ignorar o interesse das outras coletividades. O realismo — reconhecimento do egoísmo das nações — é mais propício à tomada de consciência dos interesses e das idéias alheias do que o idealismo ou o culto de princípios abstratos. Niebuhr (e talvez Morgenthau) acrescentaria que o realismo não deve ser cínico e que "o remédio para o idealismo pretensioso, que pretende saber mais do que é possível sobre o futuro e sobre os homens, não é egoísmo, e sim preocupação simultânea com o eu e com os outros, em que o eu — individual ou coletivo — conserva um respeito decente pelas opiniões da humanidade, derivado de uma consciência modesta dos limites do seu próprio saber e poder[38]". As nações são egoístas, porém "o sentido da justiça deve impedir a prudência de ser excessivamente prudente, isto é, de ser oportunista em demasia no seu modo de definir o interesse[39]".

A fórmula "o eu — individual ou coletivo" — denota uma segunda mutação da *Machtpolitik:* o abandono, ou pelo menos a menor acentuação, do *primado da política externa*. Para Treitschke, o Estado é a balança (da justiça) e a espada (da guerra). Mas é antes de tudo a espada, porque a justiça só pode ser imposta por meio da espada. Empenhados numa polêmica contra o falso idealismo, mas impregnados pela filosofia individualista e moralista predominante no seu país, os realistas norte-americanos tomam como ponto de partida ou a natureza do homem (interessado e violento) ou a natureza da política, que não dispensa a potência, objeto ou meio da rivalidade entre os "eus" individuais ou coletivos.

Em inglês, a palavra *power* tem um sentido muito amplo (ou muito vago) porque traduz, de acordo com as circunstâncias, as palavras *poder*,

38. Recolhido na coletânea *R. Niebuhr on Politics*, publicado por Harry R. Davis e Robert C. Good, 1960, p. 332.
39. *Ibid.*, p. 334.

potência e *força* (em francês: *pouvoir, puissance* e *force*). Antes de tudo, no sentido mais geral, *power* é a capacidade de fazer, de produzir, de destruir, de influenciar. Significa também a capacidade legal de comando ("chegar ao poder, exercer o poder"), bem como a capacidade (individual ou coletiva) de impor a vontade, um exemplo, idéias. Por fim, é o conjunto dos meios — materiais, morais, militares, psicológicos — de que se valem as três diferentes capacidades que mencionamos[40].

É legítimo adotar o conceito de *power* como a noção fundamental e original de toda ordem política — isto é, da coexistência organizada de indivíduos. É verdade, com efeito, que dentro dos Estados como no cenário internacional, há um confronto de vontades autônomas, cada uma das quais tem seus objetivos próprios. Essas vontades, que não surgem espontaneamente, procuram se contrariar. Bismarck quis realizar a unidade alemã sob a direção da Prússia, a despeito da oposição de Napoleão III, como J. F. Kennedy quis ser o presidente dos Estados Unidos da América, contra a oposição de R. Nixon. Penso, contudo, que essa semelhança esconde o essencial, a saber que os membros de uma coletividade obedecem às leis e se submetem à solução dos seus conflitos mediante a aplicação de determinadas regras, enquanto os Estados, que circunscrevem a liberdade de ação dos indivíduos pelas obrigações que lhes impõem, até hoje se reservaram o direito de recorrer à força armada e de definir o que entendem por "honra", "interesses vitais" e "legítima defesa". Sobre este ponto, a escola realista norte-americana me parece pouco avançada, em comparação com o pensamento tradicional europeu. Obcecados pela preocupação em refutar a "filosofia do contrato" (a versão liberal que considera que o *homo politicus* poderia ser disciplinado exclusivamente pelo respeito à lei e à moralidade), os realistas colocam o poder contra a lei, ou a moralidade. Definem a política pelo poder e não a política internacional pela ausência de um árbitro e de uma polícia supranacional.

É também um cristão, desta vez um inglês, que se volta outra vez para a tradição, ao escrever: "In international affairs it is the situation of hobbesian fear which so far as I can see has hitherto defeated all the endeavour of the human intellect[41]."

Nem R. Niebuhr nem H. J. Morgenthau ignoram que os conflitos entre os cidadãos, dentro de uma coletividade, desenvolvem-se de acordo com regras (nas sociedades modernas, a mais importante delas é a *Constituição*) ou são resolvidos pelos tribunais. A oposição entre "o monopólio da

40. Vide Cap. II, em especial a seção I (N. do T.).

41. Nas relações internacionais é a situação do medo, de Hobbes, que me parece ter prejudicado, até hoje, todos os esforços da inteligência humana" (Herbert Butterfield, *Christianity and History*, Londres, 1949, p. 90).

violência legítima" e a "pluralidade das soberanias militares" evidentemente não escapa ao seu conhecimento. A insistência com que H. J. Morgenthau nos lembra que a sobrevivência constitui (e deve constituir) o objetivo primordial dos Estados corresponde à admissão implícita da situação hobbesiana entre os Estados — e, portanto, da diferença essencial entre a política internacional e a política intra-estatal. Não deixa de ser verdade, porém, que tal confissão é apenas implícita.

Não me parece impossível compreender essa diferença da análise, de acordo com o pensamento em que ela se baseia. Já dissemos que os realistas norte-americanos situam-se ao lado dos idealistas, e depois deles; os realistas pensam *contra* — criticam a descrição que os idealistas fazem do mundo e seus preceitos. Por isto são levados, sem ter plena consciência disto, a seguir o exemplo daqueles que criticam. Ora, todos, ou quase todos os idealistas aceitam o postulado de que não há e não deve haver uma diferença essencial entre a política dentro do Estado e entre os Estados. Para eles, o Estado está a serviço dos indivíduos, e não o contrário; precisam obedecer à lei, da mesma forma que os cidadãos. Uma vez estabelecida a lei internacional, qualquer recurso legal à força será uma ação de polícia — como acontece hoje dentro do Estado.

No plano da sociologia e da história em vão se procurará traçar um limite nítido entre o emprego da força armada pelo Estado, para se constituir como tal, e o uso dessa mesma força contra os inimigos externos. A constituição e a desintegração dos impérios ou das nações pressupõe que um inimigo, externo no início das hostilidades, se torna no fim um compatriota; ou, inversamente, que os concidadãos se combatam porque uma parte deseja organizar-se sob a forma de unidade independende. Essa continuidade de fato não contradiz a distinção essencial mas, para demonstrá-la, seria necessário empregar métodos que a escola norte-americana não utiliza: ou a análise do significado intrínseco de uma atividade humana, ou a reflexão sobre a própria história. A visão do progresso da humanidade, das tribos ao império universal (passando pelos Estados nacionais) é falseada por uma extrapolação ilegítima. A ampliação das zonas de soberania não passa de uma alteração de escala, dentro de um processo histórico cuja natureza não muda; mas a unificação estatal da humanidade significaria uma conversão *da* história, e não *na* história.

Enquanto a escola idealista se limita a criticar as ilusões morais e jurídicas, esses equívocos conceituais não apresentam inconvenientes sérios. Mas quando o realista se transforma em formulador teórico, quando pretende oferecer não uma imagem bruta mas um retrato retocado, um quadro racional da política entre os Estados, torna-se necessário empregar noções definidas rigorosamente.

Os dois conceitos fundamentais de Hans J. Morgenthau são o *poder* ou *potência* e o *interesse nacional*. Mas a potência é considerada como meio necessário a qualquer empreendimento ou apenas como o objetivo a que se associa o *eu* individual ou coletivo? Ou é o objetivo prioritário dos Estados, já que estes só podem contar consigo mesmos para sobreviver? Seria fácil encontrar citações em favor de cada uma dessas interpretações.

A oscilação entre as interpretações é marcante nas primeiras páginas de *Politics Among Nations*, de Morgenthau[42], onde se lê que: "international politics, like all politics, is a struggle for power. Whatever the ultimate aims of international politics, power is always the immediate aim[43]". A noção de *objetivo imediato* é equívoca: se a potência não é uma finalidade última, o objetivo imediato só pode ser considerado como um meio. Em outra passagem, lê-se: "Como a aspiração ao poder é o elemento característico da política internacional, como de qualquer modalidade da política, a política internacional é necessariamente política de poder[44]." Mas, se a aspiração à potência tivesse na política internacional a mesma função que em qualquer política, desapareceria a originalidade da política de poder entre as nações. No momento em que a essência da política internacional identifica-se com a essência da política interna, por que razão a guerra não poderia ser eliminada de uma, como o foi da outra?

Se compararmos os cruzados (que queriam liberar os Lugares Santos) com Woodrow Wilson (que queria *make the world safe for democracy* — fazer do mundo um lugar seguro para a democracia) e com os nazistas (que pretendiam abrir a Europa oriental à colonização alemã, dominar a Europa e conquistar o mundo) e se declararmos que todos foram atores no cenário internacional, que escolheram a potência (*power*) para atingir seus fins, o poder não será mais do que um meio e não definirá nem a natureza da política internacional nem a dos objetivos visados por esses atores. Uma citação, retirada de outro livro, confirmará esta interpretação: "The interests to which power attaches itself and which it serves are as varied and manifold as are possible social objectives of the members of a given society[45]."

No entanto, se a potência é apenas um meio, as proposições que fundamentam a teoria de Morgenthau são postas em dúvida. Todos os regi-

42. New York, 1949, p. 13.

43. "A política internacional, como toda política, é luta pelo poder. Quaisquer que sejam suas finalidades últimas, o poder é sempre seu objetivo imediato."

44. *Ibid.*, p. 15.

45. "Os interesses a que o poder se associa, e que ele serve, são tão variados e diferentes quanto os possíveis objetivos sociais dos membros de uma sociedade" (*The Theoretical Aspects of International Relations*, publ. por W.R.J. Fox, Notre Dame, 1959, p. 26).

mes teriam o mesmo tipo de política externa; o conteúdo do interesse nacional seria constante ao longo de períodos históricos. Por que razão essa constância? Porque todos os elementos, ideais e materiais, que formam o conteúdo do interesse nacional são subordinados pelo menos a certas exigências que não mudam rapidamente, "das quais dependem a sobrevivência da nação e a preservação da sua identidade".

Será verdade que todos os Estados, qualquer que seja seu regime, têm "o mesmo tipo de diplomacia" (*the same kind of foreign policy*)[46]? Esta afirmativa exprime um equívoco notável. A diplomacia de Hitler e de Stalin pertence ao mesmo gênero da diplomacia de Luís XVI, de Adenauer ou Nicolau II? Se respondermos afirmativamente, a afirmativa será incontestável, mas pouco elucidativa. As características comuns a todas as condutas diplomático-estratégicas são de natureza formal e estão associadas ao egoísmo, ao cálculo de forças, a uma combinação variada de hipocrisia e cinismo. Mas as diferenças de grau são tais que basta um Napoleão ou um Hitler para que o curso da história altere-se em favor de circunstâncias revolucionárias.

Ao mesmo tempo, percebe-se a falsidade da segunda afirmativa: o interesse nacional não se alteraria rapidamente porque as exigências da sobrevivência do Estado são relativamente constantes. Mesmo se dermos a essa sobrevivência um sentido estrito, e de certa forma material — o não-extermínio da população e a independência do Estado — veremos que o interesse nacional pode exigir, em alguns anos, uma reversão completa das alianças, com os amigos transformados em inimigos (a União Soviética, aliada em 1942, passa a representar, em 1946, uma ameaça mortal) e os amigos, em inimigos (a amizade com a Alemanha de Adenauer substitui a hostilidade contra o III Reich alemão). Além disto, em um sistema heterogêneo os que favorecem a ideologia do inimigo têm uma concepção do interesse nacional diferente da dos governantes e adotariam uma linha de ação diplomática diversa, se assumissem o poder.

Pode-se dizer, pelo menos, que os elementos que entram na definição do interesse nacional se subordinam às exigências da sobrevivência? Se se trata de uma afirmativa factual, ela é evidentemente falsa. Embora admitamos que todos os Estados, grandes ou pequenos, desejam sobreviver en-

46. "They assume that the kind of foreign policy which a nation pursues is determined by the kind of domestic institutions it possesses and the kind of political philosophy to which it adheres. All of recorded history militates against this assumption" ("Eles admitem que o tipo de política externa de uma nação é determinado pelo tipo de suas instituições internas e a espécie de filosofia política que professa. Mas toda a história conhecida milita contra essa suposição". *Diplomacy in Changing World*, publ. por Stephen D. Kertesz e M.A. Fitzsimons, Notre Dame, 1959, p. 12.

quanto Estados, esse desejo varia estranhamente, de acordo com a época e o país (os Estados alemães, em meados do século passado, tinham pouca vontade de continuar existindo como tal; nem seus povos nem os soberanos consideravam a perda da independência como uma catástrofe). Não obstante, vamos admitir que haja esse desejo: ele não se define em termos de um objetivo último ou de um critério de escolha. Todo os Estados importantes já puseram em perigo sua sobrevivência a fim de atingir objetivos ulteriores. Hitler preferiu, para si e para a Alemanha, a expansão imperialista à segurança da existência. Em vão se buscará definir univocamente os objetivos dos Estados tomando como referência a potência ou a segurança — ou as duas juntas. De que serve a vida se não almeja uma finalidade elevada? De que vale a segurança que acompanha a mediocridade?

Por outro lado, a própria noção de sobrevivência presta-se a muitas interpretações. Em 1960, a França que afirma o desejo de sobreviver é um país ocidental, com instituições do tipo constitucional-pluralista. Absorvida pelo mundo soviético, perderia sua identidade ocidental, mas conservaria provavelmente uma parte substancial da sua cultura histórica. Ela não pode reconquistar uma independência total (capacidade de tomar sozinha as decisões mais importantes) nem num campo nem no outro; integrada no mundo socialista, porém, teria autonomia ainda menor. Ao participar do grande jogo da estratégia termonuclear, em qualquer dos dois lados, ela expõe sua população ao risco de perdas cruéis — talvez fatais. As decisões tomadas pelos seus diplomatas serão diferentes, conforme a "sobrevivência" do país seja definida como a manutenção da independência, da identidade do regime político, da cultura histórica ou da conservação pura e simples da vida dos cidadãos. Mesmo se a política externa fosse a mesma, tendo por objetivo último a segurança do Estado, seria necessário escolher, em muitas circunstâncias, entre a salvaguarda do regime e a da independência.

Morgenthau não devotou mais tempo e maiores esforços à análise destes conceitos fundamentais porque ele também atribui mais importância à praxiologia do que à teoria. Trata-se de um cruzado, mas de um cruzado do realismo. Invocar o interesse nacional é um modo de definir não uma política mas uma atitude; de polemizar contra os ideólogos da paz eterna, do direito internacional, da moral cristã ou kantiana; contra os representantes dos grupos particulares que confundem seus próprios interesses com os da coletividade. Se os estadistas não ouvissem os utopistas, se procurassem prevenir as guerras ou limitar as hostilidades, se preferissem a conciliação à disputa, se negociassem com todos os Estados e se desinteressassem pelo regime dos seus aliados e dos seus inimigos, a humani-

dade sofreria menos com a inevitável rivalidade entre as vontades de poder coletivas.

Com efeito, talvez fosse oportuno dizer aos Wilson e aos Roosevelt que eles se equivocam a respeito do mundo e de si próprios; que são motivados por um sentido obscuro e mal consciente do interesse nacional (no caso norte-americano), que sua ação seria mais eficaz se pudessem sair da bruma idealista, submetendo-se à dura lei do equilíbrio. É possível que uma lição de realismo não fosse inteiramente inútil para os homens de boa vontade que correm o risco de pecar por excesso de ilusões. Possivelmente a escola realista tenha marcado uma reação necessária contra a concepção ingênua de uma ordem internacional que se manteria por si mesma, sem outro fundamento além do respeito à lei; contra a idéia falsa de que basta aplicar certos princípios (como o direito de autodeterminação dos povos) para resolver pacificamente os conflitos. Infelizmente, ela se desenvolveu numa ideologia comparável à que criticava, misturando a teoria com a praxiologia e deixando de distinguir rigorosamente entre as características permanentes e as particularidades históricas da política internacional.

O que é verdadeiro em todas as épocas é que a necessidade dos cálculos de forças, como referência, e a variedade da conjuntura aconselham os estadistas a serem *prudentes*. Mas nem sempre a prudência leva à moderação, à paz de conciliação, à negociação ou à indiferença com respeito ao regime interno dos Estados inimigos ou amigos. A diplomacia romana não era moderada. A paz imposta pelos ianques aos sulistas, nos Estados Unidos, excluía qualquer negociação. Negociar com Hitler era quase sempre infrutífero ou nocivo. Num sistema heterogêneo, nenhum estadista pode adotar o modelo de Francisco I, que fez a paz com o Grande Turco, ou de Richelieu, que apoiava os príncipes protestantes.

Hoje, o verdadeiro realismo consiste em reconhecer a influência das ideologias sobre a conduta diplomático-estratégica: em vez de repetir que todos os Estados, quaisquer que sejam suas instituições internas, têm "o mesmo tipo de política externa", precisamos insistir numa verdade mais complementar do que contraditória com relação a essa afirmativa: não se pode compreender a diplomacia e a estratégia de um Estado sem conhecer seu regime e sem estudar a filosofia dos que o governam. Afirmar em princípio que os responsáveis pelo partido bolchevista concebem os interesses nacionais soviéticos como qualquer outro partido que governasse a URSS é condenar-se a não compreender a prática e as ambições da União Soviética.

O convite feito hoje aos ocidentais, para não misturar ideologia e diplomacia, tem em nossa época um caráter paradoxal. A URSS promete a paz eterna depois de uma crise mundial, com a vitória universal e defini-

tiva do socialismo sobre o capitalismo. O Ocidente, de seu lado, não terá nada a prometer? Não terá uma proposta própria com respeito às instituições internas e ao relacionamento entre os Estados? Precisará resignar-se à fatalidade das guerras, quando o mundo comunista anuncia um futuro brilhante?

É o verdadeiro realismo, abrangendo toda a realidade, que dita a conduta diplomático-estratégica, adaptada não ao "retrato retocado" do que seria a política internacional se os estadistas fossem sábios no seu egoísmo, mas ao que ela é efetivamente, com suas paixões e loucuras, com as idéias e a violência deste século.

4. *Proudhon e o direito da força*

O orgulho triunfante do II Reich, no fim do século passado, explica a exaltação da política de poder dos historiadores alemães como Treitschke: "Só os povos bravos têm sua existência garantida — um futuro e uma evolução; os povos fracos ou covardes são destruídos, e é justo que seja assim. A beleza da história consiste na rivalidade eterna dos diferentes Estados[47]." A experiência trágica de duas guerras mundiais e a "filosofia do contrato" levam os autores norte-americanos à resignação com a política de poder, acentuando contudo seu horror — não sua beleza. As circunstâncias históricas explicam essa inversão: o historiador alemão invocava o *idealismo*; o teólogo e o sociólogo norte-americanos falam de *realismo*. Mas a inversão tem ainda um outro sentido, mais profundo: a política de poder será em si contrária à moral? O diálogo do idealismo alemão e do realismo norte-americano é a expressão de uma *antinomia intrínseca da ação diplomático-estratégica*.

Condenar a política de poder é condenar todo o curso da história política. Mas, como justificá-la sem reconhecer um certo direito ao uso da força, anterior ao direito fundado no consentimento?

A filosofia de Treitschke nos choca mas não nos convence, porque se baseia na desigualdade dos povos e dos indivíduos. Depois do delírio do racismo hitlerista, somos tentados a subscrever sem hesitação o dogma contrário: a igualdade dos indivíduos, dos povos e das raças. Devemos ter cuidado, entretanto, em não sacrificar nossa inteligência à moda.

Os indivíduos nascem dotados desigualmente, e os povos são diferentes. Os educadores conhecem as desigualdades individuais — um fato que a biologia confirma e explica. Essa desigualdade natural não contradiz, aliás, nem o princípio da igualdade dos direitos e obrigações nem o da

47. Treitschke, *opus cit.*, t. I, p. 30.

igualdade de oportunidades. Treitschke cometeu o erro de subestimar a contribuição do progresso técnico, pensando que a maioria dos homens jamais teria o mínimo necessário para satisfazer suas necessidades elementares: "A massa será sempre a massa; não há cultura sem serviçais" (*Dienstboten*)[48]. Quase toda a humanidade terá que dedicar praticamente todo seu tempo ao trabalho material. Levado por uma concepção tradicional da sociedade a exagerar a parte irredutível da desigualdade econômica e social de qualquer regime, ele se inclina também, por nacionalismo, a cantar a grandeza da Alemanha e a depreciar os outros povos, passando do reconhecimento da diversidade histórica das nações (que é incontestável) para a desigualdade natural dos povos, sem que se saiba se, a seus olhos, tal desigualdade está inscrita na hereditariedade ou é apenas efeito das circunstâncias.

Não estou certo de que a ciência tenha condições de dar uma resposta a essa questão. A diversidade das culturas — no sentido em que os antropólogos usam o termo *cultura* — é um fato indiscutível, porém misterioso. As sociedades estreitas, arcaicas, que não conhecem a escrita, anteriores aos seis mil anos de civilização, apresentam ainda hoje centênas de variedades: os etnólogos distinguem mais de seiscentas, cada uma delas caracterizada por um conjunto original de maneiras de viver e de pensar. A conduta dos indivíduos, em cada sociedade, é influenciada pelo sistema de valores e pela educação; por isto o psiquismo humano parece variar de sociedade para sociedade — o que não exclui que os impulsos fundamentais sejam os mesmos.

Será que a predisposição genética dos indivíduos deu origem ao caráter específico das culturas ou, ao contrário, é justamente esse caráter específico que dá a cada indivíduo uma segunda natureza, não transmissível hereditariamente mas reproduzida pela educação, em cada geração que se sucede? Não há dúvida de que a educação contribui para formar a personalidade, mesmo primária, dos membros de cada grupo; na minha opinião, o fato de que essa personalidade possa refletir através da história, e ainda hoje, a predisposição genética da maioria dos membros do grupo é uma afirmativa que não pode ser feita nem negada com provas incontestáveis.

Se passarmos das sociedades arcaicas para as nações européias, e depois para as raças definidas pelos antropólogos e para os conjuntos humanos, mais vastos ainda, caracterizados pela cor da pele, a diversidade será evidente, a influência das circunstâncias históricas incontestável, e o papel da predisposição genética mais misterioso ainda. Numa população de mi-

48. *Ibid.*, I, p. 50.

lhões de indivíduos, haverá necessariamente diferentes tipos de temperamento, de caráter, de inclinação (qualquer que seja a definição exata de cada um desses termos), mas não com a mesma freqüência. Que uma população (uma nação, ou uma raça) tenha porcentagem mais ou menos elevada de certas características, transmitidas geneticamente, não é inconcebível — mas também não está demonstrado. De qualquer maneira, a manifestação dessa predisposição genética será colorida — se não determinada — pelo meio social, ele próprio sujeito às alterações históricas.

Supondo que nossa fé na igualdade das raças ultrapasse o critério das verdades cientificamente demonstradas, ela pelo menos tem conseqüências preferíveis à insistência na fé contrária; por outro lado, apóia-se em fatos reconhecidos: as realizações, no curso da história de todas as raças, e a extrema desigualdade, aparentemente natural, criada pela servidão. Os jovens alemães que cruzavam triunfantes as estradas da França, em junho de 1940, pareciam de fato uma "raça de senhores"; os mesmos alemães, aprisionados pelos russos, pareciam uma "raça de escravos". É a vitória que faz os senhores, não os senhores que têm direito à vitória. Antes de postular a desigualdade hereditária dos grupos humanos devemos admitir que todos esses grupos têm oportunidades aproximadamente iguais.

Devemos evitar também confundir duas teses filosoficamente distintas: a primeira afirma que a diversidade das culturas não pode ser atribuída às predisposições transmitidas pela hereditariedade biológica; a segunda declara que essa diversidade rejeita qualquer hierarquia — uma sociedade arcaica é tão perfeita quanto as sociedades civilizadas; um Estado de direito não vale nem mais nem menos do que um Estado despótico; os cristãos não merecem tratamento privilegiado, em comparação com os canibais. A apreciação do superior e do inferior, em matéria de realizações humanas, nunca chega a atingir a certeza das proposições científicas. Mas se a humanidade não ganhou deixando o quadro das sociedades arcaicas, se a manipulação das forças naturais e a acumulação do saber não têm importância, então a política de poder não tem sentido, e toda a história perde sua significação. Retrospectivamente, consideramos absurda a aventura humana, arriscando-nos a infligir aos séculos futuros a continuação dessa desgraça.

Se afastarmos essa forma de niilismo histórico, aceitando que a sucessão de cidades e impérios tenha sentido, não estaremos por isto obrigados a aclamar todas as sentenças do tribunal da história, proclamando que os melhores sempre ganham — como se só houvesse a virtude marcial, e a luta entre os Estados fosse o processo de uma seleção impiedosa mas necessária.

Há um fato simples que não podemos ignorar: há milhares de anos

que Estados, cidades e impérios são feitos e desfeitos pela guerra. É tão impossível reconstruir a história sem a guerra como imaginar a literatura sem o amor. A luta dos povos e dos Estados é uma parte integrante do movimento das idéias e da civilização: um fator de destruição e de criação. Cidades pertencentes à mesma civilização combateram-se em vão, até o extermínio comum; conquistadores arrasaram cidades, escravizaram milhares de homens, dotados de uma cultura única. Não seria possível fazer um balanço global e honesto, mas não resta dúvida de que a guerra nem sempre foi insensata ou criminosa — ela tem tido um significado e uma função.

Nas Nações Unidas, os porta-vozes dos Estados declaram rejeitar o uso da força. Não obstante, os Estados que sucederam as administrações coloniais descobrem muitas vezes que não é possível unir tribos em uma nação sem empregar a força. Todos esses Estados aspiram à modernização que os colonizadores começaram a trazer-lhes no século passado. As elites ocidentalizadas são testemunhas da violência feita contra a cultura tradicional, e elas próprias violentam seus compatriotas, presos aos costumes tribais. A colonização comporta sempre uma certa medida de perigo e de crueldade. Por isto perguntamos se não é o caso de lamentar que os europeus tenham imposto sua civilização às culturas arcaicas que os etnólogos lembram com nostalgia.

Entre povos da mesma civilização, a guerra só pode ter uma função propriamente política, para determinar as fronteiras, a constituição dos Estados, a distribuição do poder e do prestígio entre as unidades políticas, o trifunfo de uma idéia. De que modo poderiam os alemães e os italianos chegar a sua unificação nacional, no século passado, a não ser pela guerra? Neste século, muitos povos deveram sua libertação nacional à resolução de recorrer às armas para alcançar a independência. Quando se trata da própria existência dos Estados, temo que Proudhon esteja com a razão: "De que vale o testemunho dos cidadãos que depositam uma cédula na urna, comparado com o dos soldados que vertem seu sangue?[49]"

Citamos Proudhon porque o socialista e moralista francês reconhece também, dentro de certos limites, um direito da força[50], baseando-se contudo em filosofia muito diferente da de Treitschke. Como o trabalhador tem direito ao produto do seu trabalho, a inteligência tem direito de "rejeitar o que lhe parece falso, discutir as opiniões prováveis, publicar suas idéias..."; "pela natureza, o amor dá aos amantes certas obrigações recípro-

49. P. J. Proudhon, *La Guerre et la Paix: Recherches sur le Principe et la Constitution du Droit des Gens*, Paris, 1861, II, p. 398.

50. Trata-se, aqui, de um *direito subjetivo:* a força tem direito a, ela dá direito a...

cas". Da mesma forma, há "um direito da força, em virtude do qual o mais forte tem direito, em certas circunstâncias, a ser preferido ao mais fraco e a receber uma remuneração mais elevada[51]". Todos esses direitos são a expressão "da mais constante e mais fundamental de todas as nossas afeições: o respeito da humanidade na nossa pessoa e na dos nossos semelhantes[52]".

Como se quisesse exasperar o leitor, Proudhon retoma, a favor da sua tese, o argumento empregado ordinariamente contra ela: "Os lobos e os leões não fazem a guerra entre si, como também os carneiros e os castores. Há muito que esta observação tem sido usada como uma sátira contra a espécie humana. Não se percebe que, ao contrário, este é um sinal da nossa grandeza; que se a natureza tivesse feito do homem um animal exclusivamente industrioso e sociável (o que é impossível), avesso à guerra, ele teria caído, desde a sua criação, no nível das feras, cujo destino é determinado pelo fato de que não conhecem a guerra; teria perdido, com o orgulho do seu heroísmo, a faculdade revolucionária — a mais maravilhosa e a mais fecunda de todas[53]."

Se deixarmos de lado essas tiradas eloqüentes veremos que a demonstração de Proudhon baseia-se num argumento muito simples. Todos os juristas internacionais opõem o direito à força, afirmando que esta não pode criar o direito. Contudo, o direito que resulta dos acordos entre os Estados tem como origem a força, uma vez que sem ela os Estados não teriam chegado a existir. Proclamar a injustiça intrínseca da força é, portanto, decretar a injustiça original de todas as normas jurídicas, que são inconcebíveis fora dos Estados. Ou há um direito da força, ou toda a história é uma trama de injustiças.

Dir-se-á que a fase de constituição dos Estados, durante a qual era inevitável que reinasse o direito da força, já está concluída. Proudhon responde que a guerra justa entre duas partes (guerra política no estado puro) continua a ser a única maneira de resolver quatro tipos de problemas[54]: 1) a incorporação de uma nação por outra, de um Estado por outro; a absorção ou fusão de duas sociedades políticas; 2) a reconstituição das nacionalidades; 3) a incompatibilidade religiosa; 4) o equilíbrio internacional e a delimitação dos Estados. Como hoje a religião não é mais o princípio em que se fundamentam os Estados, a terceira hipótese ("a guerra entre duas frações do mesmo povo, dividido na sua religião, quando a tolerância não é praticável") não se apresenta mais sob essa forma; con-

51. *Ibid.*, I, p. 198.
52. *Ibid.*, I, p. 197.
53. *Ibid.*, I, p. 39.
54. *Ibid.*, I, p. 225.

tudo, uma seita ideológica impõe pela força sua fé ao restante do povo. Mas a formação das nações e dos impérios e a organização dos sistemas para manter o equilíbrio continuam a motivar conflitos que nem sempre comportam uma solução pacífica.

Que não se pense, contudo, que Proudhon — ou o direito da força, na sua interpretação — justifica toda e qualquer conquista. Ao contrário, para ele Napoleão foi vencido justamente porque suas conquistas eram injustas, contrárias ao direito da força. "As guerras de pura ambição de Luís XIV não tinham dado fruto; as que se faziam contra sua monarquia, instituída regularmente, seriam também estéreis[55]". Com clarividência, ele opõe a guerra da Argélia à retificação das fronteiras da França (Nice e Savóia), aceita pela Europa: "Só a Argélia é uma conquista nossa. Mas essa conquista, desde o primeiro dia, e depois de trinta anos, se reduz a uma ocupação militar. Nada é mais dificilmente assimilável pelo homem civilizado do que o deserto e a barbárie. Para conservar esse troféu a França tem despendido a média anual de cinqüenta milhões de francos e vinte e cinco mil homens[56]."

Respeitar ou abandonar o vocabulário de Proudhon não é importante. A referência ao filósofo da justiça deve servir para lembrar algumas das suas proposições, incontestáveis mas facilmente esquecidas. Nenhum Estado de importância se constituiu sem recorrer à força, sem absorver coletividades. Se o emprego da força é culpado, de modo absoluto, todos os Estados estão marcados por uma espécie de pecado original. Sem que se ignorem os horrores da guerra (e Proudhon não deixou de denunciá-los), para compreender a história é necessário distinguir entre as diversas formas como a força tem sido usada e reconhecer a legitimidade histórica (senão jurídica) do seu uso em certas circunstâncias — e talvez mesmo de certas violações do direito existente —, evitando fixar-se na alegada antinomia da força e das normas jurídicas. Para realizar a unificação alemã, Bismarck coagiu os Estados germânicos; mas ele não deve sofrer o mesmo julgamento moral de Hitler, que procurou submeter toda a Europa. Em poucas palavras, o julgamento *ético* sobre as condutas diplomático-estratégicas não pode ser separado do julgamento *histórico* sobre os objetivos visados pelos atores internacionais e das conseqüências do seu sucesso ou insucesso. Limitar-se às alternativas do direito e da força é igualar e condenar em bloco todas as tentativas revolucionárias. Não há dúvida de que tal julgamento histórico será incerto (pois ninguém conhece o futuro)

55. *Ibid.*, I, 328.
56. *Ibid.*, II, p. 329.

e muitas vezes parcial, mas este não é um motivo válido para renunciarmos a qualquer discriminação.

Não queremos sugerir que o processo de formação e de dissolução dos Estados pela guerra deva durar tanto quanto a espécie humana; deixamos o problema do futuro para uma investigação ulterior. Não afirmamos também que seja bom em si, e bom para os povos, que os Estados zelem pela sua soberania. Limitamo-nos a afirmar que em larga medida foi a força que determinou o nascimento e a morte dos Estados. A não ser que consideremos todas as criações da história como igualmente culpadas (ou inocentes), será preciso levar em conta ao mesmo tempo os interesses e as idéias, os princípios e a segurança, para poder apreciar o comportamento das unidades políticas, mesmo do ponto de vista moral. Enquanto a sobrevivência das nações não for garantida por um tribunal ou árbitro imparcial, a consideração da relação de forças deve entrar no julgamento ético e histórico das causas defendidas pelas partes conflitantes.

A contraprova dessa demonstração nos é fornecida por um autor da escola idealista: F.J.C. Northrop, que quer revigorar a tradição de Locke, Jefferson e Lincoln, contra a linha de Maquiavel, Hobbes e Austin, mas reconhece que a humanidade está dividida na sua concepção do direito e da moralidade. Como se pode impor o direito internacional a uma humanidade dividida? Uma citação do último livro de Northrop resume os princípios da conciliação entre o pluralismo metafísico e a unidade do direito internacional:

"1) Todos os homens, e não só os norte-americanos ou os homens mais fortes fisicamente, receberam de Deus o direito natural de serem livres; 2) os Estados Unidos serão *negativamente* neutros nas guerras entre as nações guiadas por uma política externa de poder, mas estarão *positivamente* do lado dos povos que lutam por sua independência contra as nações guiadas por uma política do poder — chegando mesmo a dar-lhes ajuda concreta, como no caso da guerra de Cuba contra a Espanha; 3) um sistema legal ou uma nação alcançam influência ou eficácia durável não devido às armas, que são às vezes necessárias, mas em virtude dos princípios morais, livremente aceitos, existentes no coração e no espírito do seu povo e dos povos de todo o mundo. Portanto, 4) não é a potência física que dá eficácia à moral e ao direito, como acreditavam Maquiavel, Hobbes, Austin e seus contemporâneos, mas é o direito livremente aceito que torna justo e eficaz o uso da força por um sistema legal ou uma nação. Por conseguinte, 5) nenhuma modalidade de uso da força no exterior, por nenhuma nação, pode ser justificada nem tem a possibilidade, a longo prazo, de escapar aos seus próprios fins, se não se subordinar aos princípios e aos procedimentos morais e jurídicos fundados democraticamente e consa-

grados à missão seguinte: garantir a um outro povo seu direito natural, contratualmente legal e político de auto-administrar-se, com base no seu livre consentimento.[57]"

É possível que a ideologia ou visão a longo prazo do que deveria ser o relacionamento entre os Estados seja inseparável dos Estados Unidos e necessária à sua ação no cenário mundial. Mas pode essa filosofia ser aplicada à realidade, e resolverá os problemas implicados nas decisões internacionais?

A primeira proposição — todos os homens têm o direito de ser livres — pode ser admitida pelos que aceitam a concepção do direito natural, por mais vaga que seja. Mas ela não permite que se defina o conteúdo dessa liberdade ou a relação entre a liberdade do indivíduo, dentro da comunidade, e a independência da própria comunidade. Que populações têm o direito de se constituir em nações soberanas? Será necessário sacrificar os direitos do homem à independência nacional, ou o contrário? Essa opção parece inevitável, e já teve que ser feita muitas vezes em nossos dias.

A segunda proposição — neutralidade no caso de conflito provocado pelo choque de vontades de poder, apoio aos povos que lutam pela sua independência — condena os Estados Unidos a uma oscilação funesta entre o espírito de isolamento e o espírito de cruzada. A política dos Estados é raramente política pura de poder ou luta de um povo pela liberdade. A política entre as nações é uma mistura que só pode ser compreendida exatamente na sua complexidade e ambigüidade. Toda crise internacional tem uma dimensão de política de poder. A revolta húngara de 1956 — revolta de um povo contra a opressão estrangeira — não podia ser avaliada por um estadista abstraindo as repercussões que a eventual dissidência húngara do Pacto de Varsóvia teria sobre o equilíbrio entre os blocos. Se os governantes norte-americanos obedecessem cegamente ao princípio do apoio aos povos que lutam pela liberdade, arriscar-se-iam a provocar uma guerra.

Northrop evoca com orgulho a decisão do presidente Eisenhower, no momento da expedição anglo-francesa a Suez, que "forçado a escolher entre dar apoio aos melhores amigos do seu país, ou colocar os Estados Unidos inequivocamente contra o uso unilateral da força, ao lado do direito internacional da comunidade mundial, preferiu esta última posição, como a maioria dos membros da ONU[58]". Com a ingenuidade da boa consciência, ele não menciona o fato de que na mesma ocasião os Estados Unidos abandonavam a sua sorte os húngaros que lutavam pela independência

57. *Philosophical Anthropology and Practical Politics*, New York, 1961, p. 182.
58. *Ibid.*, p. 205.

"contra nações guiadas pela política de poder". Naquele momento, os europeus citavam La Fontaine: "Conforme se pareça poderoso ou miserável..."

As proposições 3 e 4 — não é a força que dá eficácia a um sistema legal ou moral, são as convicções dos homens que o tornam efetivo — são em parte verdadeiras. As normas jurídicas e morais não podem prescindir da adesão popular; devem ter raízes no espírito e no coração dos homens. As armas dos policiais e dos soldados não podem estabelecer uma ordem sólida e respeitada. Mas é verdade também que as leis podem ser impostas pela força e que os povos terminam por se converter às idéias dos conquistadores, ou do partido que assumiu o poder. Em 1917, o povo russo não aderiu ao sistema moral ou legal dos bolchevistas. Dentro dos Estados, muitas normas são obedecidas sem que a força as sustente. O Estado (ou governo) que obedece à sentença de um tribunal que o condenou, demonstra que às vezes o direito impõe-se sem o fundamento da força. Esses fatos ocorrem, contudo, dentro das comunidades: o presidente dos Estados Unidos respeita uma decisão da Corte Suprema; o primeiro-ministro francês aceita (às vezes) a decisão do Conselho de Estado. Seria imprudente concluir que os Estados se submeterão às decisões de um tribunal internacional sem que sejam forçados a isto.

A última proposição, que condena o emprego da força fora das fronteiras nacionais, denunciando sua esterilidade — a menos que se trate de prestar um serviço à causa da liberdade dos povos — nos parece ao mesmo tempo otimista e equívoca. Dentro do seu sistema legal e moral, os comunistas consideram plenamente justificado o emprego da força para promover os regimes que imitam o seu próprio, e não está demonstrado que tal uso da força seja ineficaz. A menos que se considere que a instituição das democracias populares na Europa tenha sido uma forma de libertação (o que não é seguramente a intenção de Northrop), não se vê como defender que a "submissão aos princípios morais e legais, fundamentados democraticamente", seja indispensável à eficácia da força, pelo menos a longo prazo.

Para reconciliar o pluralismo moral com a unidade jurídica da comunidade internacional, o filósofo norte-americano recomenda por fim a coexistência pacífica dos diferentes sistemas morais e legais. O direito internacional garantiria o respeito às diversas leis vivas[59]. Northrop se esquece, contudo, que a não-utilização da força pertence a um determinado sistema moral e legal — o dos Estados Unidos da América — e a uma filoso-

59. *The Taming of Nations: A Study of the Cultural bases of International Policy*, New York, 1952, p. 272.

fia, baseada no consentimento e na noção de "contrato", não ao sistema soviético ou à filosofia marxista. Portanto, não será o respeito a um direito internacional cuja autoridade não reconhecem que vai impedir os governantes do Kremlin de usar a força fora das suas fronteiras, mas sim a prudência. E a prudência não lhes proibirá qualquer modalidade de emprego da força, mas apenas a guerra aberta, a violação das fronteiras por exércitos regulares. Do mesmo modo, deixaremos o universo onde reina a paz e a lei para penetrar no mundo real, onde a ausência de guerra se deve ao medo, e não a uma vontade comum; um mundo onde não faltam os jogos secretos da subversão.

***

Os Estados compõem uma sociedade de um tipo único, que impõe normas a seus membros e no entanto tolera o recurso à força armada. Enquanto a sociedade internacional conservar este caráter misto (e, num certo sentido, contraditório), a moral da ação internacional será também equívoca.

As relações entre os Estados são provas de vontades, pacíficas ou sangrentas. Os povos não podem, portanto, ignorar a moral da luta, que recomenda aos indivíduos coragem, disciplina e devotamento, e às coletividades aconselha o respeito aos compromissos e à própria honra. Por que razão os franceses discutiram com tanta paixão o armistício de junho de 1940 (e continuam a fazê-lo), além das suas conseqüências políticas e militares? Por que o armistício colocava uma questão de honra: saindo da guerra, a França faltaria à palavra empenhada, violando a regra suprema que unia os combatentes aliados? Quando os Estados Unidos tomaram partido, nas Nações Unidas, contra a expedição anglo-francesa a Suez, muitos franceses e ingleses se sentiram "traídos" pelo seu aliado; este, contudo, se considerava duplamente inocente — não tinha sido prevenido da expedição e, além disto, subordinava a moral da luta à moral da lei.

A moral da luta degrada-se facilmente; mas os que desprezam as leis da sociedade nem sempre são "desprovidos de fé e de lei". A obediência ao chefe e a disciplina das *gangs* demonstram um sentimento rude da disciplina e da honra, que não impede a utilização de quaisquer meios contra outras *gangs* e a orientação da conduta coletiva no sentido de objetivos inconfessáveis. Nem sempre os Estados agem delicadamente na escolha dos meios e nem sempre cumprem os compromissos assumidos. A moral da luta terá um significado enquanto a guerra for a sanção última nas relações internacionais — mas jamais oferecerá qualquer perspectiva de paz durável ou de universalidade.

A moral da lei é a antítese da moral da luta, porque a lei é válida para todos, abstraindo as pessoas, enquanto os compromissos assumidos pelos Estados (ou pelos *gangster*) estão essencialmente vinculados a pessoas. No entanto, como o direito internacional é conservador, como os Estados nunca aceitaram plenamente suas obrigações (que nenhum tribunal, julgando na base da eqüidade, recomendaria alterar), os Estados que invocam a moral da lei passam muitas vezes por hipócritas, em vez de virtuosos. Quando é ocasional, o respeito à lei pode ser facilmente explicado pelo interesse nacional; quando é constante, pode levar à multiplicação das guerras, tornando-as inexpiáveis.

A ambigüidade da sociedade internacional impede-a de seguir até suas últimas conseqüências uma lógica parcial — seja a do direito ou a da força. A única moral que ultrapassa a da luta e a da lei é a moral da sabedoria (como prefiro chamá-la), que procura não só considerar cada caso em suas particularidades concretas, mas também levar em conta os argumentos de princípio e de oportunidade, sem esquecer a relação de forças e a vontade dos povos. Como o julgamento da sabedoria é complexo, nunca é incontestável e não satisfaz plenamente nem os moralistas nem os discípulos vulgares de Maquiavel.

Quem quer ser um anjo torna-se uma fera: o estadista não deve esquecer que uma ordem internacional só se mantém se for apoiada por forças capazes de equilibrar as forças dos Estados insatisfeitos ou revolucionários. Se não levar em conta essas forças, cometerá uma falta, falhando com relação a suas obrigações, ou seja, à moralidade da sua profissão e da sua vocação. Cometerá uma falta e também um erro, comprometendo a segurança das pessoas e dos valores cujo destino lhe foi confiado.

O egoísmo não é sagrado; contudo, ele se impõe aos Estados cuja sobrevivência ninguém garante. Mas aquele que quer ser uma fera não se torna um anjo. O realista à moda de Spengler, que afirma que o homem é um animal de presa e o convida a comportar-se como tal, ignora uma parte da natureza humana. Mesmo nas relações entre os Estados manifesta-se o respeito às idéias, a aspiração a valores elevados, a preocupação com as obrigações contraídas. Raramente as coletividades agem como se nada vinculasse umas às outras.

A moral da sabedoria, que é a melhor no plano dos fatos como no dos valores, não resolve as antinomias da conduta estratégico-diplomática, mas se esforça por encontrar a solução de conciliação mais aceitável em cada caso. Ficamos a pensar, entretanto, se a composição histórica entre a violência e as aspirações morais será melhor do que os expedientes práticos, se a sucessão de cidades e de impérios se prolongar indefinidamente. Na nossa era termonuclear, será suficiente uma política que reduza a fre-

qüência e o volume da violência? Proudhon proclamou o direito da força, mas anunciou também uma era de paz. Agora que a humanidade possui os meios para se destruir, cabe indagar se as guerras têm algum sentido, uma vez que não levam à paz.

CAPÍTULO XX

Em Busca de uma Moral
II. Convicção e Responsabilidade

Antes do fim deste século, a vida humana terá desaparecido do nosso planeta, a população terá diminuído catastroficamente, ou então a humanidade estará submetida a um governo único, monopolizando todas as armas decisivas. Assim se exprimia Lord Russell, no primeiro número da revista alemã *Der Monat*, em 1948. Restam-nos quarenta anos, a nós e nossos filhos, para escolher entre as três perspectivas apontadas pelo ilustre filósofo[1]. No entanto, se a opção é a indicada, será razoável continuarmos a jogar o jogo da dissuasão? Será razoável para os "pequenos" continuar a imitar os "grandes"? Será razoável que os "grandes" prolonguem a política de poder, que as armas disponíveis tornaram insensata?

No fim do capítulo precedente tínhamos concluído que a moral da sabedoria — síntese de moral da luta e da lei — era a melhor. Isto continua a ser verdade na era termonuclear?

1. *As armas atômicas e a moral*

A guerra termonuclear coloca para o moralista um problema de natureza distinta do das guerras clássicas? A resposta afirmativa fundamenta-se normalmente em dois argumentos: o caráter das hostilidades termonucleares, suas conseqüências a longo prazo para toda a humanidade.

A guerra só terá um caráter humano se for uma prova de força, de vontade, de inteligência: homens enfrentando outros homens, arriscando a vida para reduzir o inimigo à impotência. É verdade que, no curso da história, as guerras nem sempre têm sido duelos leais. A astúcia sempre foi

1. Aron escreve em 1961. Em 1978, faltando apenas 22 anos para terminar o século, a impressão geral é de que provavelmente não chegaremos lá em situação muito diferente da atual, e que os três cenários extremos descritos por Lord Russell não são os únicos possíveis — nem mesmo os mais prováveis (N. do T.).

considerada um recurso legítimo, mesmo quando demonstrava mais malvadez do que engenhosidade. A guerra entre "civilizados" e "bárbaros", em que a superioridade técnica garantia a vitória dos primeiros, ou o vigor físico assegurava o triunfo dos segundos, e as numerosas guerras ocorridas entre populações heterogêneas, nem sempre tiveram o valor de uma prova, consagrando o julgamento divino ou a vitória do mais digno. É preciso alguma confiança retrospectiva na Providência histórica para afirmar que os "bárbaros" levavam a melhor quando os "civilizados" precisavam ser regenerados, ou que estes últimos dominavam as populações bárbaras porque estas precisavam ser civilizadas, mesmo contra a vontade.

Não obstante, entre Estados pertencentes à mesma zona de civilização, as guerras podiam ser consideradas justas ou injustas com relação aos vários beligerantes, conforme o papel desempenhado por cada um no *desencadeamento das hostilidades*, de acordo com os *objetivos* visados por cada um dos lados e os *resultados prováveis* da vitória de um ou do outro campo. Essas distinções, que já eram equívocas no passado, terão ainda algum sentido na era termonuclear? Pode-se imaginar a hipótese de uma guerra termonuclear que fosse justa?

Esse tipo de guerra acentuaria a tendência, já visível entre 1940 e 1945, para não tomar como objetivo só os combatentes. A extensão das zonas bombardeadas foi provocada — e é em parte justificada — por dois argumentos: não é mais imoral destruir as usinas onde as armas são fabricadas do que destruir as próprias armas — e talvez seja mais eficaz. O potencial de guerra do inimigo pode e deve ser eliminado para abater sua vontade de resistência. Os locais de trabalho e os trabalhadores fazem parte desse potencial e devem ser atacados de acordo com as necessidades da guerra — que o moralista tem o direito de rejeitar integralmente, mas cujas conseqüências não pode recusar, se a aceitou em princípio.

A esse primeiro argumento — toda a nação participa da luta, por isto toda ela é um objetivo legítimo das hostilidades —, pode-se acrescentar um outro. Como a vontade de resistência é de toda a população, uma vez que os governantes e os soldados não podem prosseguir lutando se as massas perderem a coragem e a confiança, torna-se racional atacar os não-combatentes, mesmo que o potencial bélico não seja atingido fisicamente por esse meio. A moral da população inimiga passa a ser um objetivo militar; os bombardeios de cidades feitos pelos ingleses e pelos alemães são o resultado lógico desta consideração de psicologia coletiva.

Na verdade, esse meio de guerra demonstrou não ser eficaz, mas sua condenação ética não é fácil: em que ponto se deve limitar o objetivo da guerra? Se a nação inteira está empenhada na luta, por que não se poderia tomar toda ela como um alvo de ataque? A prática dos bombardeios indis-

criminados deve ser condenada antes por motivos de prudência, porque pode comprometer a situação do pós-guerra mais do que facilita a vitória militar. Se os dois lados recorrem a tais bombardeios, o custo da luta eleva-se, sem que nenhum deles alcance uma vitória substancial. Mas, a situação seria a mesma, com os bombardeios atômicos?

Se considerarmos os bombardeios termonucleares não como simples ameaça, mas como uma realidade hipotética, poderíamos dividi-los em várias categorias. Em abstrato, distinguiria os seguintes tipos: 1) *Rotterdam*[2]: uma potência, possuidora de armas nucleares, destrói cidade de um Estado não-detentor de tais armas, seja para puni-lo de ação anterior, seja para obrigá-lo a capitular e para difundir o terror. 2) *Represália limitada*: Uma superpotência poderia tentar deter uma agressão, ou punir um agressor atacando uma cidade do Estado inimigo (antes ou depois da sua evacuação pela população civil). 3) *Guerra tradicional*: admitindo a hipótese de um conflito entre as duas superpotências, seria natural que cada uma delas procurasse destruir o dispositivo termonuclear da outra. As populações sofreriam devido à extensão da zona afetada pelas explosões termonucleares, embora não fossem visadas diretamente. 4) *Execução de uma ameaça não levada a sério*: um "pequeno" pode tentar a dissuasão ameaçando um "grande" de represália nuclear. Se o "grande" não tomar a sério a ameaça, o "pequeno" pode ser levado a um ataque termonuclear, antes mesmo da punição a que estaria condenado. 5) *Destruição cega*: pode acontecer que, uma vez iniciado o conflito, as superpotências beligerantes percam todo equilíbrio e procurem fazer-se mutuamente o maior dano possível, cada uma delas se esforçando por destruir as cidades do inimigo, na suposição de que as hostilidades terminarão pela incapacitação de uma delas, e não mediante negociação ou acordo explícito; o vencedor seria, assim, o Estado sobrevivente, ou aquele que tivesse condições de se recobrar da destruição o mais depressa possível. 6) *Extermínio*: se uma das superpotências dispõe ainda de armas e de vetores, e a outra não, a primeira pode aproveitar a oportunidade para exterminar a rival, ainda que esta já esteja vencida.

Haverá quem objete que essas distinções não têm sentido — a potência explosiva das armas termonucleares é tal que em qualquer circunstância a destruição será considerável. Mas não creio que a objeção seja válida: a destruição, de fato, será considerável, mas vai variar de acordo com as intenções político-estratégicas dos beligerantes.

Em 1962, no seu discurso de Ann Arbor, o secretário da defesa dos Estados Unidos, Mac-Namara, aventou a possibilidade de que a guerra

2. O nome desta categoria lembra a destruição da cidade holandesa pela aviação alemã, em 1940 (N. do T.).

fosse dirigida essencialmente contra as instalações militares do inimigo — isto é, de conformidade com os métodos do passado. Portanto, essas distinções, embora pareçam abstratas, não são despidas de significação.

Vamos considerar esses seis tipos, para indagar se são mais imorais do que os bombardeios de cidades praticados pelos ingleses e os norte-americanos, com a consciência tranqüila. A categoria *Rotterdam* é geralmente considerada moral ou imoral conforme o sujeito seja o agressor ou a vítima; isto é, em outras palavras, de acordo com a causa do beligerante que toma a iniciativa. Sei bem que outros moralistas considerarão um ataque como este mau, mesmo a serviço da justiça. O terrorismo como meio degrada quem o pratica no nível do Estado agressor. Não desconheço esses riscos, mas não é possível passar um julgamento ético abstraindo as circunstâncias históricas. Como em nossos dias todas as ações de guerra são muito destrutivas, uma ação brutal que levasse à capitulação rápida do agressor poderia ser justificável.

Os dois tipos seguintes — a *represália limitada e a guerra tradicional* — não deveriam ser necessariamente mais ruinosos do que as operações levadas a efeito durante anos com armas clássicas. Se aceitarmos proceder a essas comparações macabras, não é evidente que um juiz supremo aceitasse como conforme a moral a morte de vinte milhões de russos, entre 1941 e 1945, e condenasse, por incompatível com a lei dos homens e de Deus, a morte de cinco milhões de pessoas, vítimas de represália limitada, custo pago pela cessação das hostilidades.

Na verdade, o sentimento irrefletido e profundo de que há uma diferença de natureza entre as armas nucleares e as armas clássicas — sentimento de que participo e que considero desejável — tem, a meu juízo, três raízes. Em primeiro lugar, as pessoas reagem a essa arma sem precedentes como reagiram já a outras inovações, a começar pela pólvora ("é imoral matar à distância"), ou os gases asfixiantes. No passado, tal reação jamais impediu a difusão de armas consideradas diabólicas; contudo, neste caso a reação me parece sadia: a humanidade percebeu que a bomba atômica, e mais ainda a bomba termonuclear, apresenta problemas *qualitativamente* diferentes — políticos e morais.

A diferença qualitativa é, antes de mais nada, o resultado da diferença quantitativa: uma tonelada de bombas de TNT lançadas sobre a Alemanha causou, em média, entre 1940 e 1945, a morte de umas poucas pessoas (cerca de 0,2 pessoas por tonelada, se admitirmos os dados aproximados de 300.000 mortos e 1,5 milhões de toneladas). Uma bomba atômica de 20 quilotons (o equivalente a 20.000 toneladas de TNT) causou, em Hiroshima, dezenas de milhares de mortos; uma bomba termonuclear de alguns megatons, explodindo sobre o centro de Paris, provocaria milhões

de mortes. O simples rendimento por tonelada de explosivo já se multiplica por 10 ou mais; por outro lado, uma bomba termonuclear possui uma potência explosiva superior à do total das bombas utilizadas durante a última guerra mundial. A mudança de escala, em termos de potência explosiva, leva também a uma mudança de escala em termos de destruição e de perda de vidas. Se essa alteração de escala não se manifestou nos três primeiros tipos que estudamos, isto se deve ao fato de que a anulamos pela intenção estratégica suposta: as hostilidades seriam breves, limitadas a um pequeno número de salvas, em que os beligerantes não atacariam as cidades. Essas hipóteses não são absurdas e sugerem que qualquer emprego das armas atômicas não corresponderia necessariamente ao apocalipse — mas explicam também o horror instintivo da humanidade. As mudanças de escala — de potência explosiva e de destruição — são tal que hoje a escalada extrema seria seguramente fatal para um dos campos e provavelmente para ambos.

Os três últimos tipos que enumeramos — a execução de uma ameaça não levada a sério (e que só seria racional se não executada), a troca de golpes termonucleares sem restrições e o extermínio de um Estado depois da destruição dos seus meios de represália — são mais horríveis do que as outras porque são igualmente absurdas (pelo menos as categorias 4 e 5). O que revolta um observador como Bertrand Russell é o fato de que os Estados usam, uns contra os outros, uma ameaça que só o desespero os faria traduzir em ação.

De acordo com comparação que tem sido feita muitas vezes pelos autores anglo-saxões, tudo se passa como se dois automobolistas avançassem um contra o outro, o primeiro contando com que o segundo, no último instante, tomasse a iniciativa de evitar a colisão que destruiria a ambos; o que fizesse isto, perderia a aposta. Mas, se nenhum deles tomasse a iniciativa salvadora, deixando-a para o outro, a catástrofe poderia produzir-se, a despeito das intenções de ambos.

Deixemos de lado a questão de saber se esse duplo *bluff*, ou chantagem, poderia ser evitado pela ação diplomática. Limitemo-nos a constatar que a potência das armas termonucleares é tal que, ao mudar a escala da destruição, ela pode também alterar a natureza moral da guerra. Haverá alguma causa que justifique a morte de milhões de pessoas, mesmo que o Estado que pretendia agir em nome dessas pessoas fosse culpado de agressão?

A reflexão de ordem prática, e de ordem moral, parece chegar a resultados exatamente opostos — conforme esteja vinculada aos três primeiros tipos ou aos três últimos. Esta aparente contradição pode ser resolvida facilmente, porque a novidade da arma termonuclear só é *qualitativa* de-

vido a uma alteração *quantitativa*. Basta eliminar a influência dessa mudança quantitativa, por uma estratégia apropriada, para que desapareça a originalidade do problema moral. Por exemplo: se os instrumentos de represália se dispersassem pelos oceanos e a guerra nuclear tomasse a forma de um combate entre submarinos que se perseguissem, ela poderia tornar-se menos custosa do que as guerras mais recentes em que se empenharam as sociedades industrializadas. No entanto, por mais compatíveis que sejam esses dois tipos de conclusão, em abstrato, eles não deixam de apresentar uma questão ulterior. A possível justificativa dos três primeiros tipos supunha o emprego limitado dessas armas monstruosas. Ora, o cético estará tentado a duvidar da própria possibilidade de tal limitação. Se as bombas atômicas e termonucleares começarem a explodir, a escalada não será fatal?

É preciso reconhecer, honestamente, que, à falta de uma experiência, nada sabemos com certeza. Ouvem-se duas argumentações, ambas verossímeis, que são apresentadas correntemente. Se a guerra começar — dizem alguns —, os estadistas perdêrão o sangue-frio deixando-se transportar pelo furor (ou seja: a escalada é fatal). Segundo outros, mesmo que a guerra estale, os estadistas (se não forem vitimados pelos ataques iniciais) se esforçarão por deter o mais depressa possível a loucura homicida. Em resumo: os explosivos nucleares tornam menos provável a escalada na hipótese do comportamento racional dos estadistas, tornando-a mais provável na hipótese de que os governantes sejam incapazes de agir racionalmente quando os canhões atômicos começarem a disparar. Pessoalmente, acredito na persistência do medo — e portanto da sabedoria —, mas reconheço que há um número muito grande de variáveis para que se possa fazer previsões com confiança.

O resultado desta análise poderia ser exprimido nos seguintes termos: como as armas termonucleares tornam possível a destruição completa da nação inimiga — do seu território e população —, o emprego dessas armas só será admissível se aceitarmos as regras tradicionais das relações internacionais, sob a condição de que a fórmula de Rousseau ("a guerra é feita contra os Estados e não contra os povos") conserve um mínimo de validade — isto é, que se empreguem tais armas de modo limitado. Qualquer que seja o tipo de ataque de que se trate, seu objetivo será obter a capitulação do Estado, ou puni-lo, não exterminar suas cidades e sua população. Os três tipos seguintes de ataque poderiam ser chamados de *vingança*, *loucura homicida* ou *extermínio*. O caso de vingança (possivelmente póstuma) de um "pequeno" que preferiu a morte à capitulação dá aos filósofos um tema eterno para meditação: pode um Estado (isto é, algumas pessoas que decidem em nome de todas) preferir uma morte heróica à capitulação?

A questão, ao mesmo tempo moral e política, mudou de foco: até que ponto é possível esse emprego extremo? Até que ponto é concebível que a ameaça do uso ilimitado das armas nucleares deixe de levar um dia à execução de tal ameaça? O problema não seria mais: "é justificável usar as armas atômicas, de acordo com uma certa estratégia e em determinadas circunstâncias?" E sim: "a posse de tais armas por uma pluralidade de Estados e sua utilização diplomática (na estratégia da dissuasão) não criam um *risco* intolerável, imoral, de que ocorra a catástrofe tantas vezes invocada por cientistas e filósofos?"

Chegamos, por este meio, ao segundo argumento sobre o qual se fundamenta a tese de que em nossa época a rejeição incondicional desse tipo de guerra é a única política realista e razoável, tendo em vista as conseqüências de uma guerra termonuclear para toda a humanidade, atingindo até mesmo seu patrimônio genético. Geração após geração, nasceriam crianças anormais, devido à loucura belicosa dos seus antepassados.

Será *pior*, moralmente, comprometer a saúde de seres humanos que ainda não nasceram do que a saúde dos que estão vivos? Não sei, mas tenho a impressão de que a diferença é sobretudo quantitativa e por assim dizer material. Por maior que seja a destruição provocada por uma guerra, a reconstrução é sempre possível — como sabemos pela experiência do pós-guerra, a partir de 1946 —, e até mesmo relativamente rápida, desde que tenha sobrevivido um número suficiente de homens e mulheres, com sua capacidade técnica intacta. Quaisquer que sejam as perdas provocadas por uma guerra nuclear, a recuperação das nações é pelo menos concebível, desde que a saúde das gerações futuras não seja comprometida irremediavelmente. Neste sentido, se a guerra termonuclear degradasse o patrimônio genético da humanidade, não poderia ser comparada a qualquer outra guerra anterior. As gerações futuras são predeterminadas pelos genes que os três bilhões de homens e mulheres que vivem hoje levam em seus cromossomos. Segundo os biólogos, a maior parte das mutações genéticas causadas pelas radiações são teratológicas. Uma guerra termonuclear poderia talvez aumentar a freqüência dessas mutações, de forma catastrófica.

Nem todos os biologistas, contudo, pensam da mesma forma. Mas a maioria deles, creio, estaria de acordo com a seguinte afirmativa de Herman Kahn: nem toda guerra nuclear equivaleria necessariamente à autodestruição da humanidade.

Conta Herman Kahn: "Certa vez mencionei, numa conferência pública, que era fácil imaginar uma guerra em que o sobrevivente médio recebesse cerca de 250 roentgens de radiação — 25 mais do que os 10 roent-

gens considerados pelo relatório da Academia de Ciências como o limiar do perigo. De acordo com nossa estimativa, 10 roentgens significariam cerca de 0,04% de crianças prejudicadas. Como a teoria aceita de modo geral admite uma relação linear entre a dose de radiação recebida e o dano causado, 250 roentgens provocariam um dano 25 vezes superior, o que significa que cerca de 1% das crianças potencialmente sadias seriam prejudicadas. Em outras palavras, o número de crianças nascidas com deficiências sérias se elevaria, devido à guerra, em 25% acima da proporção atual. Esse seria um preço considerável a pagar pela guerra. E, o que é ainda mais horrível, poderíamos ter que pagar um preço da mesma ordem, embora mais reduzido, durante 20, 30 ou 40 gerações. Contudo, mesmo nesse caso, estaríamos longe da aniquilação. Poderia perfeitamente acontecer que os governantes norte-americanos, como os dirigentes de outros países, estivessem dispostos a aceitar o risco considerável de que 1% a mais dos nossos filhos nascessem com deficiências, se isto permitisse evitar que a Europa fosse abandonada à Rússia soviética. Como poderia acontecer que os russos estivessem prontos a aceitar um risco ainda maior, em troca da eliminação dos Estados Unidos.

Neste ponto, uma senhora da audiência levantou-se, dizendo em tom acusador: "Não quero viver nesse seu mundo, em que 1% das crianças nascem com problemas". Temo que minha resposta tenha sido brutal: "Esse mundo não é meu!" E acrescentei que, se não quisesse viver num mundo em que 1% das crianças nascem com deficiências, sua situação seria deveras difícil, porque de fato cerca de 4% das crianças nascem atualmente com defeitos. O episódio ilustra o fato de que a paz tem também suas tragédias e que tendemos a ignorar, na vida quotidiana, os riscos permanentes que pesam sobre nós. A não ser que tenhamos sofrido o problema em nossa própria família, em parentes ou amigos próximos, quase todos ignoramos simplesmente esse tipo de risco existente no meio em que vivemos e onde criamos nossas famílias.

"Imagino bem que, se vivêssemos num mundo onde não houvesse crianças nascidas com deficiências, e que soubéssemos que, em conseqüência de algum novo acontecimento, 4% das crianças passariam a nascer com anomalias sérias, acharíamos esse mundo intolerável. Certamente não acreditaríamos possível que as pessoas estivessem dispostas a gerar e criar seus filhos se houvesse o risco de que uma criança em cada 25 nascesse com um defeito sério. Contudo, é nesse mundo que vivemos atualmente. E não só toleramos essa taxa relativamente elevada de tragédia, como não estamos muito longe de ignorá-la[3]."

3. H. Kahn, *opus cit.*, p. 46.

Bertrand Russell nos aconselha a reconhecer que mais vale a capitulação do que uma guerra termonuclear que selaria o destino da civilização — talvez mesmo da humanidade. Mas não distingue claramente entre vários tipos de conselhos: capitular para não *correr o risco* de uma guerra que *seria* a morte da humanidade; capitular para não *correr o risco* de uma guerra que *poderia ser* a morte da humanidade; capitular para não *entrar* numa guerra que *poderia ser* a morte da humanidade; ou capitular para não *entrar* numa guerra que *seria* a morte da humanidade. Tem-se às vezes a impressão de que Bertrand Russell e a maior parte dos que pensam como ele confundem esses quatro conselhos, ou os reduzem todos ao quarto. Substituem o *risco* de uma guerra que *poderia ser* o suicídio de todos os beligerantes pela *certeza* de tal guerra. Ora, se a guerra condenasse efetivamente à destruição toda a humanidade, só a loucura levaria qualquer Estado a impor a um outro a opção entre a guerra e a capitulação.

Os problemas que se colocam são patéticos, porém muito mais complexos, formulados em termos de riscos e de possibilidades objetivas. Deveriam as superpotências fabricar armas capazes de destruir indiscriminadamente vastas áreas, tornando a vida impossível e exterminando todos os seres vivos? As potências médias, que não têm os recursos necessários para adquirir aviões ou engenhos balísticos capazes de transportar uma bomba até a proximidade do alvo, deveriam compensar esta inferioridade fabricando bombas tão "sujas" quando possível, cuja explosão em altitude elevada incendiaria e contaminaria vasto território? Como conduzir o processo de dissuasão a fim de reduzir o risco de que as ameaças sejam executadas? Em que sentido se deveria caminhar, para reduzir esse risco ao mínimo: no da corrida armamentista ou no da negociação entre os russos e os norte-americanos para o controle dos armamentos?

2. *Os dois caminhos e a sustação das experiências nucleares*

No fim de 1960, Sir Charles Percy Snow — homem célebre, físico e romancista, alto funcionário governamental, disse o seguinte, dirigindo-se a seus colegas cientistas[4]:

"Temos diante de nós uma opção e o tempo disponível para escolher é

4. Em um congresso da Associação de Trabalhadores Científicos, realizado em Nova Iorque.

limitado. Podemos aceitar uma limitação do armamento nuclear, começando, simplesmente como um símbolo, por um acordo suspendendo as experiências atômicas. Nesta hipótese, os Estados Unidos não obteriam os 99,9% de segurança que desejariam ter; um nível de segurança que é impossível, embora haja outros arranjos que os Estados Unidos possam fazer. Não há dúvida de que esta hipótese implica riscos: eles são perfeitamente óbvios e nenhuma pessoa honesta procurará dissimulá-los. A outra alternativa comporta não um risco, mas uma certeza, que vou descrever. Não havendo um acordo sobre experiências nucleares, a corrida armamentista atômica entre os Estados Unidos e a União Soviética não só persiste, mas se acelera. Outros países juntam-se a ela. Dentro de seis anos, no máximo, a China e vários outros países têm um estoque de bombas nucleares. Dentro de dez anos, no máximo, algumas dessas bombas explodem. Ao dizer isto estou pesando minhas palavras o mais prudentemente que me é possível. Eis uma certeza. Temos, portanto, de um lado um risco finito; de outro, a certeza do desastre. Ninguém são de espírito hesita entre um risco e uma certeza[5]."

Essa apresentação do problema — uma opção com um dos termos implicando risco limitado, o outro, a certeza do desastre — é exata, completa e equitativa? Vejo-me obrigado a responder negativamente aos três quesitos. O fato de que Sir Charles seja um físico, e tenha portanto um conhecimento que os humanistas não possuem, torna mais grave ainda a deformação dos seus dados. Um argumento serve de fundamento para o raciocínio que reproduzimos acima: "Quase todos conhecemos o método estatístico e a natureza da probabilidade. Sabemos, com a certeza de uma verdade estatística, que, se um número suficientemente grande dessas armas forem fabricadas, por diferentes Estados, algumas vão ser detonadas — por acidente, loucura; o motivo é irrelevante. O que importa é a natureza do fato estatístico que temos diante de nós." Mas, quantas bombas são necessárias, quantos Estados "nuclearizados", e quando tempo, para fazer com que essa afirmativa seja incontestável? Não creio que seja fácil calcular a probabilidade estatística de um acidente, ou um ato de loucura (*accident, or folly, or madness*). Vamos admitir, contudo, a afirmativa do cientista. Haverá razão para concluir que o caminho do desarmamento reduz o risco e que a corrida armamentista leva a um desastre certo? A meu ver, as duas conclusões são equivocadas.

O que Sir Charles demonstrou (ou, pelo menos, afirmou) é que algu-

5. Discurso reproduzido pelo *New York Times*, 28-XII-1960.

mas bombas vão explodir. Usando linguagem literária, podemos chamar algumas explosões atômicas de "desastre". As bombas lançadas sobre Hiroshima e Nagasaki certamente provocaram desastres — mas uma tentativa norte-americana de desembarcar no Japão teria sido também um desastre, em termos de destruição material e perda de vidas humanas. Ao opor a idéia de um *risco finito* à de um *desastre certo*, Sir Charles sugere que, se não houver o desarmamento, o desastre será certo. Em outras palavras, ele passa da explosão de algumas bombas (que considera certa) para a guerra termonuclear total. Contudo, não está demonstrado, nem parece provável (embora seja possível) que a explosão de algumas bombas atômicas desencadeie a "loucura homicida"[6].

Contudo, as conseqüências eventuais da violação de um acordo para a limitação dos armamentos não são necessariamente menores do que as da explosão de algumas bombas. Além disto, se considerarmos não *um* desastre, mas *o* desastre — não a explosão de algumas bombas, mas a guerra termonuclear total — falta determinar que caminho é o melhor para reduzir sua probabilidade. Não conseguiremos eliminar totalmente o risco de uma guerra termonuclear nem por meio do desarmamento, nem pela corrida armamentista. Esse risco só seria eliminado, teoricamente, pela instalação de um Estado universal — o que não poderia ocorrer *hoje*, mediante um acordo entre as superpotências, como não poderia resultar da vitória de uma delas[7]. Os dois "grandes" conservarão sua soberania militar, quaisquer que sejam os acordos que possam concluir; e se entrarem num conflito aberto, serão tentados a usar armas nucleares, mesmo que tenham assinado um tratado proibindo seu emprego.

A comparação dos dois termos da opção não se faz em termos de *certeza* e de *risco*, mas sim em termos de *desastre* e de *risco limitado*. Qualquer que seja o caminho escolhido, haverá um risco, maior ou menor, do desastre representado pela guerra termonuclear. Se a difusão das armas nucleares implica a *certeza de algumas explosões*, como quer Sir Charles, resta saber quais os riscos implicados no desarmamento. Este não é o lugar apropriado para precisar a natureza e a amplitude de tais riscos. Consideremos somente o acordo sobre a cessação de experiências nucleares, que o discurso de Sir Charles apresenta como indispensável, interpretando-o como sím-

6. Em discussão ulterior, publicada por *Commentary*, em outubro de 1961, Sir Charles reconheceu a validade desta distinção.

7. A menos que se espere que os Estados Unidos capitulem antecipadamente, para evitar tal risco, o que seria uma expectativa utópica. Essa hipótese consistiria em aceitar um mal *imenso* e *certo* para evitar o *risco* de um mal *talvez* ainda maior.

bolo do caminho que leva à limitação dos armamentos e portanto à salvação (o outro caminho levaria ao "desastre certo")[8].

Um acordo para a cessação de experiências nucleares teria representado o reconhecimento público pelos dois "grandes", do seu interesse comum em evitar a guerra e de reservar para si a posse das armas decisivas. Sabemos que eles se abstiveram, na medida do possível, de ajudar seus aliados — a China e a Europa ocidental — a obter armas nucleares. A solidariedade comunista, como a ocidental, se estende até o limite representado pelas armas atômicas. O estudo das vantagens e desvantagens de um acordo desse tipo comportaria portanto, para cada uma das superpotências, pelo menos três tipos de considerações: quais seriam as conseqüências das experiências clandestinas (isto é, da violação do acordo), no que concerne ao equilíbrio de forças, e qual a probabilidade de tal violação? Quais seriam as conseqüências do acordo sobre as relações entre cada uma das superpotências e seus aliados? Em terceiro lugar, quais seriam suas conseqüências sobre o relacionamento entre os dois "grandes" e a perspectiva de um desarmamento ulterior[9]?

Os especialistas estão de acordo a respeito de dois pontos que têm importância essencial para a análise de ordem prática e ética a que procederemos aqui. As experiências subterrâneas, em minas ou cavernas, naturais ou artificiais não podem ser detectadas, no estado atual da tecnologia, até um limite da ordem de 20 quilotons (que pode ser elevado mediante procedimentos diversos). As experiências subterrâneas serviriam para aperfeiçoar as armas de pequeno poder explosivo, para reduzir o peso das ogivas nucleares para uma potência dada (em outros termos, para diminuir a relação peso-potência)[10] e, eventualmente, para desenvol-

8. Sir Charles revela um outro "conhecimento certo" que desperta alguma dúvida: "Os cientistas sabem, com certeza que dá o conhecimento científico, que temos à nossa disposição todos os fatos científicos de que precisamos para transformar a vida material de metade do mundo, e para transformá-la ainda nesta geração. Temos todos os recursos para ajudar a metade do mundo a alimentar-se adequadamente e a ter uma vida tão longa quanto a nossa. Só falta a vontade." Seria preciso dar à palavra *vontade* um sentido extremamente amplo para que esta afirmativa adquirisse não o caráter de uma verdade (o que não é possível), mas pelo menos uma certa verossimilhança. Se se trata de *meios técnicos* para prolongar a vida humana e para aumentar a produção de alimentos, não há dúvida de que eles existem; mas se falamos da possibilidade política, econômica e social de transformar as condições de higiene e de alimentação de metade da humanidade, admira-me que Sir Charles fale com uma certeza que os cientistas que se ocupam desses problemas jamais manifestaram.

9. Depois de escritas estas linhas, foi assinado um tratado prevendo a suspensão parcial das experiências nucleares. Não obstante, deixo as páginas que seguem sem alteração: o leitor confrontará a análise nelas contida com a realidade atual.

10. Aumentando a potência explosiva em função do peso.

ver outros tipos de armamento (bombas de nêutrons ou mísseis contramísseis). Como os instrumentos registram todos os anos movimentos sísmicos suspeitos, que não podem ser distinguidos perfeitamente das experiências nucleares, equipes de cientistas deveriam poder visitar o local dessas ocorrências, para observar a natureza do fenômeno detectado. O risco de que uma experiência clandestina seja percebida aumenta com o número de inspeções previstas. A probabilidade da violação por parte de um dos Estados signatários depende da vantagem oferecida por uma dessas experiências clandestinas da eficácia provável do sistema de controle e dos inconvenientes políticos trazidos por uma violação revelada.

De todas essas considerações, a mais importante vincula-se a uma questão simples: que vantagens militares pode esperar hoje um Estado da continuação (ou retomada) das experiências nucleares que, na opinião geral, não podem ser detectadas? O que quer dizer que o acordo estaria protegido de perigos importantes na medida exata em que sua significação técnica fosse reduzida. Se as experiências clandestinas permitissem progressos substanciais ou decisivos, um dos Estados[11] estaria tentado a fraudá-lo. Isto leva à conclusão pouco encorajadora de que o acordo teria significado psicológico maior do que o militar. Seria uma demonstração da boa-fé dos que o firmassem, aceita mais por confiança nas suas assinaturas do que por indiferença às eventuais violações.

Contudo, a incerteza essencial muda de foco: o acordo não assinado mas provavelmente respeitado[12] sobre a cessação temporária das experiências nucleares não retirava aos "grandes" nem os meios de atacar de surpresa o adversário nem os meios de responder a uma agressão com uma represália terrível, embora possa ter impedido uma das superpotências, ou as duas, de aperfeiçoar certas armas (sobretudo as de pequeno porte). Que influência teria tido um acordo prevendo a cessação definitiva das experiências nucleares sobre a situação mundial — isto é, sobre as relações dos dois "grandes" entre si e com os respectivos aliados (numa análise simplificada)[13]?

11. A probabilidade de que o Estado violador fosse a União Soviética não precisa ser explicada em termos da virtude dos norte-americanos; basta lembrar a dificuldade que teriam os Estados Unidos de guardar o segredo necessário.

12. A União Soviética não detonou nenhuma bomba atômica na atmosfera durante o período de conversações, mas ninguém sabe se levou a cabo alguma experiência subterrânea.

13. Deixemos de lado as relações com os não-alinhados. Estes, com efeito, são favoráveis a qualquer tipo de acordo de desarmamento. Se houvesse um acordo entre os "dois grandes", nenhum deles teria vantagem especial em termos de rivalidade pela atenção dos países não-engajados.

Pouco sabemos sobre as relações entre a União Soviética e a China. Sabemos contudo — quase com certeza — que numerosos físicos chineses trabalham nos laboratórios atômicos da União Soviética e que colaboram com cientistas russos em projetos científicos, mas que a China, propriamente, só recebeu da URSS um único reator, de tipo antigo. Do lado ocidental, os Estados Unidos só deram uma assistência limitada aos programas atômicos dos seus aliados europeus (e nenhuma ao programa atômico militar francês). Cooperaram estreitamente com o Reino Unido, que se beneficia de um artigo da lei que autoriza o intercâmbio de informação com os países que já alcançaram suficiente desenvolvimento nesse campo. Parece haver, portanto, uma simetria aproximada, que leva cada uma das potências nucleares a contribuir para a formação de cientistas nos países aliados e para o progresso na utilização pacífica da energia atômica, mas que as leva também a retardar, senão impedir, a aquisição independente de armas atômicas ou termonucleares pelos seus aliados, sem violar abertamente a regra da solidariedade que prevalece dentro de cada bloco.

Há, contudo, uma assimetria entre a URSS e os Estados — ou, melhor, diríamos, entre a Europa e a Ásia. A União Soviética não deu à China os meios atômicos para dissuadir provocações dos Estados Unidos, tendo porém proclamado, em caráter definitivo, por meio de um tratado de assistência recíproca, que em caso de guerra entre a China Popular e os Estados Unidos, interviria em defesa da primeira. Esta aliança é suficiente para "proteger" a China contra uma agressão norte-americana e para dissuadir os Estados Unidos de qualquer agressão aberta. Contudo, não permite que a China Popular tome a iniciativa de hostilidades de grande envergadura, mesmo contra as ilhotas de Quemoi e Matsu. Detendo com exclusividade o armamento atômico, a União Soviética dissuade tanto seu adversário (os Estados Unidos) como o seu aliado (a China) de resolver a disputa entre eles pela força. A China tem assim um motivo suplementar para desenvolver o mais rapidamente possível seu próprio programa de armamento nuclear.

Na Europa, vimos que os Estados Unidos[14] procuraram alcançar simultaneamente dois objetivos: guardar para si a utilização das armas nucleares e conceder aos aliados as vantagens que resultariam da posse desse armamento. Os meios usados para alcançar esses dois objetivos têm variado, em função do desenvolvimento técnico.

Em 1961, o país que tinha mais fortes motivos para adquirir armas atômicas era a China, não a França. O regime comunista pretende que a China ocupe no cenário mundial a posição de uma grande potência. Mas a

14. Vide Cap. XVI.

China não poderá atingir seu objetivo imediato — eliminar os resíduos do regime nacionalista, em Formosa — enquanto não ingressar no "clube atômico". A esse respeito, a União Soviética tem sido ainda mais reticente com relação a seus aliados do que os Estados Unidos. Um acordo entre os Estados Unidos e a URSS para a suspensão das experiências nucleares não impediria a China de prosseguir em seus esforços para adquirir armas atômicas. Se o objetivo desse acordo fosse impedir a difusão das armas atômicas, teria eficácia reduzida: conseguiria no máximo retardar essa propagação. As grandes potências — e a China é virtualmente uma grande potência — não se deixarão manobrar indefinidamente pelos duopolistas do poder: mesmo as potências de segunda ordem dificilmente se resignarão a uma situação qualitativamente inferior.

Com relação aos aliados das superpotências, o acordo sobre a suspensão das experiências nucleares teria podido funcionar, com uma condição: que os dois "grandes" se obrigassem, solene ou discretamente, a impô-lo aos não-signatários: uma obrigação difícil de assumir e mais difícil ainda de honrar. A União Soviética não pode reconhecer abertamente, mesmo numa negociação secreta com os Estados Unidos, que teme a aquisição de uma capacidade atômica independente pela China comunista. Quanto aos Estados Unidos, estão prontos a se declararem contrários à aquisição de uma força atômica independente por um Estado — mesmo que seja seu aliado —, mas não concebem o recurso à força, ou a uma ameaça, para dissuadir a França de fabricar bombas atômicas. Em outras palavras, o acordo sobre a cessação das experiências nucleares demonstraria a veleidade de uma política que é concebível e talvez mesmo razoável em termos abstratos: a proibição (imposta pelos dois "grandes" a todos os outros Estados) de produzir armas atômicas; essa política é inviável, devido à hostilidade existente entre os blocos e ao paradoxo insuperável que representaria a aliança *aberta* dos dois grandes inimigos (os Estados Unidos e a URSS), dirigida contra seus respectivos aliados.

Chega-se assim às questões finais: qual teria sido a influência desse acordo sobre o relacionamento entre as superpotências? A criação de um sistema de inspeção, ainda que de eficiência duvidosa, poderia marcar o início de uma nova era, com o acesso de funcionários internacionais ao território soviético e a atenuação da importância secular e obsessiva dos russos nos segredos de Estado? Seria este talvez um primeiro passo, embora tímido, na direção de um mundo aberto?

São perguntas que não comportam uma resposta certa. Alguns especialistas — sobretudo os físicos — alegam que um primeiro acordo, ainda que limitado, teria um significado e um alcance muito maiores do que seus resultados objetivos. Outros, desmascaram o sentido oculto de um tal

acordo: no final das contas, teríamos apenas uma promessa recíproca das duas superpotências de se contentarem com as armas existentes atualmente, para impedir os demais Estados de adquirir armamento equivalente. O acordo seria respeitado na medida em que os especialistas dos dois lados não acreditassem na importância dos progressos efetuados graças a novas experiências. Qual seria a contrapartida positiva dessas limitações e incertezas? A humanidade veria no acordo o símbolo e a prova de que as duas superpotências têm vontade e capacidade para chegar a um entendimento. Mas este argumento — apresentado pelos otimistas — é virado do avesso pelos pessimistas: seria ilusório o sentimento de um passo importante no rumo da paz ou do desarmamento. Os ocidentais se inclinariam a confiar numa aparência enganosa de segurança, quando, no fundo, nada teria mudado.

O objetivo desta análise não é sugerir que os Estados Unidos devessem assinar um acordo sobre a suspensão das experiências nucleares a qualquer preço, ainda que este incluísse a aceitação do princípio da *troika* (o órgão incumbido de fiscalizar e garantir o respeito ao tratado seria dirigido por um comitê de três membros — um soviético, outro ocidental, o terceiro não-alinhado). Seu propósito é elucidar a natureza das deliberações diplomáticas e estratégicas na nossa época e conduz (como a análise da seção precedente) a uma conclusão que alguns poderão considerar banal, e outros decepcionante: o fato de que uma guerra futura poderia provocar uma destruição desmesurada não alterou essencialmente o processo de deliberação em política internacional.

Bertrand Russell faz aparecer a capitulação como *evidentemente racional*, apresentando-a como um dos termos da alternativa; o outro seria a certeza da guerra termonuclear total. Sir Charles Snow transfigura o significado do acordo sobre a suspensão das experiências nucleares, apresentando-o como um dos dois caminhos abertos à humanidade — o outro levaria à *certeza do desastre*.

No entanto, obedecer aos preceitos da moralidade não é a única maneira de ser realista. A menos que deseje capitular, nenhuma das duas superpotências pode renunciar a sua força de dissuasão — a ameaça monstruosa de destruir cidades inteiras, matando milhões de seres humanos inocentes. Mas essa ameaça só é justificável moralmente sob a condição de ser uma ameaça extrema: todos procurarão criar condições para impedir sua execução. Neste ponto, o objetivo do realista coincide com o do moralista: ambos pretendem reduzir o risco da guerra termonuclear e, supondo que se chegue a empregar armas termonucleares, desejam impedir uma escalada. Vale observar, contudo, que se os objetivos do pragmatismo

e da moralidade tendem a se aproximar, isto não quer dizer que a prudência seja uma garantia de justiça, mas sim que preferimos o respeito à vida de alguns milhões de pessoas à própria justiça. Não ousamos repetir a fórmula *fiat justitia, pereat mundus* (faça-se a justiça, que pereça o mundo) porque o perigo de que o mundo desapareça não é mais uma mera expressão retórica.

3. *O processo de escolha dos "pequenos"*

O acordo sobre a suspensão das experiências nucleares interessa indiretamente a todos os outros países que, se o subscrevessem, estariam impedidos de ingressar no "clube atômico". Ficamos pensando se uma decisão deste tipo impõe-se aos governantes de países como a França e a Índia, e por que motivos.

Contrários, por motivos éticos, à fabricação de bombas atômicas, os franceses deveriam também, logicamente, recomendar a denúncia das alianças concluídas com uma das potências atômicas — como a Aliança Atlântica. Se a França considera injustificável perante sua consciência o emprego diplomático da ameaça termonuclear, não deveria aceitar que a segurança nacional francesa se baseasse naquela ameaça. Mais ainda: os franceses e os ingleses que quisessem romper, *por motivos éticos*, a solidariedade com a estratégia da dissuasão termonuclear, não deveriam renunciar apenas à fabricação de bombas atômicas e ao estacionamento, em seu território, de aviões e engenhos balísticos; na medida do possível, deveriam recusar os benefícios dessa estratégia. É possível que esses países não pudessem deixar de conservar, pelo menos em parte, tais benefícios, mesmo que abandonassem suas alianças militares. De fato, antes de assumir o risco de uma agressão, cada uma das superpotências se perguntaria sobre as reações da outra; a dissolução das alianças concluídas à sombra da estratégia da dissuasão não deixaria de simbolizar uma vontade transcendente à ordem política: aceitar todos os riscos, para não recorrer à ameaça de um "massacre dos inocentes".

É possível defender em outro plano, com argumentos diferentes, a idéia de uma associação de Estados sem capacidade atômica, ou o fechamento definitivo do "clube atômico". Estaríamos, neste caso, diante de uma "política da responsabilidade" — da preferência pela proteção dada por um Estado mais poderoso, não da recusa de qualquer proteção, e da confiança no "pacifismo" das nações e dos impérios.

Analisemos agora os dados relevantes para a escolha a ser feita pela

França — do mesmo modo como analisamos os dados da opção feita pelos Estados Unidos[15].

Os governantes de um Estado de dimensões médias (como a França, por exemplo) têm três tipos de conselheiros: alguns realistas (quase sempre anglo-saxões), que os aconselham *em nome do interesse da humanidade* a não permitir que aumente o número de Estados que possuem armas nucleares; outros realistas (franceses) sugerem a aquisição de meios próprios de dissuasão, para que o país possa figurar entre os "grandes"; por fim, realistas e moralistas unem-se na pregação contra os gastos consideráveis necessários para adquirir um armamento que seria ao mesmo tempo inútil para o país e perigoso para a humanidade.

O estadista estará tentado, antes de mais nada, a fazer certas perguntas aos realistas anglo-saxões: em que medida a aquisição de armas atômicas e termonucleares pela França, por exemplo, aumenta o risco da guerra geral ou total? É fácil dizer que quanto maior o número de bombas mais provável um "acidente". Contudo se entendermos por acidente uma falha técnica, ele pode ser provocado também pela utilização pacífica da energia nuclear. De qualquer forma, o número de bombas já fabricadas pelas duas superpotências conta-se em milhares; estatisticamente, algumas centenas de bombas adicionais, fabricadas pela França, não aumentaria sensivelmente o risco de um "acidente técnico" — a menos que se possa demonstrar que os franceses são menos cuidadosos, ou menos competentes do que os russos, os norte-americanos e os ingleses. É possível, porém, que o "acidente" evocado pelos conselheiros do primeiro grupo seja político e não técnico. De fato, enquanto a França participar da Aliança Atlântica e enquanto esta mantiver armas na Alemanha ocidental, de que modo as bombas francesas aumentarão os riscos de um "acidente político"?

O menos que se pode dizer é que a afirmativa de que o ingresso da França no "clube atômico" aumenta substancialmente os riscos de um "acidente" — técnico ou político — não pode ser demonstrada, e parece, à primeira vista, pouco provável[16].

Os conselheiros do primeiro grupo poderão responder que o perigo vem menos das bombas adicionais fabricadas do que do exemplo dado aos

15. Evitamos concluir que os Estados deviam ou não ter assinado o acordo sobre a suspensão das experiências nucleares; da mesma forma não chegaremos a uma conclusão sobre se a França deveria ou não seguir com seu programa nuclear. O que nos interessa aqui é a *natureza* dos problemas que os estadistas precisam enfrentar; procuramos precisar, pela análise, o caráter das decisões que precisam tomar.

16. Aumentaria talvez os riscos de uma guerra "por loucura ou insanidade", no dizer de Sir Charles Snow? Temos que admiti-lo, em função do princípio de que quanto maior o número das pessoas cuja saúde mental é necessária à paz, mais esta é ameaçada. Contudo, a medida quantificada dessa ameaça é assunto controvertido.

demais países. Uma pequena capacidade atômica, num país geográfica e politicamente integrado num bloco, não altera de modo sensível a força da aliança de que participa, ou os riscos de um acidente de um ato de loucura ou insanidade. Que aconteceria, porém, se a Alemanha ocidental e a Itália, o Egito e Israel seguissem o mesmo caminho? A isto um estadista francês poderia responder que a Grã-Bretanha, neste particular, não é menos culpada do que a França. Portanto, por que acusar a França, e não a Grã-Bretanha? Quem está de acordo com a manutenção do duopólio nuclear não pode deixar de atribuir a responsabilidade maior aos Estados Unidos e à Grã-Bretanha, cuja colaboração resultou na capacidade atômica inglesa. Mais ainda: ao instaurar uma hierarquia dentro da Aliança Atlântica — o líder do bloco, o aliado privilegiado e os Estados protegidos —, os Estados Unidos provocaram a busca, pela França, do *status* nuclear, que agora lamentam.

Se os Estados Unidos consideram a multiplicação dos Estados dotados de armas atômicas como contrária ao interesse da aliança e da humanidade, têm o dever de persuadir seus aliados ou, pelo menos, de fazer tudo para isto. Esse esforço de persuasão comportaria dois tipos de elementos: *argumentos e meios de pressão* (promessas ou ameaças; como no caso as ameaças não podem ser feitas com facilidade, as promessas teriam maior importância). Os argumentos expendidos são essencialmente os da terceira escola, que afirma a inutilidade de uma força de dissuasão pequena. Como veremos não são argumentos decisivos e precisariam ser apoiados por "promessas". No estado atual da diplomacia intra-atlântica, os Estados Unidos aconselham implicitamente a França a renunciar a seu programa atômico[17], "em nome do interesse superior da humanidade". Mas, que oferecem como contrapartida? Nem mesmo uma maior cooperação científica, no campo da utilização pacífica da energia atômica. Compreendo que os estadistas norte-americanos poderiam responder que não estão pedindo uma vantagem para si, mas para a humanidade. Todavia, mesmo supondo que tenham razão, seus interlocutores não se deixaram persuadir. Ao renunciar a um programa atômico nacional, os governantes franceses teriam a impressão de estar sacrificando o "interesse nacional" — no sentido estrito e tradicional do termo — à comunidade atlântica, ou à humanidade. O Estado destinado pela sua força à liderança está indicado para dar uma compensação a esse sacrifício — compensação científica (as-

17. Em 1962, o presidente Kennedy condenou incisivamente o esforço francês de instituir uma força de dissuasão própria, qualificando-o de contrário ao interesse da Aliança Atlântica; mas, ao que parece, não procurou "dissuadir" o general De Gaulle, a não ser por meio de argumentos.

sistência para a construção de submarinos, por exemplo) ou política (promessa de consulta, compromissos para a eventualidade de uma retirada das tropas norte-americanas estacionadas na Europa).

É bem verdade que os norte-americanos poderiam não considerar justo pagar aos franceses para que estes se decidissem a seguir uma política ajustada a *seus próprios interesses*. Por isto, são os argumentos da terceira escola — no fundo realista, embora abrigue muitos moralistas — que são (ou deveriam ser) decisivos: a inutilidade de uma força de dissuasão nacional. Trata-se contudo, como tivemos a oportunidade de ver, de um problema estranhamente complexo[18].

Simplificando, pode-se dizer que para funcionar como instrumento de dissuasão, uma força de ataque atômica deve ser uma força de represália — isto é, não deve ser muito vulnerável ao primeiro ataque do inimigo. É preciso, além disto, que a organização do dispositivo atômico ou termonuclear assegure o fluxo de comunicações necessário à ação agressiva, mesmo depois de sofrer um ataque. Por fim, a capacidade de represália deve ser suficiente para obrigar os Estados que possuem uma força atômica de primeira ordem a "pensar bem". A essas três condições, sem dúvida indispensáveis, alguns analistas acrescentam uma outra: que o Estado em questão não possa ser exterminado pela destruição que lhe for imposta, no caso de guerra.

Pode-se demonstrar que a França não possuirá, em 1965 ou 1970, uma capacidade de represália independente? A *force de frappe* francesa, insuficiente comparada ao poderio soviético, não teria alguma utilidade para a França? O programa francês para 1960 compreendia duas partes: uma, científica, indispensável para que a França possua algum dia a base técnica e industrial de uma potência atômica; a outra, visando criar uma força atômica de ataque o mais depressa possível. Vamos admitir que esta segunda parte seja irracional; não há dúvida, contudo, que a França precisará executar a parte científica do seu programa nuclear se quiser possuir, dentro de quinze anos, uma certa capacidade autônoma de fabricação de armas termonucleares e de engenhos balísticos.

Poderá a França adquirir tal capacidade? Alguns especialistas acham que sim, outros discordam. Se tomarmos como ponto de referência as quantias despendidas pelos Estados Unidos para produzir engenhos balísticos e bombas de hidrogênio, a resposta será *nao*. Mas essas estimativas prestam-se a objeções. O tempo e os gastos necessários para um progresso científico e técnico podem ser menores para os que chegam em segundo lugar, conhecem os objetivos accessíveis e colheram muitas informações

18. Vide Cap. XVI, seção 2.

pelo caminho. Não se exclui também que o mesmo problema militar — ser capaz de infligir ao inimigo uma destruição importante — possa ser solucionado por meio de procedimentos técnicos diferentes — alguns mais custosos, outros menos.

Os cientistas norte-americanos voltaram-se para a fabricação de bombas "limpas" — isto é, com um mínimo de resíduos radioativos. Para um Estado menor, que deseja alcançar uma certa autonomia militar, é vantajoso fabricar (e anunciar que fabrica) bombas "sujas" — mesmo que, em caso de guerra, sua própria população fosse vítima da precipitação radioativa (de qualquer forma, ela estará sujeita ao ataque atômico do "grande"). De outro lado, quando os técnicos franceses renunciarem à precisão do tiro, decidindo-se resolutamente em favor de estratégia contra cidades — e não contra o dispositivo termonuclear do adversário — serão capazes de produzir vetores de custo e vulnerabilidade reduzidos. Quando se quer apenas devastar uma determinada superfície do território inimigo com bombas "sujas", explodidas em grande altitude, não é impossível para um país como a França conseguir os meios necessários.

Contudo, a França poderá adquirir desta forma uma força de dissuasão? Tudo depende do que considerarmos necessário para isto. Se exigirmos a capacidade de amortecer os golpes do adversário — seja mediante um ataque contra seu dispositivo termonuclear, seja pela proteção estendida à própria população — não é de prever que a França tenha em futuro próximo uma capacidade de dissuasão: o território francês é muito pequeno e os órgãos vitais da nação estão por demais concentrados. Se a União Soviética lhe fizesse um ultimato, o governo francês, abandonado a si mesmo, seria em quase todas as circunstâncias previsíveis levado pelo cálculo à capitulação, uma vez que estaria em jogo a sobrevivência física do povo francês. Contudo, a França poderia eventualmente responder a uma provocação extrema com um gesto de desespero e talvez mesmo replicar a um ataque de surpresa.

A etapa ulterior da reflexão, para o presidente francês, consiste numa comparação das vantagens e desvantagens desta semicapacidade de dissuasão para o país, o bloco atlântico e a humanidade. A argumentação contra os esforços atualmente empreendidos seria apresentada nos seguintes termos: se a França se empenhar neste caminho, outros Estados a seguirão; ela se exporá assim, devido à multiplicação dos países com capacidade nuclear, a perigos ainda mais graves do que os que poderá evitar ou atenuar com seu próprio armamento. De qualquer maneira, os recursos financeiros dedicados ao armamento termonuclear teriam um "rendimento" superior se fossem consagrados à aquisição de armas clássicas.

A tese oposta se fundamentaria antes de tudo em dois argumentos: é

impossível saber qual será, no futuro, a política (estratégia e diplomacia) da União Soviética. A constituição de uma capacidade termonuclear é, no mínimo, uma segurança; tratando-se de questão de vida e de morte, uma segurança necessária. De outro lado, mesmo que se possa obter uma segurança equivalente por meio de uma aliança com um dos "grandes", muitos franceses acharão que nenhum Estado deve renunciar a sua própria defesa, se tiver meios para adquiri-la. A posse da bomba atômica pode ser considerada como uma vantagem em si, qualquer que seja sua utilidade efetiva, na medida em que se considerar a autonomia do Estado como um fim em si, e não um meio. As decisões do general De Gaulle eram determinadas, de forma visível, menos pelo cálculo do custo e do rendimento e pela comparação entre a segurança adquirida por uma força própria de dissuasão e a que dá a organização atlântica, do que pela doutrina de que todos os Estados devem assumir a responsabilidade pela sua defesa nacional.

Formulada assim, esta doutrina é anacrônica, pois só haveria dois Estados autênticos, capazes de assumir sua própria defesa: os Estados Unidos e a União Soviética. Todos os demais só estariam protegidos pela paralisia recíproca dos dois "grandes". Além disto, levada a suas conseqüências lógicas, encorajaria todos os chefes de Estado a ambicionar a autonomia conseqüente à capacidade atômica.

Depois de formular essas reservas, restam, da análise que fizemos, duas incertezas irredutíveis, uma das quais relacionada com a imprevisibilidade do futuro (em termos técnicos e políticos), a outra com a pluralidade dos objetivos legítimos.

No plano da defesa, o esforço para constituir uma capacidade de represália quase autônoma (portanto, uma capacidade de dissuasão), poderá ser visto como racional ou como insensato, dependendo: 1) dos resultados técnicos obtidos; 2) da conjuntura diplomática prevalecente dentro de dez ou vinte anos. Se essa conjuntura for aproximadamente igual à de hoje, em seus traços fundamentais, seria provavelmente preferível não gastar somas elevadíssimas, durante vários anos, para adquirir uma força de dissuasão cuja eficácia estará limitada ao sistema termonuclear da Aliança Atlântica. Por outro lado, não se deveria excluir inteiramente várias hipóteses, como por exemplo a retirada das tropas norte-americanas da Europa, ou uma alteração mais radical ainda no relacionamento entre a URSS, a China e os Estados Unidos — hipótese em que uma semicapacidade de dissuasão teria significação estratégica e diplomática.

Isto não é tudo. O esforço francês constitui um fato novo, que os Estados Unidos e a Grã-Bretanha não podem deixar de levar em consideração. A adesão da Grã-Bretanha ao Mercado Comum tornaria mais difícil

manter sua posição de aliado privilegiado — o único dos membros da Aliança Atlântica a receber cooperação dos Estados Unidos no campo da energia atômica. Ela seria levada quase que inevitavelmente a cooperar com a França e os demais associados da Aliança Atlântica. Surge a possibilidade (talvez mesmo a probabilidade) de uma "força européia de dissuasão", que estimularia a unificação política da Europa, da qual seria uma expressão — força européia que se coordenaria com a norte-americana. Uma fórmula como essa — uma grande força norte-americana, associada a uma força européia menor — não criaria qualquer perigo suplementar e teria vantagens evidentes, pela redução da disparidade entre os Estados Unidos e os Estados europeus.

Mesmo que se levasse em consideração esses diversos argumentos, restaria a incerteza bem fundada resultante da pluralidade dos objetivos: os Estados, como os indivíduos, não prezam apenas a vida, mas a honra; não atribuem importância só à segurança, mas também à sua situação na comunidade internacional, preferindo muitas vezes o perigo com plena independência à paz sob a proteção de um Estado mais forte. Será esta uma atitude "irracional"? O capitão que prefere afundar com seu navio estará agindo irracionalmente? Em caso afirmativo, podemos desejar que a humanidade não deixe de ser irracional!

4. *O processo de escolha da superpotência*

Max Weber via na atitude do pacifista e do sindicalista revolucionário exemplos da moral da convicção. Hoje, ele evocaria sem dúvida os "unilateralistas", que defendem o desarmamento atômico não-negociado e que na minha opinião representam, com efeito, uma versão atual do pacifismo incondicional.

O caso dos unilateralistas ingleses é diferente do dos unilateralistas norte-americanos. Os primeiros prestam-se a uma interpretação que, como já vimos[19], lhes tira todo mérito moral, mas que faz com que sua proposta seja politicamente menos inaceitável. Suponhamos que a Grã-Bretanha decida abandonar suas armas nucleares e sair da OTAN; nem por isto ela ficaria à disposição dos seus inimigos. Os neutros, e os não-alinhados, muitas vezes no curso da história receberam a proteção dos "grandes" sem ter uma aliança explícita com eles. Enquanto houver dois Estados possuindo armas termonucleares, nenhum deles reinará e todos os membros do "clube não-atômico" poderão ter a ilusão de que sua se-

19. Cf. Cap. XV.

gurança não exige o recurso (ainda que puramente diplomático) à arma decisiva.

Não surpreende que, uma vez que a dissuasão adquira forma bilateral, todos os aliados dos Estados Unidos se perguntem se o "engajamento norte-americano" não lhes traz mais perigo do que segurança. Ou, para formular a mesma pergunta com outras palavras, se não poderiam ter igual segurança contra a agressão guardando, simultaneamente, melhores possibilidades de sobrevivência em caso de guerra. Os europeus são ainda mais favoráveis ao engajamento norte-americano porque estão convencidos de que a dissuasão impedirá a guerra e a agressão. No dia em que perderem esta convicção, começarão a se questionar sobre as vantagens desse engajamento.

A diplomacia de neutralidade poderia ser a melhor para a Grã-Bretanha e a Europa continental? Não faltam alegações de sentido contrário[20], que consistem no retorno aos argumentos precedentes: o rompimento da aliança aumentaria o perigo de uma guerra sem aumentar substancialmente a probabilidade de que o país se pudesse manter fora do conflito, caso este degenerasse numa guerra total. Ninguém pode pesar exatamente essas hipóteses, em termos de probabilidade; elas dependerão dos progressos da tecnologia militar e da conjuntura internacional. Enquanto Berlim e a Alemanha estiverem divididas e houver tropas norte-americanas estacionadas na Europa, uma separação oficial entre o Velho e o Novo Mundo não modificaria a solidariedade histórica entre eles, que se manifestaria, em caso de guerra, na impossibilidade de que um permanecesse neutro, quando a guerra envolvesse o outro.

De qualquer forma (e, uma vez mais, é a lógica da escolha que nos interessa aqui, não o conteúdo das escolhas efetivas), uma neutralidade desse tipo, justificada com tais razões, seria uma *política de responsabilidade*, não uma *política de convicção*. Moralistas de convicção seriam os que propusessem aos Estados Unidos ou à União Soviética o desarmamento unilateral, ou que, na Grã-Bretanha, convidassem o governo a preferir a ocupação estrangeira a uma guerra atômica (ou mesmo a uma guerra não-atômica, uma vez que hoje qualquer conflito armado contém risco de provocar o uso de armas atômicas).

---

20. Mesmo que os argumentos em favor da neutralidade fossem os mais fortes, muitos ingleses escolheriam o engajamento, por uma série de razões ligadas à natureza própria da atividade diplomática e estratégica: o enfraquecimento da capacidade ocidental de negociação com respeito à União Soviética; a renúncia a um papel ativo no cenário internacional; o caráter pouco honroso — ou, pelo menos, pouco glorioso — da decisão de depender inteiramente de um outro país para sua defesa etc.

Contudo, mesmo esta opção — preferir a ocupação à guerra — presta-se a uma interpretação realista. As revoltas contra as autoridades coloniais, em todo o mundo, demonstraram até que ponto a desobediência civil, a resistência não-violenta, o terrorismo e a guerrilha são eficazes — custosos para a potência colonial que, incapaz de restabelecer a ordem, está condenada a despender, por um trabalho que não tem fim, somas superiores à que lhe rende a exploração do povo subjugado. Basta que uma população se resolva a fazer a vida do colonizador impossível, mesmo que não disponha de armas, para que este perceba aos poucos como é vão seu domínio sobre o país[21].

Esta teoria, *enquanto abordagem que pretende ser realista*, merece objeções decisivas, porque leva em conta *alguns* fatos mas não outros. Para começar, pressupõe que o tempo dos massacres e dos extermínios tenha passado de todo; que um povo que abandona suas armas não será deportado, escravizado, ou pura e simplesmente exterminado. Infelizmente, não há qualquer razão para aceitar este ato de fé. Os russos tinham internado dez mil oficiais poloneses em campos de concentração e os massacraram antes de se retirar. Stalin propôs a Roosevelt e a Churchill o fuzilamento de algumas dezenas de milhares de oficiais da *Wehrmacht*. Os alemães fecharam todas as universidades polonesas e suprimiram praticamente o ensino secundário naquele país. As classes cultas dos impérios inca e asteca foram dizimadas pelos conquistadores espanhóis; privadas da sua cultura tradicional, as massas indígenas vegetaram durante séculos, tratadas como subhomens pelos vencedores, que se transformaram na classe privilegiada da sociedade colonial. É desnecessário, portanto, evocar a morte "industrial" de seis milhões de judeus para concluir que *o custo da servidão, para um povo ou uma cultura, pode ser mais elevado do que o custo da guerra, mesmo da guerra atômica*.

Em segundo lugar, a eficiência da resistência passiva, como a praticada pelos indianos sob a direção de Gandhi, depende do respeito dos dominadores armados por certas regras. Durante a guerra, quando os ingleses decidiram empregar sem hesitação os meios de força, conseguiram mobilizar o país, a despeito da posição do partido do Congresso e de uma tentativa de resistência semi-ativa. A execução dos chefes nacionalistas, no momento oportuno, teria não detido, porém retardado sensivelmente, os movimentos de libertação mundial em todo o mundo.

Na África do Norte francesa, o movimento de libertação foi precipitado pelo fato de que as leis francesas eram tirânicas demais para o que tinham de liberal, e excessivamente liberais para o que tinham de tirânico.

21. G. F. Kennan, nas suas *Reith Lectures*, esboçou uma teoria sobre o assunto.

Não era possível manter o domínio estrangeiro em nome da democracia, tolerando a agitação nacionalista. A semi-repressão só fazia exasperar as paixões e alimentar a revolta. Na Hungria, porém, os soviéticos demonstraram que mesmo hoje não é impossível reduzir a vontade popular (quase unânime), utilizando plenamente a força militar, desde que se queira pagar o preço correspondente. O êxito de Gandhi e das revoltas contra os europeus, em nossa época, tem outras causas, além da dificuldade em manter a ordem pública.

É bem verdade que na Hungria os soviéticos, depois de exercerem diretamente a repressão, não assumiram o poder, que ficou com o partido comunista húngaro. Supondo que amanhã a Grã-Bretanha ou a França fossem ocupadas pelo exército vermelho, elas seriam governadas por um governo "de trabalhadores e camponeses" — composto por comunistas e seus colaboradores, esquerdistas ou realistas, que julgariam sua participação indispensável à sobrevivência física do povo. Nesta hipótese, opondo-se a um governo comunista nacional e sem perspectiva de assistência externa, a resistência armada logo cessaria e o conquistador não precisaria levar a cabo operações custosas e intermináveis contra os guerrilheiros.

Poder-se-á objetar que *não é possível temer ao mesmo tempo um massacre, a servidão e a conversão*. Para que os vencidos sejam *convertidos*, é preciso que não sejam *massacrados* ou *escravizados*. Na verdade, os conquistadores espanhóis do passado não desdenharam a combinação dos três métodos: despojados da sua cultura, os povos dizimados e escravizados eram também catequizados. Em nossa época a combinação é mais difícil, porque a religião é secular — promete a felicidade neste mundo, e não no próximo, proclamando a igualdade dos indivíduos e dos povos. É verdade, portanto, que a curto prazo o risco é sobretudo o da *conversão*, com a perda da independência nacional e das liberdades incompatíveis com o sovietismo. Os massacres e a escravidão — no estilo antigo — são menos prováveis a curto prazo, embora não estejam definitivamente excluídos.

Para um norte-americano, seria mais difícil pregar a causa do desarmamento unilateral em termos realistas[22]. Para começar, desapareceria a proteção parcial que o dispositivo termonuclear dos Estados Unidos assegura a todos os Estados, aliados ou neutros. Único Estado a possuir armas termonucleares, a União Soviética poderia ameaçar a todos sem correr qualquer risco. Nenhum outro Estado poderia opor à força soviética uma

22. Poder-se-á indagar por que motivo colocamos esta hipótese com relação aos Estados Unidos e não com relação à URSS. O motivo é que a unanimidade ideológica imposta pelo regime soviético faz com que o problema seja puramente teórico. Na União Soviética, ninguém pode defender a causa do desarmamento unilateral. Além disso, devido à sua formação, os cidadãos soviéticos são insensíveis à propaganda da não-violência.

força comparável; os governantes soviéticos teriam à sua disposição os meios físicos para destruir todos os Estados, povos e culturas, sem qualquer risco de represália. Assim, quem propõe o desarmamento unilateral dos Estados Unidos, se quiser ter uma atitude moral, deverá responder francamente se na sua opinião esse poder *certo* da União Soviética seria preferível ao *perigo* permanente criado pelo duopólio termonuclear.

O duopólio não levará *inevitavelmente* a uma guerra total; da mesma forma, essa guerra eventual não provocaria *fatalmente* o desaparecimento de um dos beligerantes, dos dois, ou de toda a humanidade. Trata-se de comparar os males *certos* do duopólio termonuclear com os desastres *possíveis* do duopólio. Ainda uma vez a comparação não fornece dados ao mesmo tempo exatos e seguros: ninguém pode saber qual é a probabilidade de uma guerra termonuclear, nos próximos dez ou vinte anos, nem a probabilidade de que, na ausência do desarmamento unilateral, os dois "grandes" ponham-se de acordo a respeito de um desarmamento comum ou da transferência das armas termonucleares para uma autoridade internacional neutra. Em suma, a aceitação do duopólio termonuclear pode não ser definitiva e pode conduzir a um monopólio menos temível do que o de um Estado que defende a religião secular.

Deixemos de lado, contudo, essas hipóteses remotas. Devemos preferir a certeza imediata do monopólio termonuclear da União Soviética aos riscos permanentes do duopólio termonuclear, ou à corrida armamentista? Pessoalmente, não hesito em responder pela negativa. A opção pelo desarmamento unilateral não é uma escolha responsável, em função de novidades técnicas; é uma rejeição de natureza política, uma decisão moral do indivíduo, que não deveria ser transportada para o terreno das decisões governamentais.

A incerteza do futuro, que se pretenderia eliminar pela capitulação[23], subsistiria sob outras formas. O povo dos Estados Unidos não correria mais o risco de ser exposto a um bombardeio termonuclear, mas a União Soviética teria outros meios para massacrar, dominar ou converter. Incapazes de se defender, os Estados Unidos não poderiam manter seu nível de vida, ou sua maneira de viver (pelo menos, não poderiam ter certeza de mantê-los). O futuro não deixaria de ser inseguro, mas o presente se tornaria *também* inseguro.

Quem objetar que os outros Estados respeitariam aquele que se entregasse ao seu poder precisará demonstrar que os Estados se converteriam, no momento em que um deles desse exemplo dessa abdicação sublime.

23. O desarmamento unilateral equivale à capitulação; quem imagina que todos os Estados seguiriam o exemplo dado pela primeira superpotência e se desarmar é um tolo, e não merece que discutamos seriamente suas idéias.

Para defender o ponto de vista oposto, não é necessário atribuir aos Estados uma perversidade especial, mas apenas supor que eles continuarão sendo o que sempre foram, através da história.

Sem armas, o povo norte-americano não teria segurança do solo que cultiva, das cidades que construiu e das riquezas que possui. Mesmo que se considere que essa riqueza de nada vale sem o trabalho dos que a acumularam e que a mantêm, é preciso um estranho otimismo para imaginar que os habitantes de outros continentes, homens de raças diferentes, não teriam a ilusão de que os Estados Unidos estariam abertos à ousadia dos primeiros que quisessem conquistá-los.

Uma vez mais, a oposição entre a *certeza* e o *risco* é falsa. A única certeza trazida pelo desarmamento unilateral[24] seria a certeza da impotência. Para qualquer coletividade, a impotência significa, em si, a incerteza extrema. O escravo que depende do capricho do seu senhor não tem nenhuma segurança; o Estado desarmado, que está à mercê de um Estado armado, não tem nenhuma segurança.

A única diferença é que, ao se estabelecer um monopólio termonuclear, a humanidade não estaria mais, teoricamente, sob a ameaça de extinção. Faltaria demonstrar contudo que esse monopólio seria definitivo e que os cientistas não criariam outros meios de destruição, hoje desconhecidos, capazes de reconstituir o perigo afastado pela capitulação.

Vamos admitir, contudo, que o monopólio termonuclear fosse durável, talvez mesmo definitivo: sabemos que o risco da extinção da humanidade é, hoje, mínimo; se ele aumentasse, aumentaria também o esforço dos Estados para evitar a guerra e elaborar um tipo novo de relações internacionais. Aceitar que os dirigentes do Kremlin adquiram *hoje* o poder total, para eliminar de todo, *imediatamente*, a possibilidade infinitesimal de que a humanidade pereça num futuro imprevisível, é cometer o que Julien Benda considerou como a pior traição dos intelectuais: a *tolice*.

De acordo com Sir Charles Snow, só o caminho do desarmamento oferece a possibilidade da salvação. Antes a ocupação pelo inimigo do que a guerra, declara o comandante King-Hall. Antes o triunfo da União Soviética do que o recurso às armas termonucleares, proclama Lord Bertrand Russell. Contudo, nenhum dos três aceitaria a qualificação de *moralista da convicção*. Dois deles são cientistas e pretendem demonstrar que a política que recomendam é a melhor possível, talvez a única racional.

Nas páginas precedentes procurei mostrar os sofismas e as distorções factuais com que essas teses se apresentam como evidentes e irresistíveis —

24. É óbvio que estamos considerando aqui a hipótese do desarmamento unilateral *total*. No caminho do desarmamento, certas iniciativas unilaterais, parciais, podem ser úteis, provocando respostas análogas da outra superpotência, sem um acordo explícito.

embora seja possível levantar contra elas argumentos de peso pelo menos igual. A atitude dos que as propõem inspira-se na revolta contra os horrores da guerra: essa revolta, contudo, os cega para as razões dos que propõem soluções diferentes e pode mesmo levá-los a escolher a pior das soluções.

A meu juízo, esta é a lição que se pode tirar dessas controvérsias da nossa época. Hoje, as relações entre a moral da convicção e a moral da responsabilidade não são diferentes do que têm sido através da história. O estadista que se deixasse levar pelo coração, sem se preocupar com as conseqüências dos seus atos, faltaria a seu dever e seria, portanto, imoral. O adepto da não-violência que se recusa incondicionalmente a usar as armas, mantendo-se indiferente às conseqüências dessa recusa para si mesmo e seu país (caso seu exemplo fosse seguido), pode ter a consciência tranqüila, mas se afasta do mundo da política e precisa reconhecer as sanções que lhe serão impostas por isso. A moral do cidadão e do estadista não pode deixar de ser uma *moral da responsabilidade* — ainda que sua busca do melhor dos mundos esteja animada por convicções transcendentes à ordem da utilidade, que procuram fixar seus objetivos.

O que há de original, na nossa era de bombas termonucleares, é a propensão a dar um sentido de responsabilidade às decisões tomadas por motivos de consciência e não pelo simples cálculo dos riscos e dos ganhos. Não há do que nos espantarmos: a fórmula de que "nenhum dos males que se pretende evitar com a guerra é tão grande quanto a própria guerra" nunca foi tão verossímil. No entanto, não é uma fórmula verdadeira.

As armas termonucleares abrem a possibilidade de exterminar toda a população inimiga, durante as hostilidades. Mas o extermínio após a capitulação sempre foi uma das possibilidades trazidas pela vitória militar. A capitulação de um dos duopolistas não marcaria necessariamente o fim do perigo. Se tal capitulação não é concebível, em vão procuraremos transfigurar uma medida parcial — possivelmente mesmo oportuna, embora talvez mais perigosa do que útil —, e pretender que ela ofereça o caminho exclusivo para a salvação.

Ao adquirir o controle das forças cósmicas, a humanidade se tornou dona da sua vida e da sua morte. A ação diplomática e estratégica — como a ação técnica — só pode ser razoável se se basear num cálculo. Mas o que ela calcula é a reação de outros seres inteligentes, não a resistência dos metais. À falta de critérios rigorosos, não se pode definir qual será a reação racional do outro; mas pode-se e deve-se esperar que essa reação seja razoável.

CAPÍTULO XXI

Em Busca de uma Estratégia
I. Armar-se ou Desarmar-se?

A existência das armas termonucleares não muda a natureza da moral da ação diplomático-estratégica — esta é a conclusão dos capítulos precedentes.

É uma conclusão que invalida a retórica tradicional sobre a ação regeneradora da guerra e a coragem dos povos, fazendo com que se evidencie a dissociação entre as condições da força militar e as da vitalidade criadora ou do Estado harmonioso. O Estado que com seus foguetes e armas termonucleares pode aterrorizar e talvez exterminar toda a humanidade não demonstrou ainda os méritos que o credenciariam a construir o império universal. No passado talvez fosse muito otimista afirmar, como Proudhon, que um povo não tinha o direito de se constituir em Estado independente se não fosse capaz de se defender — mas não era absurdo. Hoje, o mesmo raciocínio nos levaria a crer que só os Estados gigantescos podem aspirar legitimamente à independência plena.

Embora as armas termonucleares possam ter alterado o sentido da guerra e da independência dos Estados, e os pensadores como Treitschke pertençam claramente a outra época, e não ao século de Hiroshima e Nagasaki, os problemas práticos e morais que os estadistas de hoje enfrentam não diferem essencialmente dos do passado; ao contrário das aparências, esses problemas tornaram-se mais complexos, e não mais simples.

Todos os que se empenham na ação — indivíduos ou coletividades — têm sempre a tendência a considerar o que se lhes apresenta a *curto prazo*, e não a longo prazo; a levar em conta seus *próprios interesses*, e não os da coletividade a que pertencem; a ver as *vantagens* de uma iniciativa, ignorando as reações que ela inevitavelmente provocará. Na era termonuclear, essa tentação implica um risco mortal. Ao tomar a decisão de fabricar bombas atômicas, o estadista francês deve pensar nas conseqüências da expansão

do "clube atômico", e não só na vantagem que a França terá em ingressar nele. E o estadista norte-americano, ao conseguir a aprovação pelo Congresso para um amplo programa de defesa passiva, deverá perguntar-se pelas inevitáveis contramedidas da União Soviética. Por fim — esta é a idéia mais simples e a mais importante — *o objetivo de cada uma das superpotências é vencer a outra sem guerra, e não vencê-la de qualquer modo.*

O interesse comum dos dois "grandes" (que é um interesse comum[1] da humanidade) de que não ocorra uma guerra termonuclear é mais importante do que os objetivos limitados que inspiram cada conflito. Nenhum governante pode definir o interesse nacional do seu país sem nele incluir as vantagens da paz. Infelizmente, aquele dos dois "grandes" que tivesse uma consciência diuturna da desproporção entre os benefícios e o custo de uma guerra estaria condenado a recuar cada vez que surgisse um risco — e assim deixaria de atingir, um após o outro, todos os objetivos limitados dos conflitos parciais. Contudo, embora cada um desses objetivos seja modesto, que importância terá o conjunto deles?

Para qualquer um dos dois "grandes"[2], a única forma de vencer esta antinomia — aceitando os riscos desproporcionais aos objetivos particulares ou correndo o risco de perder todos os objetivos limitados — implica criar condições tais que tornem a ameaça termonuclear desnecessária, a não ser em situações tão raras, à vista de objetivos tão consideráveis, que o adversário não possa cometer um erro de julgamento. Como criar essas condições? Vejo dois caminhos: o desarmamento (entendido numa acepção ampla, que vamos adiante precisar) e uma estratégia que reduza o papel da dissuasão, apoiando-se na defesa. Os dois caminhos se entrecruzam, e não é fácil seguir qualquer um deles até o fim.

1. *A paz pelo medo*

O desenvolvimento das armas de destruição maciça sugeriu uma concepção da paz possível (ou eterna) que já mencionei de passagem, a qual muitos autores estudaram com maior ou menor seriedade, nos últimos anos: a paz pelo medo.

A idéia não é nova. Há mais de um século que se lançou a fórmula: "a guerra matará a guerra"; é uma fórmula que tem sido aceita, aqui e ali, durante os períodos de paz relativa. Desmentida pelo ressurgimento do monstro bélico, era reanimada pelo desenvolvimento de algum meio de

1. Pode não ser verdade que haja um interesse comum neste sentido por parte *de toda a humanidade*. É possível que os chineses, por exemplo, encarem sem pesar a hipótese de uma guerra russo-norte-americana.

2. Para os dois ou para aquele que estiver pronto a ceder

extermínio mais eficiente; a bomba termonuclear, com o conseqüente aumento da capacidade explosiva (de tal ordem que provocou uma mudança qualitativa), deu a este tema clássico uma importância que ele nunca teve antes.

Engels se enganou ao considerar que o progresso da tecnologia militar tinha quase alcançado seu ponto máximo; os autores do século passado equivocaram-se ao pensar que o canhão e a metralhadora impediriam os massacres; os pensadores militares do período entre as duas grandes guerras enganaram-se ao anunciar que uma segunda guerra mundial representaria o fim da civilização. Mas esses erros não provam que fazemos mal em apostar na dissuasão termonuclear para impedir a terceira guerra mundial.

Há três versões diferentes da tese da "paz pelo medo", lógica e historicamente separáveis, mas que os autores nem sempre distinguem com clareza. A tese extrema defende a *generalização* e a *duração* dessa paz: a difusão das armas atômicas ou termonucleares criaria gradualmente, entre todos os Estados, o mesmo tipo de paz que reina hoje entre os Estados Unidos e a União Soviética. A segunda versão prevê a paz só entre os Estados que possuem armas termonucleares, que se recusariam a usar armas clássicas, temendo uma escalada que os levasse à guerra atômica. A terceira versão, mais modesta, se limita a declarar que a guerra termonuclear não terá lugar, pois, embora os beligerantes disponham de armas atômicas, se recusam a empregá-las, com medo da represália.

Da três versões, a primeira é a mais improvável — e é a única que se apresenta como uma doutrina de paz. As duas outras correspondem a hipóteses sobre o desenvolvimento possível dos acontecimentos, a partir da conjuntura atual; indicam os objetivos de uma estratégia que pode ser concebida e ao mesmo tempo formulam hipóteses a respeito do futuro. De todo modo, situam-se dentro do quadro da diplomacia e da estratégia habituais.

A versão extrema da *paz pelo medo* não pode ser levada a sério: contudo, exerce uma espécie de fascínio sobre alguns espíritos. Apresentando uma verossimilhança falsamente lógica, presta-se a uma formulação alegadamente racional. Por isto não será de todo inútil explicar por que razão não pode ser aceita.

Se basta que dois Estados tenham os meios de se destruir para que não queiram mais a guerra, por que não estender esses meios a todos os Estados? Com isto seria possível estabelecer a paz eterna. Os que ouvem com ceticismo essa proposição são acusados de querer "salvar a guerra", pela sua humanização (proibindo o uso das armas nucleares). Mas o erro do raciocínio é claro: a paz entre as superpotências nucleares *não é garan-*

tida. E mesmo supondo que seja provável, será impossível generalizá-la simplesmente difundindo as armas atômicas.

Comecemos a análise pela segunda proposição. A probabilidade da paz entre os Estados que têm armas atômicas baseia-se na hipótese de que a realidade nos apresente o modelo da "igualdade do ataque e da represália"[3] e não os dois outros modelos possíveis. Ora, entre dois pequenos Estados as armas atômicas provocarão provavelmente mais tentações e angústias do que segurança. Um Estado com um território pequeno seria devastado antes de executar sua "vingança póstuma" (e assim mesmo desde que seu instrumento de represália não fosse destruído pelo ataque inicial do adversário, dirigido contra a população).

O aumento do número de membros do "clube atômico" traria dois outros fatores de instabilidade: a possibilidade de que a ação, voluntária ou involuntária, de um pequeno Estado desencadeasse a guerra entre as superpotências; a maior probabilidade de uma guerra causada pela decisão irracional de algum estadista.

A hipótese da paz pelo medo entre os "grandes" decompõe-se em uma série de proposições: nenhuma das vantagens trazidas pela vitória é proporcional ao custo da destruição causada por uma troca de salvas termonucleares. Cada um dos duopolistas raciocina desse modo e sabe que o outro pensa da mesma forma. Nenhum deles vive obcecado com a idéia de que o outro vai atacá-lo: nenhum vive com o dedo no gatilho. Os dois confiam na sua própria capacidade de represália e na racionalidade do adversário. Ora, este tipo de segurança não resistiria à ampliação indefinida do "clube atômico". O membro de um bloco militar que dispusesse de uma pequena força de ataque poderia, em certas circunstâncias, desencadear as hostilidades entre as superpotências, a despeito da sua inclinação comum contrária ao conflito. Em outras palavras, a estrutura internacional do duopólio comporta menos incógnitas do que uma estrutura composta de um número crescente de soberanias militares. Dois atores têm melhores possibilidades de controlar um diálogo segundo suas intenções do que um conjunto de quatro ou cinco atores, distribuídos em vários grupos.

Se a poliarquia torna menos improvável que os fatos se desenvolvam contrariamente à vontade dos "grandes", ela faz mais provável o comportamento irracional ou irresponsável de algum diplomata ou estrategista. Não nos foi possível, em nenhum momento, chegar a uma definição unívoca do comportamento racional; chegamos mesmo a mostrar, em algumas passagens, por que as definições que foram tentadas não alcançaram seu objetivo. Mais adiante reuniremos os diversos argumentos encontra-

3. Cf. Cap. XIV, seção 1.

dos ao longo do nosso itinerário[4]. Renunciando a um pseudo-rigor, e usando linguagem corrente, diremos simplesmente que é bem fundado o medo de que os Estados que venham no futuro a possuir armas atômicas ou termonucleares não se conduzam de modo "racional".

Não é fácil determinar se o uso diplomático da ameaça termonuclear é em algum caso "racional". Pode ser irracional executar tal ameaça na hipótese de que o primeiro ataque, desfechado pelo inimigo, destrua grande parte do nosso dispositivo termonuclear. Vamos supor, pelo menos, que os responsáveis pelos dois dispositivos termonucleares sejam calmos, refletidos — que não se abandonem a impulsos e que, até o último momento, calculem antes de dar ordens que podem provocar milhões de mortes. Vamos supor também que em nenhum dos lados essas ordens possam ser dadas num nível hierárquico inferior e que a cadeia de comando e a rede de comunicações resistirão à prova de uma crise internacional.

Essas são suposições que têm melhores possibilidades de serem verdadeiras com relação a dois Estados do que com relação a cinco; é menor a probabilidade de que se apliquem a Estados organizados menos rigorosamente, menos habituados às técnicas modernas.

Os comentários precedentes têm um sentido e objetivos estritamente limitados. Entre as duas teses antinômicas — a paz pela generalização da dissuasão termonuclear e os perigos criados pela ampliação do "clube atômico" —, não hesito: a primeira é ilusória, falsamente sedutora, como todo sofisma. Em poucas palavras, *é preciso salvar a guerra* — manter a possibilidade de que haja provas de força entre os Estados; não é a paz eterna que se deve procurar instaurar, mediante a ameaça permanente do holocausto termonuclear.

Talvez convenha ir mais longe e perguntar se a paz generalizada pelo terror é um modelo realmente possível da paz eterna (ou simplesmente duradoura). Entre os quatro modelos, não ainda realizados, porém concebíveis, de sistemas internacionais, Morton A. Kaplan inclui o *sistema do veto livre (unit veto system):* como na antiga Dieta polonesa, que podia ser paralisada por uma única voz, cada ator internacional (e não apenas cada ator principal) teria não só o direito mas a capacidade de paralisar qualquer outro ator, ameaçando-o de morte. Todos os Estados teriam a capacidade de dissuadir qualquer outro, porque teriam os meios para desfechar uma represália mortal ou destruir toda a humanidade. A primeira hipótese exigiria que os pequenos Estados tivessem dispositivos termonucleares invulneráveis — quase sempre mediante sua colocação fora do próprio ter-

4. Cf. nota final deste livro, depois do Cap. XXIV.

ritório, no subsolo, ou dispersos pelo fundo do mar. A segunda hipótese — a da máquina do "juízo final" *(doomsday machine)* — ultrapassará durante muito tempo (talvez sempre) os recursos dos Estados pequenos e médios. E as grandes potências provavelmente nunca se decidirão a construir uma máquina tão perigosa — que, no caso de falha técnica, destruiria a humanidade e com ela o país que a tivesse construído.

A predominância dos "grandes" sobre os "pequenos" não parece, portanto, um fenômeno de curta duração. Não se vê, no horizonte da história, qualquer tendência para que haja uma inversão favorável aos "pequenos". Pode-se conceber que estes adquiram armas que, mesmo como represália a uma agressão, pudessem produzir sérios danos a uma superpotência. Mas, mesmo com essas armas, continuariam expostos a manobras de intimidação, tão grande é a vulnerabilidade causada pela limitação do seu território. É verdade que há outras técnicas que podem ser empregadas para o massacre em massa de seres humanos: armas químicas e bacteriológicas, por exemplo. Não é impossível que essas técnicas sejam menos custosas do que o uso de armas termonucleares, sobretudo quando transportadas por meio de engenhos balísticos. Essas técnicas alternativas dão aos "pequenos" a possibilidade de possuir armas qualitativamente semelhantes às das superpotências. Ao que tudo indica, porém, não se trata de uma possibilidade próxima.

Vale lembrar que o sistema internacional de *liberum veto* não seria duradouro: os Estados de maior importância o considerariam insuportável e se poriam de acordo para proibir aos "pequenos" afirmarem sua superioridade coletiva. *Nunca houve um sistema internacional igualitário, nem poderia haver.* Na ausência de *uma autoridade internacional*, a redução do número de atores principais é indispensável para que haja um mínimo de ordem e de previsibilidade.

Se a versão doutrinária da paz pelo medo é, como vimos, indefensável, o mesmo não acontece com as versões moderadas — hipóteses fundadas sobre uma curta experiência, e levando em conta objetivos que os duopolistas podem perfeitamente adotar. O melhor método para avaliar o grau de estabilidade da paz pelo medo é indagar em que circunstâncias as duas superpotências (por deliberação de uma delas ou sem que nenhuma das duas tencionasse fazê-lo) poderiam empregar, uma contra a outra, as armas com que se ameaçam, mas que não desejam utilizar.

Os autores norte-americanos prepararam uma relação dos casos típicos em que tal guerra poderia ocorrer, a despeito do medo que inspira. Com algumas variações, essa lista é aproximadamente a seguinte:

1) A estabilidade da paz pelo medo pressupõe a igualdade aproximada do ataque e da represália, que não é permanente. A corrida arma-

mentista, em seu aspecto qualitativo, a modifica incessantemente. Um dos "grandes" pode adquirir tal superioridade que se julgue em condições de eliminar o rival a um custo aceitável, ou pode julgar-se capacitado a impor sua vontade ao adversário sem que este ouse resistir. No primeiro caso, tomará a iniciativa; no segundo, é o duopolista em situação de inferioridade que replicará a uma provocação extrema, como uma iniciativa de inspiração defensiva — porém fatal para os dois. O rompimento do equilíbrio do terror por uma invenção técnica — um *technical breakthrough*, como dizem os norte-americanos — criaria o risco (difícil de avaliar mas real) de que explodisse a guerra não desejada.

2) Mesmo que uma das superpotências não tenha segurança da sua superioridade sobre o adversário, pode acontecer que ambas se imaginem na situação de duelistas, acreditando que a vantagem do primeiro tiro é enorme, podendo fazer a diferença entre a vitória (relativa) e a derrota, entre a sobrevivência e o extermínio. A importância da represália a temer é, contudo, grande demais para que uma delas desencadeie um ataque nuclear a sangue-frio. Mas as duas estarão tentadas a desfechá-lo, se desconfiarem que o rival está a ponto de atacar. Bastará então um mal-entendido sobre as intenções do adversário para que qualquer um dos duopolistas tenha um motivo racional para fazer o que supostamente o medo deveria impedir que fizesse. Esta hipótese, da *guerra pelo equívoco*, está condicionada a uma certa instabilidade do equilíbrio, que dá um prêmio à iniciativa.

3) Finalmente, mesmo na hipótese de que subsista o equilíbrio do terror, pode-se produzir um "acidente" — a interpretação incorreta das indicações de um instrumento, a explosão de uma bomba lembrando um ataque, o rompimento do sistema de comunicações ou da estrutura hierárquica do comando (permitindo a um oficial não-autorizado ordenar a explosão) etc. Em outras palavras, o "acidente" pode ser técnico ou social.

4) A quarta hipótese está ralacionada com a escalada a partir de um conflito armado implicando uma das superpotências ou as duas. Essa escalada será tanto mais perigosa quanto maior for a vantagem do primeiro ataque, quanto mais cada um dos duopolistas temer a iniciativa do adversário. A escalada conteria um certo elemento de equívoco ou de furor irracional

5) A última hipótese é a da guerra provocada por um terceiro Estado — possua ou não armas termonucleares. Se as possuir, poderá, voluntariamente ou não, arrastar os "grandes" a uma guerra que estes não desejam, de acordo com os interesses do *tertius gaudens*. Se não as possuir, um dos duopolistas poderá usar contra ele seu dispositivo nuclear (ou ameaçar fazê-lo), provocando a intervenção do rival.

Não se pode dizer que esta enumeração seja exaustiva; na realidade, os casos enumerados, conceitualmente distintos, podem confundir-se. Qual a probabilidade de cada uma dessas hipóteses? Qual a probabilidade conjunta de que ocorra pelo menos uma delas? Não tenho certeza de que haja algum observador, matemático ou cientista político, em condições de responder a essa pergunta de modo preciso e seguro. Não se trata, com efeito, de uma probabilidade puramente matemática (se aumentar o número de bombas atômicas, algum dia uma delas explodirá acidentalmente) ou puramente política (no caso de um duelo entre dois Estados armados com dispositivos termonucleares é inevitável, a longo prazo, que um dos dois procure resolver a disputa pela guerra). Trata-se de uma probabilidade mista, dependendo de fatores técnicos (os resultados da corrida tecnológica) e psicopolíticos, diferindo essencialmente da corrida armamentista comum.

Deixemos no momento a questão (talvez vã) de saber se o medo inspirado pela guerra atômica, que protege eficazmente contra ela, é um medo ilusório. Limitemo-nos a reunir as conclusões das duas análises — uma consagrada à versão doutrinária da paz pelo medo, a outra às duas versões pragmáticas. A primeira nos leva à seguinte proposição: é impossível conceber uma paz geral e durável pela difusão das armas atômicas. A segunda nos diz que o medo não garante a paz mesmo no caso de dois Estados que sejam os únicos a possuir dispositivos termonucleares. Evidentemente, não negamos a afirmativa de que o temor da guerra atômica leva os diplomatas à moderação. Acrescentaremos uma proposição complementar: se fosse possível eliminar as armas atômicas e termonucleares, deixando o sistema internacional tal como é hoje, uma guerra geral seria mais ou menos provável. Há muitas razões para acreditar que uma guerra geral com engenhos balísticos e bombas termonucleares seria mais horrível do que todas as guerras do passado, mas não há nenhum motivo para pensar que se os "grandes" não dispusessem de armas atômicas o sistema mundial seria mais pacífico do que os sistemas que o precederam.

Essa antinomia fundamental obriga aqueles que, como o autor deste livro, desejam reduzir o papel da força na política internacional a se interrogar sobre a função do desarmamento numa estratégia que vise à paz ou, se se preferir, à diminuição do nível de violência histórico.

2. *A paz pelo desarmamento*

Já examinamos e, na medida do possível, dissipamos as ilusões da *paz pelo medo*. Passando ao outro extremo, desejaríamos examinar e destruir as ilusões da *paz pelo desarmamento*.

Classicamente, três expressões têm sido empregadas: *desarmamento, redução* ou *limitação dos armamentos*. A primeira dá a idéia de um mundo no qual os Estados tenham renunciado aos meios de luta armada, fazendo sucata dos seus couraçados e porta-aviões, destruindo canhões e fortificações, dissolvendo regimentos e mantendo apenas as forças policiais necessárias à manutenção da ordem. Augusto Comte, sempre extremista, não hesitou em prever a transformação dos exércitos permanentes em forças policiais. Esta visão do futuro, tida como provável ou possível, foi sempre utópica — no sentido pejorativo —: a representação de um mundo diferente do mundo real, incompatível com a natureza do homem e das sociedades e que não chegava mesmo a apontar o caminho para um objetivo acessível.

Não há necessidade de provar com muitos argumentos que os Estados, como existem hoje, divididos na interpretação do bem e do mal (ou se se preferir, na interpretação do conceito da boa sociedade), convencidos das suas intenções mutuamente hostis, não são capazes de renunciar aos meios de guerra (isto é, a sua capacidade de defender os próprios interesses, impondo sua vontade pela ameaça ou pela força), nem têm o desejo de fazê-lo. A hierarquia dos "grandes" e dos "pequenos" desapareceria nesse universo ideal; mas a desigualdade das "forças de polícia" necessárias à "manutenção da ordem" traria o risco de restabelecer tal hierarquia, provocando discussões intermináveis sobre a relação das "forças de polícia" tolerada pelo acordo geral e total de desarmamento. É inconcebível um sistema internacional sem hierarquia de poder, um tribunal supremo ou o monopólio da força. É um tipo ideal, mas um tipo ideal mal construído, porque não pode ser realizado.

Fundamentalmente, durante os milênios que precederam as armas de destruição maciça, a teoria da paz pelo desarmamento era inaplicável porque os estadistas nunca consideraram a paz (isto é, o não-emprego da força) mais importante do que certos interesses. Assim, só subscreveriam a paz pelo desarmamento os que tivessem desistido antecipadamente de manter ou melhorar sua situação na prova da guerra. Supondo que os príncipes consentissem em submeter suas disputas a um julgamento que não fosse o das armas, qual poderia ser esse tribunal de eqüidade, substituto do tribunal da guerra? Por outro lado, a distinção entre a força necessária para sustentar o governo e para realizar conquistas não é bastante nítida para que a idéia de transformar os exércitos em forças policiais tenha sentido prático. A pacificação das relações entre Estados não pode preceder a pacificação das relações entre cidadãos (ou partidos, ou províncias) dentro de um Estado. Com variações de grau, toda política é violenta, não apenas a política internacional.

A pacificação dentro dos Estados, ou dos blocos, permitirá conceber (e talvez executar) a pacificação das relações entre os Estados ou blocos? Na minha opinião, lamentavelmente deve-se responder com um *não* decidido a essa pergunta.

Mesmo dentro das nações mais antigas — como a francesa — nenhum grupo social ou partido político renunciou definitivamente ao uso da força para defender seus interesses ou ideais. As "forças policiais" necessárias para a "manutenção da ordem" contra as revoltas camponesas do século XIV, ou uma eventual revolução comunista, não são pequenas.

Sobretudo, uma boa parte da humanidade não alcançou ainda a fase da consciência nacional, ou porque os indivíduos permanecem prisioneiros de costumes tribais, anteriores à formação do Estado e da nação, ou porque as unidades políticas que hoje existem não têm certeza de sua própria situação e do seu futuro: são grandes e incoerentes, como a Índia, ou pequenas e fracas, como o Gabão e Maurício. Nos dois casos, é tão difícil imaginar a manutenção indefinida do *statu quo* quanto sua modificação sem violência. Poderão as nações afirmar-se sem se opor umas às outras, manifestar sua essência sem descobrir um inimigo?

Vamos admitir que um tribunal de eqüidade possa, em teoria, refletindo a vontade das partes e as circunstâncias econômicas e sociais, passar sentenças que impeçam a efusão de sangue, que permitam às nações se instituírem e tomarem consciência delas mesmas sem se bater contra inimigos externos ou internos. Um tribunal deste tipo implicaria um acordo entre as superpotências a respeito da relação de forças e da definição do justo e do injusto. Como o conflito entre os duopolistas é um dado fundamental — tanto no plano da força como no das idéias —, o Terceiro Mundo está condenado a seguir o caminho da violência, movido pela única esperança de que, devido a seu interesse comum (o de evitar a guerra total), os dois "grandes" se esforçarão por limitar as hostilidades que pudessem explodir em algum lugar.

Como os dois "grandes" são obrigados, para manter sua posição, a conservar uma quantidade substancial de armas clássicas, o desarmamento que se pretende seja um caminho para a paz atingiria sobretudo as bombas atômicas e termonucleares, bem como seus vetores. Neste ponto surge uma contradição, criada pela técnica, mas que exemplifica uma aporia fundamental da política.

A eliminação das armas atômicas ou termonucleares é tanto mais difícil quanto mais incerto o processo de verificação, num acordo eventual. Vale lembrar o Tratado de Washington sobre a limitação dos armamentos navais: nenhuma medida era prevista para assegurar o respeito das obrigações assumidas pelos Estados signatários: os Estados Unidos, a Grã-

Bretanha, o Japão, a França e a Itália tinham mais confiança na divulgação das notícias do que na disposição mútua de cumprir o acordo. Considerava-se impossível construir secretamente um couraçado. As comissões de controle do desarmamento alemão não foram totalmente eficazes: a despeito de tudo, até o momento em que o III Reich começou a se rearmar publicamente, a Alemanha permaneceu militarmente fraca, e a França — só ou com os aliados — teria podido impor-lhe sua vontade, se vontade tivesse.

Quando se trata de bombas atômicas e vetores, é impossível ter razoável certeza de que o acordo mediante o qual as duas superpotências se obrigassem a eliminá-los seria efetivamente respeitado. Ninguém sabe onde estão guardadas as bombas termonucleares dos Estados Unidos e da URSS. Mesmo se os fiscais incumbidos de zelar pela aplicação de um acordo fossem autorizados a percorrer livremente o imenso território soviético e norte-americano, não descobririam todos os depósitos dessas armas — se um dos países, ou os dois, estivessem decididos a guardar um certo número de bombas atômicas, violando assim o acordo. As possibilidades de dissimulação são, hoje, maiores do que as da inspeção.

Também não seria possível eliminar os vetores; as rampas subterrâneas de lançamento são difíceis de localizar. No caso de eliminação dos engenhos balísticos, qualquer aeronave civil poderia, com algumas modificações (ou mesmo sem elas), transportar uma bomba atômica ou termonuclear. Os preparativos para a guerra química ou bacteriológica podem ser disfarçados ainda mais facilmente. Os Estados mais importantes possuem estoques de bombas de gás, que agem sobre os nervos e provocam a morte quase imediata ou uma paralisia mais ou menos temporária. Na ausência de meios atômicos, termonucleares ou radiológicos, as armas químicas de destruição maciça poderiam ser usadas.

Ora, *a vantagem da fraude não aumentou menos depressa do que a dificuldade do controle.* Supondo que depois de ter assinado um tratado prevendo a destruição de todas as bombas atômicas e termonucleares um dos dois "grandes" tenha conseguido ocultar algumas centenas dessas armas, poderia ter a convicção (ou ilusão) de ser senhor do mundo. O tratado de limitação dos armamentos navais foi assinado porque havia uma quase segurança de que seria respeitado por todos, e as violações marginais não teriam conseqüências de importância. Um tratado de desarmamento atômico integral nunca será assinado porque seu controle é impossível e as conseqüências eventuais de uma fraude seriam desmesuradas. Ninguém confiará na honestidade do seu rival, se o não-cumprimento da palavra empenhada por ele lhe der como recompensa o domínio do mundo.

Uma argumentação deste tipo parece tão convincente a quase todos

que estudaram a questão que a tese da paz pelo desarmamento não tem mais partidários do que a tese da paz (geral e durável) pelo medo. É tão extraordinário imaginar que as sociedades industriais viverão em paz porque não terão mais meios para combater quanto pensar que viverão em paz porque terão todos os meios para se destruírem em alguns minutos. No fundo, o erro intelectual das duas proposições é o mesmo, embora tenham aparência inversa: o defensor da paz pelo medo imagina uma igualdade entre os Estados pela capacidade que tiver o mais fraco de golpear letalmente o mais forte; o defensor da paz pelo desarmamento imagina tal igualdade pela incapacidade do mais forte de coagir o mais fraco. Contudo, nenhuma das duas igualdades é acessível. Nem uma nem outra seriam aceitáveis aos dois "grandes".

Essas duas doutrinas têm ainda outro ponto em comum: levam a conceber um sistema internacional em que a paz estaria automaticamente assegurada, sem a intervenção das livres decisões humanas. Para que o universo do *liberum veto* termonuclear não se pareça com o inferno, precisamos concebê-lo habitado pelo *homo diplomaticus* racional. Para que o universo dos Estados sem armas pareça seguro, temos que imaginar cidadãos e Estados decididos a não recorrer à força armada, tendo destruído suas armas. Mas é errôneo e absurdo não levar em conta as unidades políticas, individuais e coletivas, os cidadãos e os diplomatas reais. Concluímos, assim, que não há um "truque" infalível — seja o armamento ou o desarmamento — que garanta paz definitiva à humanidade violenta e dividida.

Se o desarmamento geral e total não contém o segredo da paz eterna mais do que a generalização do equilíbrio do terror, a política armamentista, como o medo da guerra termonuclear, não deixa de ter alguma influência sobre a probabilidade de um conflito e sobre seu provável caráter. Da mesma forma como, ao dissipar a ilusão da paz pelo medo, mantivemos a idéia de que o medo da guerra poderia ser o começo da sabedoria, ao dissipar a ilusão da paz pelo desarmamento não excluímos a hipótese de que a política armamentista seja um dos fatores da paz e da guerra.

Enquanto subsistir uma pluralidade de soberanias militares, será impossível estabelecer que, por si mesma, a redução dos armamentos será favorável ou desfavorável à manutenção da paz. A limitação de um tipo de armamentos (couraçados) desloca a competição — não a suprime. Se uma das grandes potências (como os Estados Unidos), em tempos de paz, reduzir seus armamentos a um nível desproporcional ao seu potencial, estará encorajando os Estados rivais a não levar em conta a força que é capaz de mobilizar ou sua resolução na hipótese de um conflito. Por outro lado, se um dos campos não se armar, ou não se armar com suficiente rapidez, enquanto o campo adversário estiver empenhado num vasto programa de armamentos, esta aceitação da sua inferioridade pode precipitar a guerra,

em vez de preveni-la. Nos sistemas internacionais do passado, o equilíbrio de forças nunca bastou, a longo prazo, para impedir as guerras, mas a aceitação do desequilíbrio algumas vezes apressou ou provocou um conflito que não era inevitável, pelo menos naquele momento.

Historicamente, as políticas de armamentos que parecem ter sido mais favoráveis à redução da violência foram as que visaram à *limitação* das armas; não relacionadas com uma decisão unilateral ou com uma convenção negociada, mas com um acordo implícito entre os vários atores. Mesmo os comentaristas mais indulgentes não admitem que o tratado naval de Washington, de 1922, ou o que a Grã-Bretanha assinou com Hitler, em 1935, tenham tido efeito favorável ou desfavorável sobre os acontecimentos. As guerras que se pretendia evitar prevenindo a corrida armamentista — entre os Estados Unidos e o Japão, e entre a Grã-Bretanha e o III Reich —, acabaram ocorrendo, sem que sequer sua data tenha sido provavelmente afetada pelos tratados. Por outro lado, durante o século XIX, os Estados europeus, de uma forma mais ou menos consciente, nunca mobilizaram — nem em tempos de paz nem mesmo em tempos de guerra — todos os recursos teoricamente disponíveis.

Que tais acordos de limitação de armamentos — implícitos ou semiconscientes — tenham contribuído eficazmente para o que chamamos de "redução do volume de violência histórica" se explica por si mesmo. Quando os Estados só podem ou só querem mobilizar uma fração dos seus recursos teoricamente disponíveis, isto se deve a que os regimes internos freiam tal mobilização, os governantes não acreditam num perigo próximo ou não atribuem importância aos conflitos previsíveis. Nos três casos, as hostilidades serão menos freqüentes e menos custosas em termos de vidas e de riqueza.

Já a disparidade de forças criada unilateralmente pelo desarmamento parcial ou total encoraja o Estado ou o campo insatisfeito que tomou a iniciativa de rearmar-se. Quanto aos tratados de limitação de armamentos, são sintomas dos temores que têm os governantes e os povos. As conferências de desarmamento multiplicam-se quando os povos têm medo da guerra e percebem vagamente a gravidade dos conflitos no plano internacional. Tenham ou não êxito, essas conferências não podem remediar o mal: a hostilidade entre os Estados, efetiva e justificada.

Vise ao aumento ou à diminuição da força armada, uma política de armamentos não deve ser julgada em abstrato, mas em função da conjuntura[5]. Não pode ser qualificada de boa ou má *em si*, mas somente em

5. Obviamente, esta proposição supõe que estejamos julgando a política de armamentos em função da probabilidade da guerra e da paz e do volume de violência. Econômica ou moralmente, a diminuição dos armamentos pode ser considerada boa em si.

relação às circunstâncias, ao estatuto territorial existente, às ambições de alguns Estados, à relação de forças entre os Estados revisionistas e os Estados conservadores. Que valor tem esse princípio na era das bombas termonucleares e dos engenhos balísticos? Ele permanece válido, mas sua aplicação torna-se mais complexa e comporta certos aspectos novos.

A política tradicional de armamentos às vezes visava prevenir a guerra, mas tinha sempre por objetivo ganhá-la, se ela fosse inevitável. No momento, a política de armamentos adotada pelos dois "grandes" parece ignorar (ou quase) a preocupação com a vitória, tendo por finalidade a perpetuação do estado de não-guerra (ou, pelo menos, do estado de não-guerra termonuclear). Na medida em que a defesa é substituída inteiramente pela dissuasão, tudo se passa como se os atores confundissem a paz com a vitória, desinteressando-se pelo futuro, se houver uma falha da dissuasão.

No passado, dir-se-ia que a fórmula "reduzir o volume de violência" significava reduzir a freqüência e a intensidade das guerras. Mas, através da história, a intensidade das guerras foi às vezes maior quanto menor sua freqüência. Até 1914, as sociedades européias tinham vivido em paz, pelo menos na Europa, durante quase meio século. Dentro dos Estados, os indivíduos tinham mais segurança do que nunca. A competição partidária desenrolava-se praticamente sem recurso à força física. Mesmo as greves — meio institucional pelo qual um grupo procura coagir um outro — raramente provocavam distúrbios e mais raramente ainda causavam mortes. As condições de vida e a solidez da administração, que tinham favorecido a pacificação da existência social, favoreciam (desde que a palavra fosse dada às armas) a mobilização dos recursos humanos e materiais. O poder político, que adquire meios de impor a paz aos cidadãos, adquire também meios para fazer a guerra fora das fronteiras nacionais.

A antiga antinomia da freqüência e da intensidade está hoje transfigurada pela disponibilidade de armas termonucleares. A estratégia da dissuasão, conforme exposta no livro branco britânico de 1957, pressupõe a *possibilidade* de que a guerra termonuclear nunca ocorra e a *probabilidade* de que corresponda a um suicídio comum, se vier a explodir.

No entanto, com poucas exceções, todos os observadores compreenderam que a ameaça de uma guerra que equivaleria a um suicídio comum não podia ser feita em qualquer ocasião. Quanto maior o horror da guerra termonuclear, menos plausível é a ameaça de recorrer a ela, mais provável a hipótese de conflitos armados em que as armas atômicas não seriam empregadas.

Este é, com efeito, o primeiro dilema que a nossa época impõe aos estadistas: salvar a guerra ou salvar a humanidade de uma guerra certa (a

guerra termonuclear). Apagar a distinção entre armas clássicas e armas atômicas, na esperança de que se estas puderem ser usadas em qualquer conflito não se recorrerá à força militar, ou reservar aos Estados a possibilidade de entrar em conflitos em que os beligerantes combatam com armas convencionais, por objetivos limitados (na suposição de que ainda não estão maduros para resolver pacificamente suas controvérsias). Até hoje, os ocidentais admitiram na Europa o primeiro termo da alternativa e o segundo no resto do mundo.

De modo geral, é a segunda opção que me parece mais razoável, já que a primeira sofre de uma contradição fundamental: *não se pode afirmar que o holocausto termonuclear é demasiado horrível para que alguém queira desencadeá-lo e, ao mesmo tempo, contar com a eficácia dessa ameaça em todas as situações.*

Retomemos as duas proposições que procuramos estabelecer nesta seção: sendo o sistema internacional o que é, não é possível imaginar um desarmamento controlado que retirasse aos dois "grandes" suas armas de destruição maciça; é impossível conceber a supressão definitiva dos conflitos armados, mesmo entre os membros do "clube atômico", simplesmente pela estratégia da dissuasão — isto é, pela ameaça de utilizar armas termonucleares. A tradução em atos do objetivo tradicional "reduzir o volume da violência" supõe uma difícil procura da *conduta político-militar graças à qual os dois "grandes" teriam as melhores possibilidades de não se deixarem arrastar, contra a vontade, por uma guerra que não desejam, sem que nenhum dos dois fosse prejudicado na guerra fria.* Os autores norte-americanos criaram um novo conceito, *arms control* (controle de armamentos), para designar o aspecto militar dessa conduta que responderia ao interesse comum dos adversários, preservando-os da guerra.

A expressão *controle dos armamentos* poderia ser equívoca, sugerindo o controle dos acordos concluídos pelos Estados, quando os autores norte-americanos que a propuseram pretendem designar o conjunto das medidas — unilaterais ou coordenadas — e o conjunto dos acordos implícitos ou explícitos pelos quais os Estados procuram *reduzir o volume da violência* na era termonuclear sobretudo, mas não exclusivamente, pela prevenção da guerra termonuclear. Prevenir a guerra termonuclear é diminuir os riscos da guerra termonuclear por antecipação, por equívoco, por acidente (técnico ou humano), pela escalada, pela astúcia diabólica de um Estado de menor importância. Os riscos são função da conjuntura global, da relação das forças e dos sistemas de armas disponíveis dos dois lados. E isto não é tudo: o controle dos armamentos permite também reduzir o volume da violência no caso de guerra limitada, com a regulamentação do uso das armas atômicas táticas. Visa, por fim, "limitar o volume da violência"

mesmo na hipótese de que os engenhos balísticos armados com ogivas termonucleares sejam usados — mantendo as comunicações entre os inimigos, de modo que as hostilidades possam ser concluídas, mediante um acordo entre os dois ou a capitulação de um deles.

Concebido desta forma, o controle dos armamentos poderia ser designado mais corretamente como "política dos armamentos", "domínio dos armamentos" ou "política de armamento e desarmamento". A idéia principal é, com efeito, a da inevitável solidariedade entre o que se faz nos tempos de paz e o que acontecerá durante a guerra — entre os preparativos militares e a diplomacia, entre o que faço eu e faz meu inimigo, entre as medidas de defesa nacional e a probabilidade da guerra (ou de um certo tipo de guerra). Esta idéia diretriz pode ser deduzida de dois princípios de Clausewitz, que lembramos já no primeiro capítulo deste livro: a continuidade das relações (pacíficas ou belicosas) entre os Estados, as conseqüências da reciprocidade da ação[6] e o perigo da escalada a uma situação extrema.

Esses dois princípios adquirem um sentido trágico na nossa época, diferente do que tinham no passado, porque o valor do tempo e a capacidade de destruição das armas mudaram qualitativamente. Os Estados sempre fizeram a guerra com as armas que acumulavam em tempos de paz. Entre 1914 e 1918, contudo, tiveram tempo de promover sua mobilização depois do início das hostilidades, e a intervenção dos neutros alterou o equilíbrio de forças. Hoje, mesmo que não se empreguem armas atômicas, faltará o tempo. Para evitar a escalada fatal, é necessário que as hostilidades sejam breves: o Estado "perturbador da ordem estabelecida" precisará criar um fato consumado a fim de se encontrar imediatamente numa atitude defensiva, obrigando a outra parte a assumir a ofensiva, ou resignar-se à perda do que estiver em jogo no conflito. Com os bombardeiros estratégicos, seria preciso algumas horas para ir de Moscou a Washington, ou vice-versa. Com os engenhos balísticos, bastariam cerca de trinta minutos. Quanto à destruição previsível, ela já era grande em 1939, mas a progressão é de natureza, e não de grau, tendo-se passado do poder explosivo de algumas toneladas de TNT por unidade a alguns *milhões* de toneladas.

O *controle dos armamentos* comporta ou pode comportar medidas de redução de armamentos, mas pode implicar também, de modo perfeitamente racional, medidas para *aumentar* os armamentos: trezentos engenhos balísticos invulneráveis, dos dois lados, criam uma "estabilidade" maior do equilíbrio do terror do que uma centena. O *controle dos armamentos* é, portanto, a procura de uma defesa nacional, adotada por um Estado

6. Ou a dialética do antagonismo.

ou por diversos Estados, amigos ou rivais, a fim de assegurar a cada um deles, e ao seu conjunto, o máximo de segurança contra as diversas ameaças possíveis de guerra, sem diminuir a segurança de cada um com respeito a uma eventual agressão.

Em poucas palavras, trata-se de uma política mista de armamento e de desarmamento como o objetivo de assegurar o domínio sobre esses instrumentos de morte por parte de toda a humanidade. Se existisse uma só soberania militar, a humanidade alcançaria facilmente esse domínio — pelo menos em teoria. Resta saber se tal domínio pode ser conquistado pela humanidade, considerada globalmente, enquanto cada uma das unidades soberanas que a compõem considerar qualquer medida proposta à luz da sua própria conveniência, tendo em vista mais a competição entre os Estados do que o interesse comum do sistema: o interesse em evitar o desencadeamento da violência termonuclear.

3. *Em busca da estabilidade*[7]

O problema assim formulado — qual a política de armamentos que oferece melhores possibilidades na guerra fria, sem que esta degenere em guerra termonuclear — tem levado os autores norte-americanos, quase unanimemente, a duas respostas principais: limitar o número de membros do "clube atômico" e assegurar a invulnerabilidade dos dispositivos de represália, para retirar ao eventual agressor qualquer esperança de impunidade.

Quando este livro estava sendo escrito (em 1960 e 1961), negociava-se a suspensão das experiências atômicas, há alguns anos, negociação cujo fracasso previ. De fato, após três anos de uma moratoria de fato, a União Soviética iniciou uma nova série de experiências, no fim de 1961, e os Estados Unidos seguiram seu exemplo. A corrida armamentista qualitativa acelerou-se, porém; em 1963, depois da crise cubana do outono de 1962, as negociações recomeçaram, chegando rapidamente a um acordo sobre a cessação das experiências nucleares. Um acordo parcial, e certo, em dois sentidos: as experiências subterrâneas não foram proibidas, porque para isto o acordo exigiria inspeções locais que os soviéticos recusavam obstinadamente; por outro lado, o tratado pode ser denunciado mediante aviso prévio de três meses. Os acontecimentos que levaram a esse acordo — longas negociações, estéreis, entre 1958 e 1961; moratória proclamada unilateralmente pelas duas superpotências; a subita retomada das experiências pela URSS; a rapida conclusão de um acordo, logo que os dirigentes sovie-

7. Esta seção, como a seguinte, foi atualizada em 1966 (N. do T.)

ticos se decidiram a favorecê-lo — são significativos e nos reservam uma lição.

Não vou recapitular aqui as razões pelas quais o presidente Kennedy e seus conselheiros almejavam chegar a um acordo para suspender as experiências nucleares (impedir ou retardar a ampliação do "clube atômico", desenvolver um primeiro sistema de verificação ou de inspeção, criar um clima favorável a acordos mais amplos). Explicamos também por que os governantes franceses, ainda que admitindo suas obrigações para com a humanidade, podiam acreditar, sem ficar com a consciência pesada, que uma vantagem para a França era, no caso, mais importante do que uma desvantagem para o sistema considerado globalmente. Com que direito pretendia fechar a porta do "clube atômico" depois do ingresso do terceiro membro, e não do quarto ou do quinto?

A teoria do "fechamento do clube atômico" é, pelo menos nas circunstâncias atuais, profundamente irrealista, embora tenha uma aparente racionalidade: exigiria que os Estados se convertessem, à vista das evidências da era atômica, a uma conduta substancialmente diferente da que seguiram durante toda a história. Os dois Estados que em 1963 se haviam decidido a adquirir uma capacidade atômica — a França e a China — não assinaram o Tratado de Moscou. A primeira bomba chinesa explodiu em 1963, e muitos Estados do Terceiro Mundo enviaram felicitações a Mao Tsé-Tung, a despeito da sua hostilidade habitual às armas nucleares.

A maratona diplomática de Genebra, entre 1958 e 1961, correspondeu à tentativa de promover um acordo entre inimigos, contra seus respectivos aliados: uma tentativa lógica, porque os inimigos tinham de fato um interesse comum em fechar as portas do "clube atômico", sem contudo confessar essa intenção e sem coagir os outros Estados a se submeterem a ela. Por que motivos a tentativa fracassou em 1961 e teve êxito (parcial) em 1963? Em 1961 havia, na minha opinião, três motivos para o fracasso.

O acordo não poderia ser aplicado sem o assentimento da China. Sempre me perguntei por que a nova dinastia do Império do Meio renunciaria à arma decisiva de nossos dias, que determina (ou parece determinar) a hierarquia dos atores no cenário internacional. Desde 1951 o Kremlin tinha demonstrado interesse em proteger a China contra o risco de uma agressão norte-americana, mediante um tratado de assistência recíproca; mas não tinha interesse em lhe dar os meios para desencadear uma ofensiva no estreito de Formosa — ofensiva que, para atingir objetivos estritamente chineses, teria exposto a União Soviética a um conflito com os Estados Unidos.

Desde 1961 os chineses revelaram ao mundo suas controvérsias com os governantes soviéticos a propósito das armas atômicas, do acordo de

1957 e da denúncia unilateral daquele acordo pela URSS, em 1959 (um ano depois das operações militares no estreito de Formosa). A linguagem empregada pelos governantes norte-americanos e russos, a respeito de seus respectivos aliados, franceses e chineses, era estranhamente (ou logicamente) semelhante: "A União Soviética não se poderia recusar a ajudar o programa atômico chinês, se os Estados Unidos ajudassem a França; aliás, a força de dissuasão norte-americana é suficiente para garantir a segurança francesa". "A força de dissuasão soviética é suficiente para a segurança do campo socialista, e os Estados Unidos teriam menos condições de resistir às pressões dos revanchistas alemães se lhes déssemos um pretexto ou justificativa."

Cada uma das superpotências defende a causa da não-proliferação junto a seus aliados, lembrando a réplica da outra superpotência, na hipótese de uma proliferação. Comportamento lógico, e até razoável. Contudo, razoável ou não, a resposta da França e da China é também lógica: nunca acreditei que um Estado poderoso como a China, uma nação tão orgulhosa, se resignasse definitivamente a tal inferioridade.

Entre 1961 e 1963, a atividade chinesa não se alterou, mas o conflito sino-soviético tornou-se mais violento. Os dirigentes dos dois países deixaram de manter a aparência de unidade. As críticas do Kremlin deixaram de fustigar a Albânia, concentrando-se no "aventureirismo chinês". Da mesma forma, a Iugoslávia deixou de servir de "saco de pancada" para os porta-vozes de Pequim. Um acordo sobre a suspensão das experiências atômicas, entre Washington e Moscou, só podia ser visto por Mao Tsé-Tung como um ato inamistoso. É possível assim que os governantes russos tenham hesitado em assinar esse acordo enquanto esperavam a reconciliação. Em 1963, porém, perderam a última esperança.

A segunda razão alegada em 1961 para explicar o fracasso das negociações era o "atraso" técnico da União Soviética. A série de experiências feitas em 1961 demonstra, de fato, que os cientistas e engenheiros soviéticos queriam aperfeiçoar seus armamentos, e em especial desenvolver bombas de alto poder explosivo, com várias dezenas de megatons. Ora, esse desenvolvimento requeria experiências na atmosfera, impossíveis de ocultar. Nos Estados Unidos, a situação era diferente. Muitos cientistas, generais e congressistas criticavam a moratória informal, sem tratado e sistema de inspeção; desejavam fossem retomadas as experiências, para aperfeiçoar as armas existentes e para tentar certas inovações radicais (foguetes antifoguetes, por exemplo).

Em 1963, o Congresso aprovou o Tratado de Moscou, por ampla maioria, embora tivesse havido movimentado debate nas comissões legislativas. O problema era saber o escopo do tratado — se os dois "grandes" não

se empenhavam somente em deixar de fazer, provisoriamente, o que de qualquer forma não tinham o desejo de fazer. De fato, nenhuma das superpotências renunciou, pelo tratado, a aperfeiçoar suas armas ou alienou definitivamente a liberdade de fazer experiências na atmosfera, quando necessário; continuam ambas a realizar experiências subterrâneas. Provavelmente o tratado não impedirá ou dificultará nenhuma das inovações nas quais os cientistas estão trabalhando: aviões de decolagem vertical, foguetes antifoguetes, satélites de observação e de comunicações, bombas de maior eficiência etc. O tratado talvez diminua a corrida armamentista qualitativa entre as duas superpotências, mas não a eliminará.

A hostilidade soviética a um sistema de inspeção — terceira razão invocada pelos comentaristas para explicar a recusa dos representantes soviéticos, em 1960 e 1961, às concessões implicadas na assinatura do acordo — não foi desmentida: no dia em que os dirigentes do Kremlin decidiram assinar o tratado, preferiram abandonar a posição que haviam manifestado muitas vezes, "legalizando" as experiências subterrâneas para não consentir nas inspeções locais, sem as quais a detecção de tais experiências seria impossível.

Deste ponto de vista também os acontecimentos foram significativos: no início das negociações, o sistema de inspeção proposto pelos norte-americanos, para um projeto de acordo limitado (tratando apenas da cessação de experiências nucleares), comportava o recrutamento de pessoal altamente qualificado, a instalação de postos de observação, gastos anuais de várias centenas de milhões de dólares. Podia-se pensar: se tudo isto é necessário para um acordo limitado, que dizer da hipótese de um acordo geral de desarmamento, englobando todos os tipos de armas e todos os Estados? Controlado efetivamente, o desarmamento poderia custar quase tanto quanto a produção de armamentos — comentou, sem dúvida com alguma ironia, um autor norte-americano, o professor Oscar Morgenstern. A reação do observador comum (não-científico) a tal afirmativa poderia ser a de que, nessa hipótese, não haveria desarmamento — reação que, analisada, se revelará irrazoável. Por que razão os Estados se recusariam a despender, na luta contra a guerra, tanto quanto gastam para se armar uns contra os outros?

Este não é, contudo, o sentimento da opinião pública, que não distingue entre desarmamento e redução de orçamentos militares. E pode ser que os estadistas vejam também uma contradição entre um acordo internacional de limitação de armamentos e os bilhões necessários para verificar seu cumprimento. A repugnância soviética com relação aos sistemas complexos de inspeção pode não ter como única causa a obsessão do mistério, o medo da espionagem; pode ser que se origine também no senti-

mento de que há uma certa contradição entre o objeto e o instrumento, entre um tratado que deveria simbolizar o bom entendimento internacional e um sistema de controle e inspeção que inevitavelmente simboliza suspeita e inimizade.

De qualquer forma, o Tratado de Moscou só regula experiências atômicas que dispensam um sistema internacional de verificação: a técnica veio em socorro dos diplomatas. O Tratado de Moscou de 1963, como o tratado naval de Washington, não pode ser violado em segredo. Não está demonstrado, portanto, que a divergência entre a URSS e os EUA sobre a verificação dos acordos tenha sido superada. Tem-se comentado, ironicamente, que os norte-americanos preferem a inspeção ao desarmamento, enquanto os russos reclamam em altos brados o desarmamento geral, porém rejeitam as modalidades eficazes de verificação. Essa é, aliás, uma oposição inteligível, em função da lógica dos interesses em jogo: os soviéticos temem a inspeção porque se beneficiam com o segredo de que se cercam[8]. Os norte-americanos, menos capazes de dissimular seus empreendimentos militares, não concebem o desarmamento sem uma conseqüente troca de informações.

Concretamente, portanto, o Tratado de Moscou tem uma significação limitada: não proíbe todos os tipos de experiências nem impede a corrida armamentista qualitativa; não permite que se ponha à prova um primeiro sistema internacional de inspeção. Nem por isto, contudo, deixou de assumir um valor simbólico, aos olhos de todo o mundo: testemunha a solidariedade das duas superpotências contra o perigo da guerra total, solidariedade mais forte do que as respectivas alianças.

O ponto de partida da tese norte-americana, como tivemos ocasião de ver, era o de que a guerra total pode ocorrer. Seja por um acidente técnico, burocrático ou político, ou por um erro psicológico (desconhecimento das verdadeiras intenções do adversário), as duas superpotências podiam ser levadas à guerra para a qual se preparam, com a qual se ameaçam mutuamente, mas que desejam evitar acima de tudo.

Pode-se indagar se os marxistas-leninistas, em função da sua filosofia, temiam essa eventualidade tanto quanto os norte-americanos, acostumados a pensar sobre os problemas políticos em termos técnicos. Mas de que modo a história conservaria a racionalidade que lhe atribui a doutrina soviética se a devastação atômica resultasse de um acidente, e não de forças profundas — isto é, da ação de um capitalismo exacerbado, que preferisse uma catástrofe apocalíptica?

8. Pode ser que se iludam; os satélites substituíram com vantagem os aviões de reconhecimento U2.

O que sabemos é que, entre 1955 e 1963, os estadistas soviéticos parecem ter preferido extrair um ganho político do medo que a guerra termonuclear inspirava à humanidade. Quando a URSS procurava dissuadir os Estados Unidos de atacar Cuba, brandindo seus engenhos balísticos, demonstrava uma superioridade, material e moral, que na verdade não tinha. Com efeito, a União Soviética não podia socorrer localmente a república socialista de Fidel Castro: sua única alternativa era iniciar uma ação limitada em outro ponto do globo, ou então recorrer às armas de destruição maciça. Quando chegou o momento da verdade, em outubro e novembro de 1962, os líderes soviéticos preferiram a retirada, renunciando à intenção de estabelecer perto do litoral da Flórida uma base de foguetes de alcance médio.

Esta primeira (e até aqui única) confrontação entre os dois "grandes" parece ter convertido os governantes soviéticos à doutrina norte-americana. Convencidos de que em certas circunstâncias os Estados Unidos assumiriam o risco supremo, os governantes russos tomaram a decisão clara de tranqüilizar o mundo. Não insistiram mais na assinatura de um tratado de paz em separado com a República Democrática Alemã nem voltaram a fazer ameaças de recursos aos mísseis balísticos. Entre o lançamento do primeiro *sputnik* e a crise cubana de 1962, a União Soviética conduziu uma diplomacia ofensiva — confiando, aparentemente, na superioridade dos seus meios. Em 1966, o clima internacional era muito diferente do de cinco anos atrás.

A corrida aos armamentos prossegue, nas fábricas e nos laboratórios, mas seu ritmo diminuiu. A União Soviética não busca mais igualar os Estados Unidos em número de engenhos balísticos intercontinentais, resignando-se, nesse campo, a uma certa inferioridade — o que tranqüiliza a humanidade.

A despeito dos trabalhos de Richardson[9], não há prova de que as duas grandes guerras tenham sido causadas diretamente pela corrida armamentista. Em 1914, os Estados europeus não foram obrigados à luta armada pelo custo dos seus orçamentos militares e pelo peso que exerciam sobre a economia. O aumento desses orçamentos foi provocado em grande parte pelo sentimento difuso de que os conflitos entre as coalizões rivais agravavam-se e que, mais dia menos dia, seriam decididos pelas armas. No máximo, pode-se dizer que a rivalidade entre a Alemanha e a Grã-Bretanha foi uma das causas da aproximação entre esta última, a França e a Rússia, causando portanto a cristalização das frentes que foi em parte responsável pela explosão de 1914. Além disto, a corrida armamen-

9. Cf. Cap. XI, seção 4.

tista qualitativa dos nossos dias difere substancialmente de todas as corridas armamentistas do passado.

Alguns temem que, depois de gastar bilhões de dólares adicionais, as duas superpotências encontrem-se finalmente no mesmo ponto de partida, capazes de se infligir mutuamente uma destruição terrível, mas incapazes de escapar às inevitáveis represálias. Essa hipótese, embora deplorável do ponto de vista econômico, não seria perigosa do ponto de vista político, porque não alteraria o equilíbrio do terror. Não podemos ignorar o absurdo que há em gastar bilhões de dólares para fabricar armas destinadas ao depósito de ferro-velho, e lamentamos que esses bilhões de dólares não tenham sido despendidos com a construção de obras úteis para a humanidade. Contudo, no caso dos países desenvolvidos dos dois blocos, os gastos militares freiam o crescimento do produto nacional, mas não o comprometem. A Índia e o Paquistão sofrem mais com sua rivalidade militar do que os Estados Unidos e a União Soviética; as duas superpotências estão longe do ponto em que o ônus da defesa lhes seria insuportável.

A maioria dos observadores temiam (ou temem) menos as conseqüências econômicas da corrida armamentista do que seus efeitos psicológicos: a manutenção e o agravamento de um clima internacional de suspeita e angústia, que poderia levar os homens um dia a achar: "*besser ein End mit Schrecken als ein Schreck ohne End*" ("melhor um fim terrível do que um terror sem fim").

De fato, esse temor não se atenuou nos últimos anos. Passando de um extremo ao outro, em 1966 os especialistas e mesmo a opinião pública se inclinam a considerar estável o equilíbrio do terror no nível superior ao das armas termonucleares. Deploram-se e denunciam-se as guerras limitadas; tem-se como garantida a sabedoria dos "grandes", seu firme propósito de não entrar numa guerra total e sua adesão à teoria da "represália flexível". As armas nucleares são vistas como o recurso supremo, que só seria empregado para defender interesses vitais de uma das superpotências. E firmou-se a impressão de que os dois "grandes" estão decididos a não violar mutuamente seus interesses vitais.

Assim se explica que, em 1966, a opinião mundial parece relativamente tranqüila, a despeito da guerra do Vietnam. Do ponto de vista militar, permanece a situação de bipolaridade; as duas superpotências acostumaram-se uma à outra, dando provas da sua prudência. A URSS contenta-se com um número de engenhos balísticos intercontinentais inferior ao dos Estados Unidos. De seu lado, os ocidentais não aumentaram substancialmente suas forças convencionais na Europa. Embora não o tenham proclamado oficialmente, os Estados Unidos não apostam mais na capacidade de *first strike* nem na eficácia da estratégia da contraforça. Até hoje

nenhuma das superpotências desenvolveu uma defesa adequada contra engenhos balísticos nem uma defesa passiva de grande amplitude.

Ninguém pode dizer com certeza quanto tempo vai durar esta fase de segurança que sucedeu a fase angustiosa de 1958 a 1962. Mas há duas circunstâncias que serão provavelmente decisivas a este respeito: a corrida armamentista será reiniciada? A ampliação do "clube atômico" forçará os "grandes" a um esforço suplementar para ganhar uma margem de segurança, contribuindo assim para difundir novamente a inquietação?

Até o presente o secretário de Estado norte-americano resistiu às comissões senatoriais que pretendiam o desenvolvimento de um sistema de defesa contra os engenhos balísticos. Acha o Executivo norte-americano que, diante de uma força de ataque como a soviética, a defesa tecnicamente realizável seria pouco eficaz. O atacante teria meios para "saturá-la", aumentando o número de foguetes, e o Estado empenhado em se defender não conseguiria aumentar o número de foguetes antifoguetes na medida necessária. Nesta nova versão da luta entre o obus e a couraça, o primeiro levaria a melhor, por razões econômicas.

Não acontecerá o mesmo, no entanto, no caso da defesa contra uma pequena força de ataque — como, por exemplo, a que a China poderá ter antes de 1980. O debate atual, nos Estados Unidos, focaliza menos a hipótese de um ataque soviético do que a de um ataque chinês. Mas, qualquer que seja a intenção estratégica de uma defesa norte-americana contra foguetes inimigos, a União Soviética não se deixaria ultrapassar nesse terreno. De fato, a lógica da corrida armamentista qualitativa exige que os "grandes" mantenham sua superioridade, o mais longamente possível, aumentando a capacidade de ataque e de defesa, à medida que os Estados de dimensões médias adquirem as armas decisivas, com vários anos de atraso.

A despeito da situação atual de distensão, as duas superpotências não se resignam facilmente a qualquer tipo de inferioridade — com respeito à capacidade de *first strike* ou de represália. A União Soviética compensa um número menor de engenhos balísticos intercontinentais com um número maior de foguetes intermediários. Ela provavelmente induziu uma redução da corrida armamentista, por razões econômicas: para não ficar em segundo lugar, precisava gastar com a defesa uma porcentagem maior de um produto nacional menor

A única restrição que se impõem todos os Estados-membros do "clube atômico" diz respeito à defesa passiva e simboliza a falta de razão da tecnologia desencadeada pretensamente racional: gastam-se bilhões para reduzir a porcentagem dos bombardeiros capazes de violar as linhas de defesa de aviões de caça e foguetes terra-ar; mas, nos Estados Unidos, não se quer gastar algumas centenas de milhões de dólares para proteger a po-

pulação na hipótese de guerra, reduzindo as perdas humanas: Confesso que, a despeito das explicações alegadamente racionais que já foram propostas para tal omissão, ela não me parece razoável. É verdade que, ao deixar a população civil sem proteção, os inimigos trocam reféns, demonstrando mutuamente sua disposição para a paz. É verdade também que se uma das superpotências iniciasse um amplo programa de defesa passiva, entraria em ação a lei da reciprocidade; a outra se apressaria a seguir os passos da rival, buscando restabelecer o equilíbrio num nível superior. Mas por que razão este último argumento só é empregado no que respeita à defesa civil, quando é também válido (e provavelmente mais ainda) no concernente às armas ofensivas e defensivas, ao número de bombardeiros e de foguetes, à defesa aérea e contra engenhos balísticos? Os Estados Unidos, e o Ocidente, teriam melhores condições do que a URSS de consagrar bilhões de dólares à construção de abrigos subterrâneos e a estocagem de alimentos. Alega-se que a defesa civil não seria eficiente. De fato, ela poderia no máximo atenuar a amplitude da catástrofe, dando a milhões de pessoas uma melhor possibilidade de sobrevivência. Mas por que a redução da porcentagem de vítimas na população em geral seria menos importante do que a porcentagem dos bombardeiros ou foguetes capazes de violar a linha de defesa? Gasta-se dinheiro a rodo para reduzir esta última porcentagem, mas aparentemente não há interesse em reduzir a primeira.

É preciso reconhecer, honestamente, que a opinião pública norte-americana mostrou-se indiferente ou mesmo hostil quando o presidente Kennedy quis pôr um fim a este paradoxo. O Congresso, que está sempre pronto a votar créditos de bilhões de dólares para desenvolver algum novo tipo de bomba ou de avião militar, recebeu com reticência a proposta de um programa de defesa passiva cujo custo era avaliado em alguns milhões de dólares.

A ampliação do "clube atômico", com a aquisição de armas nucleares por Estados secundários, pode provocar uma nova aceleração da corrida armamentista qualitativa, incitando os "grandes" a redobrar esforços para adquirir uma defesa contra os engenhos balísticos e sistemas menos precários de proteção da população civil. Além da influência que podem exercer sobre a competição atômica e militar entre os "grandes", as pequenas potências nucleares poderão talvez desestabilizar a dissuasão entre os Estados Unidos e a União Soviética, perturbando a relativa estabilidade do sistema internacional.

Não voltarei a enumerar as debilidades da teoria geral da "paz pelo medo". Mas os acontecimentos dos últimos anos (1961-1966) constituem uma primeira experiência de proliferação atômica, permitindo-nos che-

gar a certas conclusões. Diversos temores alimentados pelos autores norte-americanos parecem hoje em parte dissipados.

Dos dois Estados que ingressaram no "clube" desde 1961[10], um — a França — não contribuiu sensivelmente para sua segurança e a segurança do Ocidente com sua força nuclear estratégica — como também não comprometeu o equilíbrio do terror entre a URSS e o Ocidente. Por motivos propriamente políticos, devido ao cisma sino-soviético e à crescente autonomia dos Estados da Europa oriental, os habitantes dessa região deixaram de temer uma agressão soviética; no máximo, inquietam-se com as repercussões da extensão do conflito no Vietnam. Embora continuem a declarar fidelidade à doutrina anacrônica da represália maciça, os intérpretes oficiais do alto comando francês não conseguem assustar ninguém — nem mesmo o povo que têm a obrigação de defender por meio da dissuasão. De fato, no momento não há quem acredite num ataque armado, parcial ou maciço, originado no Leste; ninguém acredita que os governantes franceses aplicariam, na hora da verdade a doutrina que proclamam.

Podemos generalizar o alcance do caso francês: supondo que a proliferação nuclear (a expansão do "clube atômico") seja em si deplorável, ela oferece um perigo variável para a estabilidade do equilíbrio local ou geral, de acordo com as circunstâncias. Quando se trata de um Estado cuja conduta não é necessariamente menos racional do que a das superpotências e que, além disto, se encontra dentro de uma das áreas de interesse vital de uma delas, o perigo adicional representado pela aquisição de uma força nuclear, nacional e vulnerável, é reduzido: poderá evidenciar-se só no momento de uma crise.

Atualmente, a força francesa, como a inglesa, é mais um símbolo de *status* internacional do que um instrumento militar ou mesmo diplomático, pelo menos no que diz respeito ao inimigo possível (é um instrumento diplomático quando usado junto aos aliados). Não poderia ser de outra forma, até o dia em que houver uma solução das questões pendentes na Europa, com a retirada das tropas soviéticas e norte-americanas.

O caso da China é diferente. A explosão de algumas bombas atômicas não significa a posse de uma força nuclear operacional. Hoje, só podemos especular sobre o futuro; os efeitos do ingresso no "clube atômico" de um segundo Estado marxista-leninista ainda não podem ser observados. A denúncia pela URSS, em 1959, do acordo de cooperação atômica assinado em 1957 com a China popular foi causa ou efeito do rompimento sino-soviético? Provavelmente, foi as duas coisas ao mesmo tempo — um mo-

10. Até o fim de 1978, dois outros Estados haviam detonado artefatos nucleares, a China e a Índia (N. do T.).

mento do processo dialético que levou os dois Estados, aliados por razões ideológicas e por interesses comuns, à mútua hostilidade, típica das grandes potências, agravada pela ambição comum a todos os Estados ideocráticos, de encarnar a única versão válida do dogma.

O fato de que a vontade da China popular de adquirir uma força nuclear seja ou não em grande parte responsável pela desagregação do bloco comunista importa menos do que outro fato incontestável: a União Soviética e os Estados Unidos estão decididos a evitar o perigo de uma guerra *catalítica* — a guerra geral provocada, conscientemente ou não, por um Estado secundário — e são perfeitamente capazes disso. Os Estados que têm dispositivos termonucleares não se engajarão numa luta armada da mesma forma como o fizeram, em julho e agosto de 1914, os Estados europeus, a propósito do assassinato de um arquiduque austríaco e de um ultimato do governo de Viena ao de Belgrado.

Os "grandes" têm uma dupla reação à proliferação nuclear. À medida que aumenta o número de membros do "clube atômico", fragmenta-se o campo diplomático. É verdade que uma crise asiática ou africana provoca ecos na Europa, mas não é verdade (e o será cada vez menos) que um conflito armado localizado num ponto qualquer do mundo tenderá inexoravelmente a se generalizar. A limitação das armas empregadas acrescenta-se à localização das hostilidades. Quaisquer que sejam as noções estratégicas professadas, a prática internacional será cada vez mais ajustada à resposta flexível (*flexible response*). Conforme a importância do que estiver em jogo e a gravidade da agressão, o emprego da força será cada vez menor; os beligerantes atingirão pontos cada vez menos elevados na escala da violência.

Pode ser que em certas regiões do mundo — na Europa, por exemplo — as duas doutrinas difiram mais na teoria do que na prática. Quando houver um interesse vital para todos os Estados que se confrontam e a acumulação de armas atômicas for tal que a escalada pareça inevitável no caso de um conflito armado, a distinção entre a ameaça de represálias maciças e a ameaça de uma resposta flexível, acompanhada da ameaça de uma escalada, tenderá a se esmaecer. Mesmo numa conjuntura assim, o princípio estratégico essencial — o único que, a longo prazo, abre perspectivas à humanidade — é o de que as armas atômicas são (e devem ser) um recurso supremo. Sua sombra paira sobre o cenário internacional; os atores não ignoram que algum dia elas poderiam ser utilizadas efetivamente, embora sua finalidade seja influir sobre a conduta dos estadistas, a ponto de tornar seu emprego militar tão inútil quanto improvável. Mas essa estratégia da dissuasão só terá resultados, a longo prazo, se não se fundamentar em ameaças absurdas. A fragmentação do campo diplomático e a doutrina

das represálias graduadas constituem uma defesa contra os perigos da proliferação nuclear — para as superpotências, seguramente; e talvez também para todos os demais Estados.

Os "grandes" não são menos hostis à aquisição de armas atômicas por outros Estados — por razões facilmente compreensíveis. As negociações sobre o desarmamento que, no momento em que concluí este livro, tinham por objeto a suspensão das experiências nucleares, têm hoje como finalidade a legalização da não-proliferação. Uma vez mais, elas se prolongam durante anos, sem que se possa saber com certeza se os aparentes desacordos sobre este ou aquele artigo do projeto de tratado são a causa efetiva ou um mero pretexto para a recusa, soviética ou norte-americana, em aceitar o desarmamento.

O obstáculo é, aqui, mais político do que técnico. É evidente que nem os Estados Unidos nem a União Soviética ou a Grã-Bretanha darão armas atômicas a um dos seus aliados, ou a um Estado neutro (O mesmo se pode dizer da China e da França.). Nenhum desses Estados ajudará algum outro a fabricar tais armas. Mas, para manter a Aliança Atlântica e, em especial, a aliança com a República Federal Alemã, os Estados Unidos querem reservar-se o direito a certos métodos de cooperação (a força multilateral, projeto já abandonado, era um desses métodos), o que para os soviéticos constitui uma forma sutil de disseminação, senão de proliferação nuclear.

Pode ser que o Tratado de Não-Proliferação seja por fim assinado[11], como o foi, numa versão atenuada, o tratado para a suspensão das experiências nucleares. Mas, num caso como no outro, trata-se de falsas aparências. Os Estados que quiserem realizar experiências nucleares na atmosfera só precisam deixar de assinar o tratado, ou denunciá-lo. Os "grandes" o assinaram por julgarem que tais experiências eram, no momento, inúteis. Em 1966, já se podia perceber que o Tratado de Não-Proliferação não resolveria nenhum dos problemas reais nem modificaria a conduta dos Estados que dispõem de armas atômicas. Estes últimos não começaram ainda a refletir sobre a resposta a dar aos Estados que renunciarem às armas nucleares, exigindo porém uma contrapartida. Que garantia estarão os Estados Unidos prontos a dar à Índia e (mais tarde) ao Japão para que não fabriquem a bomba atômica?

Em 1966 os candidatos ao "clube atômico" pareciam menos numerosos do que se temia há dez anos; há muitas razões para isto, e duas das principais são o custo de produção e o ceticismo sobre a eficiência, mesmo diplomática, que têm esses armamentos para um país secundário. É possí-

11. O Tratado de Não-Proliferação foi assinado em 1-7-1968, tendo entrado em vigor em março de 1970 (N. do T.).

vel que o temor da chantagem atômica atenue-se a ponto de que a proliferação pare por si mesma. No momento, quer se trate de suas relações mútuas ou do seu relacionamento com os demais Estados, as duas superpotências só chegaram a um entendimento para se proibirem de fazer o que não tinham mais necessidade de fazer e proibir os demais Estados de fazer o que elas próprias já fizeram.

4. *Limitações do entendimento entre os inimigos*[12]

Nos Estados Unidos há duas escolas que se opõem: uma é favorável ao desarmamento geral, e sobretudo atômico; a outra favorece o "controle dos armamentos" — o qual não implica o desarmamento total ou geral e que, aos olhos da outra escola, parece às vezes preconizar a manutenção dos armamentos, em lugar da sua supressão ou redução.

As seções precedentes inspiram-se nas idéias desta segunda escola. A menos que estejamos dispostos a aceitar o desarmamento unilateral a qualquer preço ou a imaginar um sistema internacional radicalmente diverso do que conhecemos, no qual os Estados viveriam em segurança sem armas e conflitos, essas idéias são convincentes e, diria mesmo, quase evidentes. Elas se resumem nas proposições seguintes.

O desarmamento, ou a redução dos armamentos, não é um objetivo em si, mas um meio para reduzir o risco da guerra sem aumentar o perigo da derrota — se a guerra não puder ser evitada. Como esta fórmula é verdadeira para os dois campos e as duas superpotências, um acordo de limitação de armamentos só será assinado se não modificar a relação das forças, dando vantagens marcantes a um dos dois lados. Mais ainda: como não é concebível que no futuro próximo a paz resulte do desaparecimento das armas e da conseqüente impossibilidade de combater, os acordos para a redução ou a limitação dos armamentos não devem atenuar o medo da guerra termonuclear — que contribui, provisoriamente, para manter a paz. Por fim, os eventuais acordos desse gênero não diferirão das decisões tomadas unilateralmente pelos Estados para reduzir o perigo de guerra por acidente ou por equívoco, sem se privarem da faculdade de empregar a força, ou a ameaça da força, a fim de atingir seus próprios objetivos ou de dissuadir o inimigo.

A argumentação da escola do "controle dos armamentos", de que os acordos de redução, limitação ou inspeção não passam de um aspecto da política geral de armamentos e devem ser apreciados objetivamente dentro da conjuntura global, é a meu ver irrefutável, em função das exigências de uma política internacional responsável. Contudo, uma concessão

12. Seção atualizada em 1966 (N do T.).

precisa ser feita à outra escola: o "controle dos armamentos" não levou até agora praticamente a nenhuma medida de desarmamento.

Em 1961, o fracasso da negociação sobre a suspensão das experiências nucleares parecia ter um valor simbólico. O mínimo que os Estados Unidos exigiam, em matéria de inspeção, ultrapassava o máximo que a URSS estava disposta a consentir. Cinco anos mais tarde, assinou-se o acordo sobre a suspensão parcial das experiências atômicas, sem incluir contudo as experiências subterrâneas, que não podem ser percebidas com segurança por aparelhamento situado à distância. Em 1966, o que se negociava era um acordo de não-proliferação: as superpotências se obrigariam a não fazer o que, de fato, não têm intenção de fazer: obrigaram-se a isto sobretudo *para tornar mais difícil aos outros Estados a aquisição de armas nucleares*. Por mais que se a justifique, a doutrina da não-proliferação não pode deixar de aparecer como um instrumento da política das superpotências, um meio para que mantenham sua posição de quase monopólio atômico.

As superpotências estão de acordo a respeito do "fechamento do clube atômico" e do objetivo de evitar a guerra nuclear; podem contudo entrar num acordo explícito sobre as modalidades do equilíbrio militar, mediante um acordo formal? Os analistas norte-americanos fizeram muitas pesquisas sobre o tema. A *détente* (distensão) produziu-se sem que fosse preciso concluir qualquer tratado de desarmamento ou de limitação dos armamentos. Os "grandes" não renunciam à fabricação de armas que não querem utilizar; têm menos dificuldades em se entender a meia voz do que em publicar suas boas intenções. O que podem combinar implicitamente nem sempre pode ser objeto de um acordo explícito.

Consideremos, por exemplo, o problema da dissuasão recíproca: o objetivo é garantir cada um dos rivais sobre as intenções do outro, sem que nenhum deles tenha qualquer vantagem em relação à situação atual. A hipótese — quase sempre não-formulada — é de que os dois campos estão igualmente interessados em dissipar a inquietação; que ambos tomam bastante a sério o risco de uma guerra acidental, por antecipação ou equívoco, para renunciar às vantagens eventuais que poderiam tirar do medo da escalada. É uma hipótese que não me parece ter sido demonstrada. Ontem (1960), era a União Soviética que acreditava sair perdendo com o desaparecimento desse medo. Hoje (1966), talvez os Estados Unidos deplorem não manter a superioridade nuclear, que lhes permite manipular em sua vantagem os riscos da escalada.

Admitamos portanto que os dois "grandes" estejam de acordo em preferir a dissuasão estável à dissuasão instável. Os dois sabem que possuem dispositivos termonucleares invulneráveis, apontados contra as cidades — e que, portanto, não têm intenção agressiva. Possivelmente seja essa

a situação existente, até certo ponto; no entanto, para garantir sua manutenção, seria necessário instalar um sistema de inspeção complexo e sutil — o que exigiria, novamente, negociações intermináveis.

O abandono da corrida armamentista qualitativa é tão difícil de conceber, de negociar e de garantir quanto a suspensão das experiências nucleares. A exploração do espaço sideral abre, certamente, possibilidades inéditas de natureza militar. Já se sabe que o trabalho de reconhecimento dos aviões U2 é feito agora por satélites. Outros empregos dos satélites podem ser concebidos. Para consolidar a dissuasão recíproca, na forma técnica de que ela hoje se reveste, seria indispensável um acordo de cooperação em matéria espacial, proibindo o uso militar do espaço[13].

Vamos supor que se pretenda estabilizar a dissuasão limitando o número de engenhos balísticos disponíveis de um lado e do outro. Admiro os especialistas norte-americanos que se perguntam seriamente se o melhor número seria 300, 500 ou 1.000. Essas controvérsias teóricas têm um único interesse: obrigam os defensores do desarmamento a admitir que o máximo de segurança não coincide necessariamente com o mínimo de armamento. A não ser por este valor educativo, tais controvérsias não passam de jogos intelectuais, sem qualquer relação que se possa conceber com uma negociação real. É verdade que o Estado agressivo, que se proporia a destruir os meios de represália do outro, precisaria assegurar uma superioridade numérica considerável (pelo menos 3 a 1, provavelmente mais). Se o número de engenhos balísticos a que cada um tiver direito for muito pequeno, uma fraude limitada poderia comprometer o equilíbrio; se cada superpotência tiver direito, pelo tratado, a 500 foguetes, só uma fraude maciça, abrangendo pelo menos 1.000 desses engenhos, lhe daria a possibilidade de debilitar decisivamente o dispositivo termonuclear de represálias do adversário. Quem imagina os delegados norte-americanos e soviéticos a discutir seriamente se cada superpotência deve ter 200, 300 ou 500 foguetes, se cada uma delas se obrigará a não construir abrigos subterrâneos para a população e a não transportar bombas termonucleares em seus satélites, terminará numa posição tão ingênua quanto a dos partidários do desarmamento a qualquer preço.

Ninguém sabe quantos engenhos balísticos terão os Estados Unidos e a União Soviética dentro de alguns anos. Ninguém sabe onde estão suas rampas de lançamento. Se a inspeção tivesse como finalidade garantir o desarmamento, muito bem; mas se seu objetivo fosse simplesmente manter a situação que já existe hoje, parecerá desmesurada e irrisória. Além disto, haveria alguma dificuldade (provavelmente não-incontornável) em

13. Esse acordo, regulando o uso do espaço cósmico, da Lua e dos satélites artificiais, foi assinado em 27 de janeiro de 1967, em Moscou (N. do T.).

combinar o conhecimento recíproco dos instrumentos de dissuasão com o segredo que pelo menos um dos "grandes" considera um fator de invulnerabilidade.

Em suma, não vejo como um dos elementos que afetam o equilíbrio da dissuasão recíproca possa ser objeto de um acordo negociado, garantido por sistema de verificação. A inspeção de laboratórios para impedir o aperfeiçoamento das armas existentes ou o desenvolvimento de novas armas e a inspeção de territórios para localizar as rampas de lançamento de foguetes podem não ser física ou tecnicamente impossíveis, porém são inaceitáveis para a União Soviética e contrárias ao princípio da igualdade das vantagens e desvantagens. O desaparecimento do segredo custaria caro à União Soviética e muito pouco aos Estados Unidos.

Teria melhores possibilidades de êxito um plano geral de desarmamento, abrangendo todas as armas e prevendo várias etapas sucessivas, até alcançar um estágio final, no qual cada Estado tivesse o mínimo de armamentos compatível com a sua segurança interna? Teoricamente, esse método global teria uma vantagem, com relação à alternativa que examinamos: seu objetivo seria digno dos esforços realizados e dos sacrifícios consentidos — se é que os estadistas desejam realmente o desarmamento.

Parece-me contudo que até hoje as negociações relativas ao desarmamento geral nunca foram levadas a sério por nenhuma das duas superpotências; essas negociações não passaram, na verdade, de um aspecto secundário da guerra de propaganda, da luta psicológica travada para convencer a opinião pública de que o *outro* seria o grande responsável pela corrida armamentista. É verdade que esse ceticismo tinha motivos acidentais, e não permanentes. Enquanto a União Soviética e seus aliados tiverem na Europa uma superioridade substancial em armas clássicas, o equilíbrio de forças exigirá o recurso eventual a armas atômicas táticas e talvez à superioridade norte-americana em termos de armas atômicas, de modo geral. Ora, a superioridade soviética em armas clássicas, na Europa, não é irresistível, nem inevitável — como também a superioridade norte-americana em engenhos intercontinentais não é definitiva. Mas o problema continuará a se fazer sentir, de um modo ou de outro: como limitar ou reduzir uma certa categoria de armamentos de tal forma que sejam mantidos os vários equilíbrios — os equilíbrios regionais e aqueles conseqüentes da variedade das armas existentes?

Vamos supor que a URSS reduza seu exército a um nível tal que se estabeleça o equilíbrio de armamento convencional. No dia em que houvesse um objetivo grandioso a alcançar — um plano global de desarmamento, por etapas —, deveríamos esperar que os obstáculos surgidos no caminho da negociação dos acordos parciais desaparecessem como por

milagre? Este é o sentido das declarações feitas por Kruschev, segundo as quais quando os ocidentais aceitarem o princípio do desarmamento total a URSS aceitará qualquer tipo de inspeção — mas que, num mundo em armas, esta não passa de espionagem. Que é que impede os ocidentais de se declararem, eles também, partidários do desarmamento total?

A razão reside, antes de mais nada, no fato de que o estilo de propaganda ocidental difere do estilo soviético. Os estadistas ocidentais têm repugnância pelas mentiras "enormes", pelas propostas claramente inaplicáveis; muitas vezes puderam testemunhar a má-fé com que os soviéticos introduziam em seus planos cláusulas inaceitáveis para o outro bloco. Mas não se decidiram a subscrever o princípio do desarmamento total, que consideram irrealizável. Acreditam ver na insistência com que os soviéticos procuram obter a adesão do Ocidente a esse princípio uma indiferença real para com o acordo e a exclusiva preocupação propagandística.

Em outras palavras, o que não foi possível realizar até aqui em pequena medida não me parece realizável por atacado. Será preciso determinar, a propósito de cada fase, o tipo de inspeção apropriado à redução ou limitação dos armamentos, salvaguardando o equilíbrio das forças globais e da dissuasão recíproca. O sistema previsto para verificar a suspensão das experiências atômicas dá uma idéia desse sistema, combinando a observação aérea (para localizar rampas de lançamento), a inspeção terrestre das fábricas, laboratórios e guarnições — sem contar com a inspeção de submarinos. Devo confessar, com toda honestidade, que o trabalho monumental desenvolvido pelos autores norte-americanos sobre o controle, a redução e a limitação dos armamentos me convenceu (contra a intenção desses autores) da extrema improbabilidade de qualquer tratado de desarmamento. Entretanto, gostaria de qualificar esta conclusão (que será interpretada como pessimista) com três reservas.

Várias medidas de redução de armamentos podem ser tomadas por decisão unilateral. É concebível, por exemplo, que uma das superpotências, quando houvesse firme determinação de diminuir o estoque de armas atômicas ou termonucleares, se oferecesse para transferir uma fração desse estoque, cada mês ou cada ano, a uma agência internacional, desde que sua rival fizesse o mesmo. A desigualdade dos estoques, no início do processo, não impediria o desarmamento, pela "dialética das decisões unilaterais". Cada superpotência guardaria um estoque suficiente para manter uma capacidade substancial de represália — isto é, para não ficar à mercê do inimigo.

Não digo que essa dialética do desarmamento, comparável à da corrida armamentista, mas de sentido contrário, possa ser adotada amanhã, oferecendo imediatamente à humanidade um mundo sem armas. Con-

tudo — esta é a segunda reserva que gostaria de fazer — a conjuntura atual é uma combinação de duas reciprocidades: de armamentos e de desarmamento. A primeira evidencia-se nos laboratórios; a segunda, na recusa de construir abrigos. São essas duas reciprocidades que determinam os orçamentos militares das superpotências.

Se considerarmos como "controle de armamentos" todas as medidas tomadas, de um lado e de outro, para prevenir a guerra termonuclear, evitando a escalada dos conflitos locais, todos os Estados praticam esse "controle", ainda que inconscientemente — como Monsieur Jourdain, que escrevia prosa sem saber. A estratégia e a diplomacia do Ocidente, como da União Soviética, têm por objetivos não fazer a guerra "quente", não perder a "guerra fria", não ampliar as guerras locais. Como esses são os objetivos a atingir, a política de armamentos é determinada não só pela vontade de prevenir *a* guerra, ou de *ganhá-la*, se ela ocorrer, mas pelo desejo mais complexo de reduzir o volume da violência — portanto, de acordo com as circunstâncias, de impedir qualquer recurso à força, mediante a ameaça de represálias termonucleares, e de impedir a ampliação das guerras localizadas, graças ao equilíbrio da dissuasão.

Muitas considerações relativas ao controle dos armamentos não podem ser separadas das controvérsias entre os ocidentais a respeito da melhor política de armamentos. Por exemplo: uma das finalidades do controle dos armamentos, e uma das aplicações da idéia da redução da violência, é a localização e a limitação dos eventuais conflitos armados. Mas essa intenção só pode ser demonstrada ao inimigo pela aquisição de armas clássicas em quantidade suficiente. Em outras palavras, é pela distribuição dos gastos militares entre armas clássicas e armas termonucleares — distribuição que tem sido e deve ser decidida unilateralmente — que cada campo influi sobre a probabilidade dos conflitos locais e da sua limitação.

É verdade que nem todos os objetivos do controle dos armamentos podem ser alcançados mediante decisões unilaterais, sem um acordo negociado. Contudo, na medida em que se quiser eliminar tanto quanto possível os riscos de guerra por acidente técnico ou humano, por antecipação ou equívoco, as medidas unilaterais, combinadas com a lógica da ação recíproca, abrem perspectivas mais amplas do que quaisquer negociações. Caberá aos especialistas decidir que sistemas de armamentos reduzem ao mínimo o risco de uma bomba atômica poder explodir sem que haja a intenção de detoná-la ou de que indicações de instrumentos não se prestem a uma falsa interpretação. Os estadistas devem refletir sobre os meios de se dar garantias recíprocas sobre suas intenções; de manter canais de comunicação abertos nos períodos de crise; de explorar a possibilidade de que

uma guerra onde já se tenham usado bombas termonucleares possa terminar sem que se esgote o estoque dessas bombas.

Como lembram os autores norte-americanos, é razoável imaginar circunstâncias em que a capitulação seria um modo adequado de salvar uma parte da população. Neste ponto, contudo, há também uma excessiva sutileza racionalista, que mal se distingue de uma forma de ingenuidade: a limitação dos conflitos requer o medo da sua ampliação; é impossível para um dos campos dar garantias ao outro das suas intenções sem que isto crie um outro perigo. Seria útil (mas talvez não seja possível) saber antecipadamente como os estadistas responsáveis resistiriam, em Moscou e em Washington, aos impulsos de loucura homicida, limitando o uso das armas de efeito desmesurado.

Por fim, a terceira reserva: a probabilidade de que o controle dos armamentos implique poucos acordos (ou mesmo nenhum acordo) sobre a diminuição dos armamentos não é algo definitivo. As dificuldades técnicas de inspeção são enormes — mas não são insolúveis em caráter definitivo. A inspeção jamais garantirá a segurança absoluta contra a fraude e a guerra, mas o armamento também não dará tal segurança. Como sempre, aí também a decisão será tomada comparando riscos. No momento, os norte-americanos e os soviéticos temem mais os riscos do desarmamento e da inspeção que os da paz pelo equilíbrio do terror. Os motivos dessa sua avaliação são numerosos e simples: os soviéticos têm horror da inspeção-espionagem, e os norte-americanos suspeitam das intenções soviéticas. A despeito dos vaticínios de alguns comentaristas, nenhum dos dois países teme bastante a guerra termonuclear: de qualquer forma, esse temor é vago e se apresenta numa perspectiva de longo prazo. Adquire assim relevo maior o temor imediato da inspeção e da fraude.

É possível que alguma crise venha a inverter, no espírito dos governantes dos Estados Unidos e da União Soviética, esta hierarquia de perigos e a conseqüente escolha dos riscos a assumir.

A corrida armamentista será causa do conflito político ou, ao contrário, é o conflito político que motiva a corrida armamentista? Já dissemos que essa indagação clássica não admite uma resposta categórica. A corrida armamentista resulta da procura da segurança pela força e simboliza a dialética da hostilidade em tempos de paz; é a forma não-belicosa da escalada. Por isto pode, em certas circunstâncias, intensificar a hostilidade que a originou e agravar o sentimento de insegurança dos Estados rivais. Cada um se arma porque o outro também se arma, e nenhum dos dois pode pôr fim a esse processo circular; a situação, aparentemente absurda — para quem se recusa a aceitar a lógica dos atores — pode de fato ser criada menos pelas suspeitas de cada um a respeito do outro do que pelas

armas que o outro adquire; menos pelas intenções que cada um atribui ao rival do que pelos meios de destruição que ele possui. Esta é, provavelmente, a conjuntura atual.

Os defensores do "desarmamento" e do "controle dos armamentos" não aceitam necessariamente a tese de que as armas termonucleares constituem a fonte única, ou principal, do perigo. De fato, alguns se limitam a afirmar que tais armas não eliminam o perigo da guerra (a que atribuem o caráter de catástrofe sem precedente). Outros afirmam que a hostilidade de posição, de potência ou de ideologia entre as duas superpotências não justificaria a guerra; que os Estados Unidos e a União Soviética odeiam-se sobretudo pela suposição do mal que se poderiam causar reciprocamente. Outros, enfim, não levam em conta as armas, a violência do conflito ou as paixões dos adversários, mas constatam que o aperfeiçoamento das armas representa um fator suplementar e autônomo de uma guerra que, devido justamente a esse aperfeiçoamento, ultrapassaria em horror todos os males que os homens já se fizeram, através de milênios de história.

Todos os três argumentos contêm pelo menos uma parte de verdade. Supondo que as armas de destruição maciça não aumentem os riscos de guerra, elas aumentam evidentemente o custo de uma guerra eventual, atribuindo uma dimensão adicional ao conflito, uma aspereza especial às paixões; por outro lado, podem suscitar riscos próprios: um acidente, um equívoco. A incerteza diz respeito ao aspecto *quantitativo*: o medo desse tipo de guerra equilibrará o perigo criado pelas novas armas?

Qualquer que seja a forma de medir tal perigo, não vejo como a humanidade poderia, atualmente, escapar a ele. Nenhuma das superpotências se comprometeria a não tomar a iniciativa de recorrer às armas atômicas ou termonucleares; essa promessa exigiria, por parte dos países ocidentais, um esforço de rearmamento clássico que eles provavelmente se recusariam a fazer.

É claro que os dois "grandes" não agem como se o perigo não existisse. Ao contrário, agem em parte como se ouvissem os partidários do "controle dos armamentos", esforçando-se por defender seus interesses e reduzindo ao mesmo tempo o volume da violência; prevenindo a ampliação dos conflitos locais e só empregando armas clássicas, quando o recurso à força armada é inevitável; dando-se garantias mútuas das suas intenções pacíficas, nos momentos de crise. Mas todos esses acordos se é que se pode falar em acordos — são implícitos; as medidas tomadas são unilaterais e não põem fim ao que a maioria dos especialistas consideram como o aspecto mais grave da atual rivalidade mundial: a corrida armamentista qualitativa.

Não pretendo ignorar a gravidade — ao mesmo tempo trágica e ab-

surda — dessa corrida. Faço, contudo, a seguinte pergunta: a menos que ocorra uma revolução no coração dos homens e na natureza dos Estados, que milagre preservaria o próprio espaço sideral do uso militar? Como poderíamos esperar que os Estados Unidos e a União Soviética renunciassem a seus próprios programas espaciais, para só ter satélites em comum? Por que motivo as superpotências deixariam de desenvolver bombas de fusão de algumas dezenas de megatons[14] ou sem detonadores de fissão — para eliminar as populações sem destruir os edifícios?

É verdade que os dois "grandes" experimentariam um sentimento de segurança se o equilíbrio da dissuasão recíproca se estabilizasse, com um número certo e conhecido de engenhos balísticos: o equilíbrio da dissuasão não seria mais chamado de "equilíbrio do terror". Por que se espantar de que tal equilíbrio não tenha sido formalizado por meio de acordo, se os Estados Unidos não conseguiram convencer seus próprios aliados a renunciar às armas atômicas?

Pode ser que, no curso dos próximos anos, o progresso técnico estabilize de fato a dissuasão recíproca: no entanto, para chegar a isto não se deve contar com os diplomatas.

14. A não ser que os especialistas declarem que as bombas de cem megatons são "inúteis".

CAPÍTULO XXII

Em Busca de uma Estratégia
II. Sobreviver é Vencer

O objetivo do Ocidente não é apenas evitar a guerra termonuclear, mas também vencer e não ser vencido. Se sua finalidade exclusiva fosse evitar a guerra termonuclear, a decisão racional — que oferece a maior segurança de alcançá-lo — seria a capitulação. Como o Ocidente não capitula, a despeito das bombas atômicas e dos engenhos balísticos soviéticos, conclui-se que os motivos da luta valem os riscos da resistência.

Esta última proposição poderá parecer paradoxal e absurda se aplicada a um caso particular. A liberdade de dois milhões de berlinenses vale uma guerra termonuclear? Nenhum motivo em especial parece, de fato, comensurado com o valor das apostas. Mas, a partir do momento em que aceitamos perder tudo, cada motivo em si adquire um valor maior do que o intrínseco, porque representa a sorte de todo o conjunto. Assim, não é só o destino de dois milhões de berlinenses que está em jogo, mas virtualmente a possibilidade de escolha, por parte dos alemães ocidentais, entre a unificação do país sob a proteção soviética e a liberdade para os dois terços da população alemã; é o destino de toda a Europa ocidental e, em última análise, do Ocidente.

O cético poderá objetar que a "salvação do Ocidente" não merece o preço de milhões ou dezenas de milhões de vítimas. Trata-se de uma objeção falsamente racional. É bem verdade que o Ocidente não será salvo se estourar a guerra termonuclear. Na era da estratégia de defesa, podia-se às vezes salvar uma nação ou uma civilização pela guerra. Na nossa era da estratégia da dissuasão, não se pode salvar uma nação ou uma civilização pela guerra, mas *também não é possível salvá-las pela capitulação.* Trata-se portanto de convencer-nos e de convencer os outros de que os valores que pereceriam com o regime da civilização ocidental justificam o perigo que criamos para dezenas de milhões de pessoas, e que a capitulação dissiparia *provisoriamente.*

1. *O que está em jogo*

Na nossa época, não é fácil fundamentar racionalmente o que, em outros tempos, parecia evidente. Essa dificuldade não vem só da enormidade das perdas provocadas por uma hipotética guerra termonuclear — o que já levou muitos dignitários da Igreja católica a declarar que os conceitos tradicionais como o da *guerra justa* seriam agora inaplicáveis. "Atomizar" uma população "inocente" porque seus governantes são culpados de agressão seria uma ironia sinistra. A justiça (política) da causa não autoriza o uso de meios tão hediondos. Uma vez mais, a única resposta a uma objeção desse tipo consistiria, para o Ocidente, em não se colocar numa situação tal que o obrigasse a tomar a iniciativa de recorrer às armas nucleares. O problema que colocamos é outro: *temos alguma coisa a salvar que justifique os sacrifícios e perigos?*

Alguns responderão imediatamente que a simples formulação da pergunta já é uma confissão. Se um "cruzado" da guerra fria exprime em público suas dúvidas, esta não é mais uma indicação, dentre tantas outras, de que nossa civilização está em declínio e não crê em si mesma? A meu ver, o fato de que fazemos tal pergunta significa justamente o contrário: só os fanáticos e os bárbaros podem deixar de interrogar-se sobre a justificação da guerra, neste século em que uma só bomba pode matar mais pessoas que todos os obuses, bombas e projéteis usados em alguns anos de guerra convencional. Diante dos perigos da guerra termonuclear, quem já não se perguntou se existe alguma razão que esteja à altura do perigo? Essa pessoa não seria digna da condição humana.

O contraste entre o fato de que nos interroguemos abertamente sobre essa questão, e que, de outro lado, não tenhamos direito a essa indagação, é a melhor introdução possível ao tema deste capítulo — a "defesa e ilustração do Ocidente". No capítulo XVIII, analisamos os *inimigos que são também irmãos,* desenvolvendo o mais que foi possível uma posição de *neutralidade.* Não quis escrever como um ocidental engajado; procurei não adotar a atitude do europeu crítico dos Estados Unidos (e, contudo, solidário com esse país) e do indiano que prefere o Ocidente ao mundo soviético mas que teme mais este último; ou a atitude — variada, e com muitos matizes — do não-alinhamento. Com efeito, motivado por pretensão tanto maior porque dissimulada, assumi a posição do "espectador puro", que compreende e julga o conjunto constituído por todas essas posições. No entanto, é claro que não sou genuinamente esse "espectador puro", e que aquela visão deixa escapar uma parte do essencial: o sentido que os homens e os Estados atribuem a sua existência.

Quando comparamos a estrutura e a função do regime político e do

regime econômico, de um lado e do outro da "Cortina de Ferro", nada é mais fácil e mais necessário do que indentificar as vantagens e desvantagens do planejamento autoritário, do mercado retificado pelas intervenções do Estado, do partido monopolístico e ideológico, da pluralidade de partidos que competem entre si sob uma constituição.

Pessoalmente, considero que, mesmo no plano sociológico (com relação aos valores professados pelos dois campos), o regime ocidental é, de modo global, preferível ao soviético, cujas vantagens relacionam-se sobretudo com a potência (capacidade de manter uma taxa elevada de investimento, de concentrar o investimento em determinados setores vitais etc.). Mas estou pronto a admitir que este julgamento sobre o que é preferível pode ser influenciado por meus preconceitos e paixões. Admito, por outro lado, que o regime preferível de modo geral, e em abstrato, nem sempre é possível *hic et nunc*. Não é impossível que o *preferível*, numa conjuntura determinada, seja diferente do *preferível* resultante de uma comparação entre tipos ideais. Por exemplo: quando faltam empreendedores e mecanismos de crédito, quando só o Estado e sua burocracia podem promover a industrialização, o regime do partido monopolístico ideocrático pode ser o meio menos deplorável de realizar uma tarefa historicamente necessária.

Mas este modo de consideração que, mesmo aplicado aos regimes econômicos suscita inquietação (afinal, os regimes determinam a vida das pessoas, além da economia), negligencia a dimensão essencial do fenômeno, quando aplicado à vida política. O regime de partido único e o regime de pluralidade partidária podem ser analisados e compreendidos como duas soluções típicas para o mesmo problema, duas aplicações logicamente aceitáveis da legitimidade democrática, dois métodos para exercer as mesmas funções. Como a autoridade deriva do povo, ou este escolhe os que devem governar, dentre vários candidatos (e a pluralidade das escolhas possíveis será a prova da liberdade), ou ratifica, por aclamação, o poder de um partido que conhece, interpreta e realiza a vontade autêntica das massas (ou da classe cuja vontade é historicamente decisiva). Nos dois casos ideais, há um diálogo entre governantes e governados; nos dois casos os governados podem ter o sentimento de obedecer a seus próprios representantes, e os governantes podem ter a consciência da legitimidade dos seus títulos; nos dois casos, são partidos (ou o partido único) que asseguram o recrutamento da classe política.

Podemos ir adiante: em abstrato, nenhum dos dois regimes garante o diálogo entre governantes e governados, ou impede radicalmente a ruptura de tal comunicação, com o despotismo minoritário, o poder absoluto de um chefe carismático, a alienação recíproca do povo e do poder. Abai-

xo de um certo nível de participação popular, as eleições, mesmo quando autenticamente livres, consolidam a oligarquia. Além de um certo limiar de hostilidade entre o povo e o partido monopolístico, nada resta da ficção de democracia.

Esta maneira de considerar no mesmo plano, em nome da imparcialidade, as duas modalidades atuais da legitimidade democrática não ignora as razões pelas quais nos engajamos em favor de certas instituições políticas e contra certas outras. Mais ainda do que as instituições econômicas, estas são só um aspecto, um setor da realidade. Considerados como existências individuais ou coletivas, esses dois tipos de regimes são radicalmente heterogêneos; não se distribuem numa escala que vai do menos para o mais: opõem-se como o negativo e o positivo.

A *legitimidade democrática* professada pelos dois blocos não pode (nem deve) realizar-se em todas as coletividades da mesma forma, com as mesmas instituições; mas as instituições só podem sustentar honestamente tal legitimidade quando marcadas por uma dessas idéias: a *constitucionalidade*, a *representatividade*, a *liberdade individual*. Os governos são escolhidos e agem de conformidade com determinadas regras (não importa quem assuma o poder; e quem está no poder não pode fazer tudo o que quiser); as massas sentem-se representadas pelos governantes, e estes agem como representantes das massas. Dentro dos limites impostos pelas leis, cada cidadão está autorizado a agir e a pensar conforme lhe parece melhor. Essas são as três idéias essenciais, complementares numa democracia ideal mas separáveis em qualquer democracia real, que constituem a legitimidade democrática. O regime em que nenhuma das três é realizada, pelo menos aproximadamente, *não é um regime democrático*. Pouco importa que minta conscientemente ou não, ao se declarar democrático: subsiste a mistificação.

O regime de partido único, do tipo soviético, continua a ser não-constitucional na sua pátria de origem. Não há um mecanismo que funcione para assegurar a transmissão dos poderes, no caso da morte do principal governante. Não há uma relação visível entre o que ocorre na prática e o que prevê a Constituição (a qual, promulgada durante o "grande expurgo", garantia o respeito a todas as liberdades intelectuais e individuais!). Ainda hoje, os membros do *praesidium* são apenas representantes do comitê central do partido comunista, que não representa os membros do partido a não ser num sentido muito vago. Não quero dizer que esses membros sejam hostis, ao comitê central e não se sinta em sintonia com ele; digo apenas que, atualmente, os dirigentes do partido escolhem os que parecem representar seus milhões de membros, em vez de acontecer o contrário. Por outro lado, os soviéticos não têm muitas liberdades con-

cretas — não podem viajar ao exterior, ouvir emissoras estrangeiras de rádio, escrever ou pintar com um estilo pessoal e espontâneo — liberdades que estavam ao alcance dos súditos de antigos déspotas mais ou menos esclarecidos, mas que são recusados aos proletários "libertados" pela vitória do socialismo.

Portanto, considerar "democráticos" os regimes da democracia popular é abusar das palavras e, digamo-lo com prudência, é admitir que as mesmas palavras têm sentido diferente no Ocidente e no mundo comunista. Mas, será isto verdade? Em 1956, os húngaros e os poloneses já demonstraram com estrépito que dão "um sentido puro às palavras da tribo". Com efeito, os soviéticos não consideram como *liberdade* o que nós consideramos ausência de liberdade — nem em público nem em particular, oficial ou clandestinamente.

Os regimes do tipo soviético justificam-se antes de mais nada pela fórmula "para o povo" e não "pelo povo". O poder absoluto do partido ou, se se preferir, a "função dirigente da vanguarda do proletariado" não é apresentada como expressão da ortodoxia democrática, mas como uma necessidade histórica. Entre a sociedade heterogênea[1], com várias classes, e a sociedade homogênea do futuro, há uma ditadura exercida pelo partido em nome do proletariado. Do mesmo modo a não-constitucionalidade da sucessão e das decisões políticas, e a não-escolha dos representantes, não são exaltadas como símbolos de uma forma de legalidade ou de uma vontade superiores. A melhor prova disto são os tributos pagos pelo vício à virtude, como a constituição staliniana de 1936, as eleições-aclamação ou os congressos do partido. Dir-se-á que são concessões feitas à propaganda ou à ideologia burguesas. Mas tais concessões — se esse é o objetivo das constituições e das eleições — demonstrariam que os governantes soviéticos não duvidam do sentido que seu povo — como qualquer outro povo — atribui à legitimidade democrática. Tanto quanto os norte-americanos, os russos não consideram que haja uma equivalência entre o poder absoluto do partido e a liberdade: para eles o terror policial é terror e não uma realização do humanismo. O realismo socialista, tal como imposto por Jdanov, era tirânico e não libertador.

A teoria na qual acreditam os militantes e os dirigentes, a verdadeira teoria desse sistema da falsidade, é a histórica. Se se denuncia a pluralidade dos partidos e a liberdade das eleições, isto não quer dizer que o partido único e as eleições "fabricadas" pelo poder sejam considerados uma forma superior de democracia. Mas, de acordo com a visão histórica do

1. Empregamos os termos *homogêneo* e *heterogêneo*, neste caso, com o sentido vulgar da linguagem corrente, e não com o sentido preciso de *sistema homogêneo* ou *heterogêneo*.

marxismo, a pluralidade partidária no Ocidente disfarça o despotismo do capitalismo monopolístico, e só o partido comunista é capaz de vencer esse despotismo, abrindo caminho para uma nova sociedade sem classes.

Ora, a filosofia da história que serve de base para tais condenações categóricas, e justificações embaraçadas, é falsa. Como não se ajusta aos fatos, os soviéticos construíram, gradualmente, um extraordinário edifício de mentiras, obrigando os povos submetidos ou convertidos ao comunismo a viver em permanente falsidade. As proposições mais importantes, que constituem o esqueleto da sua construção ideológica, são as seguintes: o progresso necessário do capitalismo definido pela propriedade privada dos meios de produção ao socialismo definido pelo planejamento e o poder do partido confundido com o proletariado; desaparecimento de todos os tipos de alienação com o desaparecimento da propriedade privada dos instrumentos da produção e do capitalismo; edificação do socialismo com a sociedade sem classes e o desvanecimento do Estado. Essas proposições são quase absurdas: o partido não é o proletariado, a não ser num sentido mitológico; a supressão da propriedade privada não acarreta o desaparecimento das desigualdades econômicas e sociais; por mais eficiente que seja a organização da economia, ela não tornará desnecessária a ordem política, o Estado. Como os comunistas realizaram algo bem diferente do que pretendiam (por isso que visavam a fins inacessíveis, contrários à natureza do homem e da sociedade), eles mentem como nenhum outro grande movimento histórico. Para mim, a rejeição do comunismo é, antes de mais nada, a *rejeição da mentira imposta.*

Posso imaginar o sorriso do cético, o desprezo do "intelectual de esquerda", convencidos de que o campo soviético, pelo fato de se considerar socialista, representa as melhores esperanças da humanidade. Para agravar a situação, irei até o fundo do meu pensamento: os intelectuais que se consideram "humanitários", que professam continuar a tradição das Luzes, e que reservam suas simpatias para o campo soviético ou se recusam a distinguir entre as duas superpotências, me parecem padecer de uma perversão do senso moral. Entre uma sociedade essencialmente totalitária e uma sociedade essencialmente liberal, quem escolhe a primeira, sem ter aderido à fé marxista, ou acha que só há distinções de matiz entre as duas, está cego com relação a certos valores fundamentais.

Gostaria que não me entendessem mal. As sociedades ocidentais são imperfeitas, e, com relação a alguns pontos, talvez mais imperfeitas do que as sociedades soviéticas. Se compararmos particularmente os Estados Unidos e a União Soviética, os primeiros talvez tenham mais dificuldade em aplicar o princípio da igualdade das raças que a URSS, nada impede que um observador deteste o rádio e a televisão publicitários dos Estados Uni-

dos mais do que o rádio e a televisão politizados do outro lado da cortina de ferro. Mas, a crítica à civilização norte-americana é parte integrante daquela civilização — o que não acontece com a civilização soviética; sobretudo, o lado negativo do regime democrático não é transformado num aspecto positivo, pela manipulação dialética.

Discute-se, no Ocidente, o poder dos monopólios (ou das grandes empresas); mas nenhum pensador político norte-americano sustentará que quanto maior o poder dos monopólios, mais efetiva a realização da democracia. *Do outro lado, o regime fundamenta-se numa inversão de valores, porque o partido único é assemelhado a uma classe e seu domínio à realização da liberdade.* A partir dessa idéia, a sacralização do partido responde a uma necessidade psicológica e lógica. É preciso transfigurar o partido para que o indivíduo, ao obedecê-lo, tenha a sensação de obedecer à mais alta razão. Por esse motivo a ditadura do partido seria indispensável à libertação do proletariado, se a história não transferiu ao partido a missão que Marx e os primeiros marxistas atribuíram à classe proletária? Sacralizado, o partido comunista pode estender sua legislação, sem qualquer limite. O homem social é o homem total, e o partido é senhor do homem social. O regime que pretende amoldar a totalidade do homem é "totalitário"; é tirânico por natureza e não por acidente, porque se baseia numa falsa filosofia.

O leitor cético poderá levantar precedentes históricos. A Revolução Francesa, por exemplo, foi "totalitária" em alguns dos seus momentos, ou na voz de alguns dos seus representantes: também combateu a Igreja porque tinha inspiração religiosa (no sentido mais vago do termo "religião"): também foi denunciada pela Igreja católica como incompatível com os ensinamentos tradicionais. Por fim, a Revolução Francesa se "gastou", como todos os movimentos históricos; as instituições que nos legou — a igualdade dos direitos, as liberdades individuais, a cidadania universal, o governo representativo — longe de contradizer os dogmas do cristianismo, se revelaram conformes à inspiração cristã (ou, pelo menos, a certas tendências dessa inspiração). Por que não aconteceria o mesmo com a revolução soviética? Ela poderia deixar-nos, no fim, certas instituições — o planejamento da economia, a industrialização acelerada, os direitos sociais do indivíduo — que já exercem influência sobre todos os regimes da nossa época. Quanto à ideologia marxista-leninista, poderia gradualmente cair em desuso: os soviéticos passariam a saudar a estátua de Karl Marx com tanta indiferença quanto a dos cristãos que, tendo perdido a fé, continuam a fazer o sinal da cruz antes de entrar numa igreja.

Esta maneira de pensar tornou-se a norma, ou quase a norma, entre a *intelligentsia* do Ocidente. É uma atitude que consiste em julgar os acontecimentos contemporâneos do ponto de vista hipotético do futuro: uma vi-

são do "passado anterior", que preconiza uma espécie de marxismo vulgarizado, desvalorizando a *intenção* profunda de um movimento histórico e admitindo como reais só as instituições dele derivadas. Em outras palavras, somos convidados a não levar a sério o totalitarismo soviético, a pretexto de que ele é apenas o "ponto de honra" ideológico do planejamento econômico, e que desaparecerá com o tempo.

É inegável que a vontade totalitária termina por se esgotar — sobretudo se admitimos que o totalitarismo contraria os impulsos permanentes da natureza humana. Mas não se deve deduzir que o dogmatismo da imanência, a pretensão de criar um "homem total", e um "homem novo", não passam de mitos ou elementos de superestrutura.

A sociedade soviética é um conjunto indissolúvel de instituições e de intenções metafísicas. É possível que algumas dessas instituições possam sobreviver esvaziadas das intenções que as animam, ou pervertem; mas não se pode considerar, hoje, que essa dissociação já tenha ocorrido. Nosso dever é combater o que condenamos, e não assumir antecipadamente os privilégios de um observador puro — como se nosso futuro próximo fosse já nosso passado remoto. Somos nós que deliberamos e não nossos descendentes; se eles não considerarem a ameaça totalitária como uma tragédia, isto poderá ser explicado justamente pela contribuição que dermos, hoje, para tornar possível tal distanciamento, ajudando a conjurar a ameaça contemporânea. Mas, invocar esse futuro distanciamento significa, na verdade, procurar um pretexto para a covardia e a abstenção.

2. *O objetivo*

No entanto — dirá meu contraditor —, por que devemos desprezar as lições da experiência? Quantos historiadores compartilham o furor fratricida dos espartanos e atenienses — ou mesmo, lembrando época bem mais próxima, os sentimentos de nossos pais, que combateram os alemães de 1914 a 1918? Muitos historiadores louvam as virtudes do Império romano, a despeito dos procedimentos usados pelos conquistadores. Os próprios povos conquistados, depois de algumas gerações de paz, reconciliaram-se com seu destino, a ponto de sentir a nostalgia pelo Império desaparecido. Não há exemplo de que o julgamento *a posteriori* dos espectadores de guerras de conquista ou de guerras entre as unidades pertencentes à mesma zona de civilização tenham coincidido com as paixões dos atores; por que seria diferente com a nossa luta, e por que não deveríamos levar isto em conta?

Com efeito, devemos tomar consciência exatamente do *que* combatemos e das *razões* por que combatemos. Ao analisar a conjuntura presente, notamos muitas vezes a sua *assimetria*: o Ocidente não põe fora da lei aque-

les que tomam partido, abertamente, em favor do inimigo. Com algumas exceções, o mundo ocidental não se tem deixado arrastar, pela lógica da rivalidade, à imitação do adversário; não impôs à liberdade dos seus cidadãos as mesmas restrições que os regimes soviéticos consideram normais e indispensáveis. O Ocidente manifesta-se com uma diversidade de vozes; a União Soviética só tem uma voz. Diante de uma crise internacional, cada país do Ocidente tem suas próprias incertezas e hesitações; a União Soviética usa às vezes várias linguagens, misturando ameaças com promessas — mas todas são coordenadas por uma vontade única.

Essa assimetria aparece também no nível mais elevado: o da estratégia e dos objetivos de guerra. Os líderes do bloco soviético continuam a pensar de acordo com as categorias do pensamento marxista, revisto por Lenin e por Mao Tsé-tung; não temos nenhum motivo para duvidar disso. Para eles, o conflito entre os dois blocos é apenas um aspecto e um momento da revolução mundial, da inevitável transição do capitalismo ao socialismo. Os Estados Unidos são a expressão suprema do capitalismo e a única potência capaz de equilibrar a força da União Soviética: o inimigo *nacional* da Rússia e o inimigo *ideológico* do mundo socialista.

Portanto, de acordo com a filosofia marxista-leninista, a rivalidade dos dois "grandes" não é assimilável à rivalidade entre postulantes ao mesmo trono, ou a um mesmo império; ela se insere num processo de transformação revolucionária de que é a expressão diplomática, num determinado subperíodo. Não se trata de pôr fim a essa rivalidade por meio de um acordo duradouro, baseado na distribuição de zonas de influência, com fundamento no princípio do "viver e deixar viver". A coexistência pacífica não é (e não pode ser) senão uma modalidade particular de que se reveste, temporariamente, um "conflito prolongado" (*protracted conflict*). Os ocidentais se inclinam a reconhecer, ainda que inconscientemente, o primado da paz; diante de um conflito, procuram encontrar uma solução pacífica. De seu lado, contudo, os marxistas-leninistas admitem a fatalidade (benéfica) do conflito, até a difusão total e definitiva do socialismo. Os ocidentais estão prontos a se satisfazer com uma paz sem vitória; se o mundo comunista renunciar à destruição do Ocidente, este o deixará viver sua vida, abandonando, sem muito peso na consciência, os povos "libertados" pelo exército vermelho. Mas os soviéticos não podem conceber uma paz sem vitória: enquanto subsistir o bloco capitalista, não haverá para eles garantia de paz (porque o capitalismo é essencialmente imperialista), e a luta precisará continuar: não porque seja desejada, mas porque as leis históricas obrigam a isto. Se essa é a assimetria dos objetivos dos dois blocos, cabe perguntar se o Ocidente já não perdeu antecipadamente a luta.

É o que pensam alguns autores norte-americanos, como Robert Strausz-Hupé, William R. Kintner e Stefan T. Possony, cujo último livro é intitulado *A Forward Strategy for America*[2]. Algumas citações desse livro sugerem um objetivo estratégico para o Ocidente: "O objetivo prioritário de qualquer *estratégia geral* norte-americana é, de longe, a preservação e a consolidação do nosso sistema político e não a manutenção da paz. A realização desse objetivo pode exigir o estabelecimento em todo o mundo de sistemas compatíveis com o nosso, ou não; mas exige, certamente, a manutenção ou a instituição de sistemas livres compatíveis com o nosso em *certas partes* mais importantes do mundo[3]".

Se o objetivo prioritário é a sobrevivência do regime político norte-americano, uma estratégia baseada no entrincheiramento na "fortaleza América" é inconcebível, porque os Estados Unidos não poderiam preservar suas instituições liberais num mundo integralmente convertido ao regime soviético, ou a um regime totalitário de outro tipo qualquer.

Por outro lado, deveriam os Estados Unidos contentar-se apenas com a vitória relativa, salvaguardando sua própria sobrevivência?

"A decisão fundamental que se apresenta a nós é a seguinte: devemos aceitar o conceito comunista de coexistência, sob uma forma ou outra, ou provocar a derrota final do comunismo? Se escolhermos a segunda alternativa, precisaremos decidir entre apostar na derrota do comunismo por causas fortuitas — como sua erosão interna, ou uma revolução —, ou multiplicar esforços para alcançar tal objetivo. Precisamos decidir se uma estratégia passiva não nos faz correr o risco de retardar a queda do comunismo, apressando nossa derrota. Finalmente, deveríamos decidir por que queremos realmente vencer o comunismo. Será porque desejamos substituir sua 'ordem econômica' por uma outra? Ou estamos procurando derrubar um certo sistema político, destruir um campo de concentração intelectual, e ajudar os povos do bloco comunista a terem o direito de se governarem a si mesmos? Estará nossa política fundamentada na crença de que, a despeito da sua hostilidade atual, o comunismo poderia ser um adversário menos intratável do que o sistema que poderia substituí-lo, supondo que viveríamos o bastante para assistir a essa substituição? Uma vez eliminadas todas essas ressonâncias ideológicas, nossa política se deve fundamentar na seguinte premissa: não podemos tolerar a sobrevivência de um sistema político que tem ao mesmo tempo a vontade inexorável de nos destruir e a capacidade crescente de exercer essa vontade. Por isso não temos outra escolha a não ser a adoção de uma estratégia à moda de Catão[4]."

2. New York, Harper, 1961.
3. *A Forward Strategy for America*, p. 402.
4. *Ibidem*, p. 405.

E em outra passagem, em palavras igualmente claras:

"Consideramos que a coexistência permanente de sistemas tão fundamentalmente opostos como as sociedades fechadas e as sociedades abertas é impossível; que o mundo do futuro, com suas distâncias reduzidas, não suportará indefinidamente a divisão pelas cortinas de ferro e de bambu — como a União norte-americana do tempo de Lincoln não pôde continuar a viver metade escrava e metade livre[5]."

Nestas duas citações encontramos todos os problemas implicados na busca de uma estratégia para o Ocidente. É fácil, e justo, começar pela afirmativa de que o objetivo prioritário é a sobrevivência dos Estados Unidos — sobrevivência do seu regime, além da nação. Em que condições esse objetivo pode ser alcançado? Ora, os autores que representam a escola *ofensiva* acrescentam imediatamente que a coexistência *indefinida* das sociedades fechadas e das sociedades abertas não é possível. Infelizmente (ou felizmente), o adjetivo *indefinido* (no sentido de *permanente*) retira significação à afirmativa. É provável que a Federação norte-americana não tivesse podido, *a longo prazo*, manter a coexistência de Estados escravistas e não-escravistas: a Guerra da Secessão não era inevitável, na data em que se iniciou; se tivesse sido postergada, a escravidão talvez pudesse ter sido extinta sem guerra, transformando-se os escravos gradualmente em homens livres. Sobretudo, a referência aos Estados Unidos em 1861 nada nos diz sobre o futuro do conflito entre os dois blocos. Os Confederados e os Ianques pertenciam à mesma federação, cuja sobrevivência estava em jogo. Os dois blocos pertencem ao mesmo sistema internacional, mas não à mesma unidade política. Em caso de conflito ideológico, os porta-vozes de cada regime têm a tendência de considerar como escravos os cidadãos do Estado de regime oposto. A fórmula retificada: um sistema internacional não pode permanecer semi-escravo e semilivre, equivaleria à proposição: todo sistema bipolar e heterogêneo conduz fatalmente a uma guerra inexpiável, que elimina um dos adversários, candidatos a uma situação imperial. Sabemos que no passado foi assim muitas vezes, mas sabemos também que as lições que podemos aprender da história dependem da escolha dos precedentes. Se evocarmos os impérios, a regra foi a coexistência duradoura (partas e romanos; muçulmanos e cristãos); se evocarmos as zonas de civilização, normalmente surgia um Catão para pregar *delenda est Carthago* e generais para seguir esse preceito. Dos dois precedentes, qual se aproxima mais da conjuntura atual? Claramente, nenhuma das duas comparações nos pode ensinar mais do que a análise do presente.

O bloco soviético e o bloco ocidental diferem, sob muitos aspectos, dos

5. *Ibidem*, p. 35.

impérios cuja coexistência foi duradoura. Os povos da Europa oriental resignaram-se provisoriamente às instituições sob as quais vivem, mas não as apreciam. A preservação oficial da soberania dos Estados e a sobrevivência dos sentimentos nacionais, e mesmo do nacionalismo, impedem os governantes soviéticos de atribuir a suas conquistas legitimidade e durabilidade. O *imperium* soviético é precário e dilacerado por contradições internas. É mantido pela força, que o consentimento e a lei ainda não substituíram. O *imperium* norte-americano também não está a salvo de crises eventuais. Por quanto tempo os alemães ocidentais preferirão a liberdade e a prosperidade a uma tentativa de reunificação do país? Se Berlim ocidental caísse, e se aceitasse oficialmente a partição da Alemanha e da Europa, os cidadãos da República Federal Alemã permaneceriam fiéis à comunidade européia e atlântica? Nostálgicos da sua extinta grandeza de potências, franceses e ingleses, terminarão por entrar num acordo em torno de um estatuto político e uma organização militar que assegurem a estabilidade da Europa e do Ocidente.

No entanto, a precariedade dos dois impérios é somente uma das causas da instabilidade da sua coexistência. Os dois não pertencem à mesma unidade política — como os sulistas e os nortistas, nos Estados Unidos de 1861 — mas também não estão tão afastados entre si quanto os muçulmanos e os cristãos. Cada uma das duas ideologias é diretamente agressiva com relação à outra. Os que estão sujeitos a um dos regimes podem imaginar como seria sua vida, se pertencessem ao outro. Finalmente (e sobretudo), a técnica agrava a dialética do medo recíproco, porque suprime, por assim dizer, o espaço e o tempo. Em 1914, e em 1939, os estadistas dispuseram de vários dias para tomar as decisões relativas à paz e à guerra. Os preparativos militares (a impossibilidade em que se encontrava a Rússia de promover uma mobilização parcial) limitaram a liberdade de escolha, nos instantes cruciais. Hoje, basta meia hora para que um engenho balístico percorra os milhares de quilômetros entre Moscou e Washington. Em certas circunstâncias, uma pessoa — o presidente dos Estados Unidos — disporia apenas de alguns minutos para tomar uma decisão de conseqüências monstruosas.

Se basearmos a impossibilidade da coexistência duradoura na dialética do medo, concluiremos logicamente, como Bertrand Russell, que o monopólio das armas estratégicas oferece a única saída para a crise atual. O fato de que uma das superpotências tenha uma sociedade aberta, e a outra uma sociedade fechada, não passaria de uma circunstância agravante. O dado fundamental seria o fato de que os engenhos balísticos e as bombas termonucleares dão a qualquer Estado que os possua em número suficiente, meios de destruir qualquer outro em alguns minutos, ou algu-

mas horas, perigo que, a longo prazo, é intolerável para as duas superpotências, que vivem com essa ameaça permanente. Trata-se de argumento singularmente distante do de Lincoln; um argumento que leva ao desespero e impõe a escolha última entre a capitulação do Ocidente e a guerra termonuclear.

Nessas condições, a razão mais importante em favor da tese de que a coexistência dos dois blocos é impossível diz respeito à corrida armamentista qualitativa, à capacidade que tem cada um dos duopolistas de infligir subitamente uma destruição intolerável ao outro. Esse argumento não é compatível com uma "estratégia à moda de Catão". A destruição objetivada — da URSS ou do imperialismo soviético — pode ser concebida em termos físicos ou políticos. No primeiro caso, implicaria o uso de armas de destruição maciça, sendo demasiado arriscada (poderia degenerar num suicídio comum) para ser adotada a sangue-frio por homens de boa vontade. Na segunda hipótese, se a destruição fosse simplesmente política, equivaleria mais ou menos ao objetivo que atribuímos à estratégia norte-americana: a sobrevivência das instituições norte-americanas só será possível quando o Kremlin não mais procurar destruí-las.

Mesmo nesta hipótese, a simetria é mais aparente do que real; quando menos, a simetria parcial resulta da dialética da luta. A nação russa não tem razões para considerar a nação norte-americana como inimiga; inversamente, a nação norte-americana não tem motivos para considerar a nação russa como inimiga — além do fato de que as duas são os dois "grandes" do mesmo sistema internacional. Admitindo-se a premissa da competição, cada um dos dois países imagina (não sem uma certa razão) que gozaria de segurança — ou seria dono do mundo — se o outro não existisse. Eis aí, como já mostramos, um caso de *hostilidade sem inimizade*; ou, melhor dito, um caso em que a inimizade nasce da hostilidade.

Mas a inexistência de inimizade entre os povos não significa a ausência de inimizade entre as minorias governamentais. Quando os regimes e as idéias opõem-se, os que os representam se sentem ameaçados — e o estão efetivamente. A guerra fria é, em grande parte, um esforço de subversão dirigido pelas "democracias populares" contra as "democracias burguesas" e vice-versa. Aí também não encontraremos simetria. Desta vez, é a aparência de assimetria que engana; mesmo quando as "democracias burguesas" parecem passivas, resistindo apenas à guerra fria desencadeada pelos comunistas, estão, de fato, numa posição agressiva, lutando pela sua existência, seu nível de vida e as liberdades individuais.

Essa guerra dos regimes levará o Ocidente a uma estratégia como a preconizada por Catão contra Cartago? A resposta é categoricamente negativa. *A estratégia de Catão não tem sentido, na medida em que o Ocidente quer*

destruir não a União Soviética, ou o imperium soviético, mas apenas o regime soviético, e assim mesmo na medida em que este é levado, pela lógica da sua ideologia, a combater todos os regimes rebeldes ao evangelho marxista-leninista. Ao evocar a estratégia de Catão, o que se sugere é que para ganhar a guerra política e ideológica contra a URSS o Ocidente precisa destruí-la radicalmente. Mas, na realidade o objetivo do Ocidente, no plano político, é eliminar não as constituições soviéticas, propriamente, mas só as idéias e as práticas que obrigam os governantes russos a guerrear contra o mundo herético e a se empenharem numa cruzada, cujo termo só pode ser a difusão universal do que eles chamam de "socialismo". Se os soviéticos renunciarem ao monopólio da esperança, se deixarem de mentir aos outros e a si próprios, se reconhecerem seu Estado como o que ele realmente é — uma modalidade entre outras da sociedade industrial moderna — a guerra fria seria substituída pela competição pacífica; a controvérsia substituiria a subversão, o diálogo dos argumentos a dialética das ideologias.

Contudo, o defensor da estratégia de Catão poderá objetar que é impossível dissociar a rivalidade da potência e a rivalidade propriamente política — cada uma das quais é ao mesmo tempo meio e fim da outra. Subverter um regime favorável ao Ocidente é debilitar um dos campos e reforçar o outro; neste sentido, a luta ideológica e política está a serviço da rivalidade de potência. Mas a potência adquirida pelo bloco soviético aumenta a difusão das idéias e a autoridade do exemplo. Alguns países se converterão ao evangelho marxista-leninista só porque Moscou é a capital do Estado militarmente mais forte. Os estrategistas soviéticos coordenam todos os meios disponíveis — militares, econômicos, diplomáticos, ideológicos — visando a um fim que é, inseparavelmente, o triunfo do regime e do Estado que o criou. Se esse é o objetivo e se esses são os meios usados por um dos blocos, como poderia o outro aceitar distinções sutis, combatendo a pretensão universal da ideologia soviética sem alvejar o Estado soviético enquanto tal? Penso que tais distinções, contrárias às paixões da luta, não deixam de ser necessárias; que, a longo prazo, só elas oferecem uma possibilidade de pacificação sem a guerra total, sem o *knock out* de um dos lutadores.

É verdade que o Ocidente tem como inimigo político e ideológico o regime soviético — que decretou a condenação à morte dos regimes constitucionais e pluralistas pelas leis da história e que se empenha em executar esse veredito. *Mas ele deixaria de considerar o regime soviético como seu inimigo no momento em que este deixasse de lhe recusar o direito à existência.*

Poder-se-á objetar, contudo, que os ideólogos marxistas-leninistas não concederiam ao Ocidente esse direito à existência sem renegar sua fé. Neste sentido, o Ocidente deseja a *morte da ideologia soviética*, como esta

quer a *morte da do Ocidente*. Mas, a nossos olhos, a ideologia soviética estaria morta quando reconhecesse sua própria limitação. Deixamos em aberto, no momento, a questão fatual de saber se tal reconhecimento é provável ou improvável, se está próximo ou distante. O que nos importa aqui é determinar o objetivo que deve ter a estratégia ocidental; um objetivo que pode ser designado com duas palavras: a *sobrevivência* e a *paz*.

Sobrevivência física, com a ausência da guerra termonuclear; *sobrevivência moral*, com a salvaguarda da civilização liberal. *Paz*, graças à aceitação recíproca pelos dois blocos do seu direito a existir.

A sobrevivência e a paz significariam a vitória do Ocidente, porque este teria convencido o inimigo a renunciar ao propósito de destruí-lo — renúncia que, por sua vez, só será possível com a conversão dos marxistas-leninistas a uma interpretação mais modesta e mais genuína de si próprios. Quando essa conversão se realizasse, estaríamos vitoriosos sem que nossos adversários fossem vencidos. Uma vitória das mais fecundas, porque obtida sem sangue, e que prepararia a reconciliação.

3. *A avaliação dos perigos*

O defensor da estratégia de Catão dirá que estou vivendo num mundo de ilusões. Não é evidente que a União Soviética expande-se e o Ocidente recua? Se esse movimento continuar, é o Ocidente que corre o risco de ser derrotado sem guerra; de ser absorvido pelo império soviético, à medida que perca suas fontes de abastecimento, e mercados, com a diminuição do espaço à sua disposição.

Não é fácil para um contemporâneo fazer um diagnóstico exato de uma situação histórica, por definição cambiante. A solução de uma crise, como a de Berlim, por exemplo, pode modificar o clima europeu — e, portanto, a relação de forças entre os dois blocos — quem sabe, por um longo período. Pela sua própria natureza, a luta em que estamos empenhados não tem precedente, de modo que muitos julgamentos do tipo tradicional são despidos de significação.

O sistema internacional em meados do século XX é mundial e bipolar. Não há região do mundo que não seja afetada pelas relações entre os dois "grandes" — não há Estado que não seja ou não possa ser representado nas Nações Unidas. Simultaneamente, esse sistema é bipolar porque só as duas superpotências possuem — *em 1961 mais ainda do que em 1945* —, as armas fisicamente decisivas. Ambas têm meios de devastar o mundo, destruir cidades e exterminar populações. Contudo, se o hemisfério Norte está em sua maior parte coberto pelos dois blocos, o hemisfério Sul perma-

nece fora da zona de confrontação entre eles. Não está demonstrado que, mesmo que uma das superpotências viesse a dominar todo o hemisfério setentrional, toda a humanidade cairia sob seu domínio. A superioridade militar dos dois "grandes" é, com efeito, de um tipo singular, porque se baseia na tecnologia — nas bombas termonucleares, bombardeiros e engenhos balísticos. Até o presente, esses meios de destruição têm tido importância reduzida como meios de potência, pois nenhuma das superpotências jamais os utilizou para aterrorizar um aliado, satélite ou não-alinhado. Ao contrário da frota britânica no século passado, os dispositivos termonucleares não são eficazes contra os Estados que não possuem meios equivalentes — no momento, não parecem ter outro fim a não ser sua *mútua neutralização*.

O conflito entre os Estados Unidos e a URSS, no hemisfério setentrional, não pode ser explicado por nenhuma das causas clássicas — espaço, número, recursos. Cada uma das superpotências dispõe de um espaço imenso, conserva uma reserva territorial para crescimento, produz seus próprios alimentos e a maior parte das matérias-primas de que sua indústria necessita. Os países da Europa ocidental — Alemanha ocidental, Grã-Bretanha, Itália — não dispõem do mesmo potencial de desenvolvimento dos Estados Unidos: têm uma agricultura intensiva e precisam também importar uma parte dos alimentos que consomem. Contudo, no futuro próximo (nas próximas décadas), a agricultura européia continuará a conhecer os benefícios e as dificuldades da revolução científica: seu problema será mais a superprodução do que a penúria. Os países importadores — Grã-Bretanha e Alemanha — preferirão comprar mais barato no mercado mundial, e os países de produção excedentária, como a França, se indignarão por não encontrar saída para seus excedentes. É um tipo de crise que não pode ser resolvida pela guerra. Os conflitos relacionados com o espaço e os recursos, no Oriente Próximo (Palestina) e na África do Norte (Saara), são hoje marginais.

Não é por isto que uma guerra de vida e de morte seria insensata. Cada uma das superpotências pode acreditar (com ou sem razão) que estaria segura, e seria dona do mundo, se sua rival não existisse. A guerra fria não tem o mesmo sentido para Washington e para Moscou, mas o sentido da guerra total seria, no fundo, o mesmo para ambos os países, embora expresso em termos diferentes. Em Washington, pode-se pensar que se a União Soviética não existisse seria fácil orientar a revolução legítima dos povos contra o colonialismo, o feudalismo e a exploração — no sentido dos regimes constitucionais. Da mesma forma, pode-se pensar em Moscou que se os Estados Unidos não existissem seria fácil orientar a revolução dos povos no sentido da sua conclusão racional — o socialismo. Se a URSS não

existisse, o dispositivo termonuclear norte-americano não estaria a cada momento em estado de alerta; sua única função seria proibir aos outros Estados, menos responsáveis, o uso excessivo da força. Se os Estados Unidos não existissem, o dispositivo termonuclear soviético perderia sua função, porque a humanidade não tardaria a se converter ao socialismo, e entre Estados irmãos a paz estaria assegurada.

Nesse duelo de gigantes, o preço da vitória seria imenso; quase que justificaria todos os sacrifícios, porque aparentemente levaria ao fim da era do terror atômico, da situação hobbesiana que prevalece hoje entre os Estados.

Bastaria eliminar uma das duas superpotências para que se satisfizesse a ambição de todos os Césares, para que se realizasse o sonho dos tolos e dos sábios: a paz reinaria sobre a terra mesmo entre os homens de má vontade. Os limites do império coincidiriam então com as fronteiras da humanidade; a soberania da força, adquirida pela vitória militar, seria mantida não por uma administração (que se tornaria odiosa para os povos), mas pelo controle discreto e impiedoso das fábricas e dos laboratórios.

Se nenhum dos dois "grandes" parece considerar esse duelo supremo inevitável, ou mesmo provável, isto não se deve a que o motivo não seja bastante importante; é que os riscos são por demais elevados. Em qualquer sistema internacional, os riscos de luta final sempre foram grandes; quando os combatentes lutavam corpo a corpo, uma batalha de vida e de morte já podia significar um suicídio comum. As guerras das sociedades industriais, durante a primeira metade deste século, não tiveram esse caráter: debilitaram os protagonistas, favoreceram a ascensão dos Estados periféricos, só permitiram a sobrevivência de dois ou três Estados de importância e deram início à era da *história universal*. Hoje, ninguém sabe se a era da história universal nos levará ao Estado universal e, em caso afirmativo, quando isto ocorrerá.

A natureza das armas é o que refreia os candidatos ao império universal, impedindo que cheguem à prova suprema; ela tende também a suprimir ou, pelo menos, a atenuar a repercussão das peripécias da guerra fria sobre a relação de forças, na hipótese de uma guerra mortal. Se os Estados Unidos e a União Soviética começarem a se agredir com bombas termonucleares, de nada importará o traçado da fronteira entre os dois impérios, e as duas zonas de influência, como também não terá mais importância o número das repúblicas africanas transformadas em "democracias populares". Se supusermos que o conjunto dos países do Sudeste da Ásia converta-se ao comunismo ou seja conquistado por ele, a "perda" desses países – para empregar a expressão que teria curso nos Estados Unidos — representaria uma derrota para o Ocidente; acrescentando ao prestígio

do campo soviético, teria o efeito de uma bola de neve, aumentando a massa dos que adeririam oportunisticamente à nova fé. *Nothing succeeds like success* ("Nada como o êxito para assegurar o êxito"). Contudo, sabemos que a transferência de campo por parte dos países do Sudeste da Ásia não alteraria substancialmente a relação entre os recursos disponíveis de um lado e de outro — pelo menos dos recursos utilizáveis para a guerra termonuclear.

A idéia que queremos sugerir poderia ser formulada abstratamente nos seguintes termos: *não há uma relação direta e unívoca entre a quantidade de recursos materiais e humanos e a força militar, representada pelos dispositivos termonucleares*. Se se romper o equilíbrio entre as capacidades termonucleares, na situação atual, seria em vão que uma ou outra das superpotências procuraria restabelecê-lo mediante o recrutamento de novos aliados, ou convertendo os aliados do outro campo. A relação das forças termonucleares reflete, em cada momento, a capacidade de ataque e de represália, a defesa ativa e passiva dos Estados que se confrontam. O que, por sua vez, depende das armas e da organização, isto é, dos laboratórios e das despesas efetuadas. Pode ser que os Estados Unidos criassem dificuldades aos soviéticos se elevassem seu orçamento de defesa a 80 bilhões de dólares[6]. No momento, os dois países devotam um montante de recursos aproximadamente igual aos armamentos, à sua pesquisa e estocagem. Qualquer que seja o desenvolvimento do produto nacional bruto dos Estados Unidos e da URSS, nas próximas duas ou três décadas, nenhum dos dois países será sobrepujado pelo outro por falta de recursos financeiros ou materiais.

Quer isto dizer que não há uma medida comum para os progressos e recuos dos dois blocos e para relação de forças? Certamente, não. Contudo, para precisar tais relações, convém proceder a uma análise abstrata, distinguindo três conceitos: o *equilíbrio da dissuasão*, a *relação das forças termonucleares*, a *relação das forças globais*. Estabelece-se o equilíbrio de dissuasão quando cada um dos detentores de dispositivos termonucleares[7] tem capacidade de dissuadir a agressão direta, ou uma provocação extrema igual à do seu adversário. Com efeito, tal capacidade não depende só dos instrumentos que cada um dos jogadores possui, mas também da sua resistência nervosa, anuência em aceitar riscos, da capacidade de fazer com que uma ameaça improvável seja levada a sério. Como a dissuasão é uma relação

6. Seria necessário atualizar essa cifra. No ano fiscal de 1978, os Estados Unidos gastaram 107,6 bilhões de dólares com sua defesa, de um orçamento global de 462,2 bilhões de dólares (N. do T.).

7. Referimo-nos à hipótese simples de que haja só dois países nessa situação. Existindo vários países com dispositivos termonucleares, haveria diversas combinações possíveis. Em outra oportunidade estudaremos o jogo termonuclear com vários jogadores.

entre duas vontades, seu equilíbrio é um equilíbrio psicotécnico. O espectador constata — não sem dificuldades — a igualdade ou desigualdade dos instrumentos de dissuasão, mas não pode saber antecipadamente o que acontecerá no momento da prova.

A relação das forças termonucleares resulta do confronto entre os dispositivos termonucleares e entre as conseqüências eventuais, para uma e outra superpotência, da utilização desses dispositivos. A mais forte será aquela que, graças a seus preparativos de defesa passiva, tiver as melhores possibilidades de sobrevivência. Essa relação de forças termonucleares é ainda mais difícil de avaliar do que a relação das forças militares do passado. Felizmente, nos falta experiência; além disso, o fator decisivo será, com toda probabilidade, a igualdade ou desigualdade do ataque e da represália — difícil de medir por antecipação.

Nem o equilíbrio da dissuasão nem a relação das forças termonucleares são afetados, em geral, pelos terceiros países, aliados ou não-alinhados, quando mudam de posição, deixando uma aliança para assumir posição de neutralidade ou vice-versa. É necessário, contudo, fazer uma qualificação: isto ocorre *de modo geral*, desde que os países em questão sejam radicalmente externos, com relação aos sistemas termonucleares das duas superpotências. De fato, a rede de bases militares, em torno do território soviético, está longe de ser inútil para a força militar norte-americana, mesmo na eventualidade de uma guerra atômica: essas bases facilitam a dispersão dos meios de ataque, constituem pontos de partida ou de escala para os bombardeiros, propiciam possibilidades de observação das fronteiras soviéticas etc. Caso o dispositivo dos Estados Unidos se concentrasse na "fortaleza América", como prefeririam alguns norte-americanos, cansados com as obrigações mundiais do seu país (e também os soviéticos), ele se debilitaria em si mesmo e na qualidade de instrumento de dissuasão.

Continua a ser verdade, porém, que *o apelo às alianças para restabelecer um equilíbrio perturbado* é coisa do passado. A tomada de posição de Corinto e de Corcira determinava o equilíbrio das forças navais, no início da Guerra do Peloponeso; a transferência da frota francesa, em 1941, teria perturbado o frágil domínio exercido pela frota britânica. Se uma das duas superpotências tiver antes da outra foguetes-antifoguetes, ou uma defesa civil de grande envergadura, a aquisição de mais um aliado não compensará esse atraso na corrida armamentista. Num certo sentido, os dois "grandes" estão sós, face a face, num duelo cuja decisão lógica seria o empate, mas que pode levar também à destruição de um deles, ou de ambos.

O conceito de equilíbrio global das forças militares, ou de equilíbrio global das forças, será despido de significação? Não creio. Pode-se fazer uma idéia aproximada dos meios militares de que dispõe cada bloco para

atuar num conflito local — seja com armas clássicas, seja com armas de todos os tipos. Mas essa avaliação das forças globais de um campo ou do outro é ainda mais aleatória do que no passado, porque a hipótese de uma guerra comparável às que conhecemos, em que os beligerantes mobilizavam todas as forças, engajando, pouco a pouco, todas as armas disponíveis, parece improvável (é difícil imaginar a *broken-back war*, a guerra feita por países já devastados por bombas termonucleares).

Se a presente análise é correta, há dois tipos de previsão que não podemos fazer: os que se fundamentam na comparação dos recursos à disposição dos dois campos e os que invocam a superioridade de uma espécie de arma, ou de elemento. A proporcionalidade (muito aproximada) entre o número de homens e de máquinas, de um lado, e a força militar, de outro, caracterizou a primeira metade do século XX. Com o desenvolvimento da indústria nuclear e eletrônica, essa proporcionalidade deixou de ser verdadeira, mesmo em termos grosseiros. Uma vez iniciadas as hostilidades, a mobilização não é mais possível. Os laboratórios passam a ser mais importantes do que as fábricas: a qualidade supera a quantidade. Mas a superioridade do produto nacional norte-americano pesaria muito na balança, se os dois "grandes" renunciassem a seu pacto mútuo e empregassem todos os meios disponíveis para preparar a própria sobrevivência, no caso de uma guerra termonuclear.

As proposições gerais sobre as vantagens respectivas da terra e do mar perderam sua validade, juntamente com a lei do número — dos homens e das máquinas —, que deixou de ser aplicável aos combates do futuro previsível. Os autores militares têm especulado sobre a noção de *arma decisiva*: qual delas — da infantaria, da cavalaria, da artilharia e da aviação — exerceu, no campo de batalha, a influência mais importante, decidindo em cada época a vitória ou a derrota? Especulações deste tipo nunca são inteiramente convincentes, porque a arma com a qual um beligerante adquiria esmagadora superioridade, técnica ou tática, só parecia decisiva até o momento em que o equilíbrio se restabelecia, em função do conjunto das armas utilizadas, ou do surgimento de uma inovação.

No passado, quando as armas só mudavam lentamente, um determinado instrumento de combate, como a legião romana ou a cavalaria pesada, podia predominar durante séculos nos campos de batalha. Em nossos dias, isto não acontece mais. Em 1940, a combinação dos tanques com os bombardeiros de picada constituía a arma decisiva; dois anos mais tarde, a tática defensiva já tinha compensado seu atraso, e a arma blindada não parecia mais a única soberana.

Os livros de Mackinder demonstraram que a luta entre o urso e a baleia teve resultados diferentes, de acordo com a época; ela dependia ao

mesmo tempo da eficácia respectiva da arma naval ou terrestre e da relação entre as forças disponíveis no mar e em terra. De fato, a potência naval exerceu uma influência considerável no curso da história moderna, mas as circunstâncias eram excepcionais: os países da Europa tinham dimensões médias, as coalizões que formavam por meio de alianças provisórias equilibravam-se aproximadamente, eram muito grandes os recursos dos outros continentes utilizados pelo Estado que tinha domínio sobre os mares. Fora do Velho Continente, não havia nenhuma potência militar de primeira ordem. O desenvolvimento da mobilidade terrestre, a concentração industrial, a constituição do império alemão, e do império russo, puseram fim a séculos de hegemonia inglesa. Atualmente, a escala das unidades políticas que se desafiam não tem precedentes. Os Estados Unidos — um Estado continental — são uma *ilha*, com relação à *terra central*. E o império soviético, que se estende até o meio da Alemanha, faz o papel de potência terrestre.

Os dois impérios possuem armas terrestres e marítimas; em vão se anunciaria a vitória dos oceanos ou da massa terrestre; como se os precedentes consagrassem a supremacia necessária de um dos dois elementos. Com efeito, a arma decisiva — se é que se pode falar assim — é a combinação do ar, dos meios de transmissão da força e do fogo nuclear. O urso não está mais preso numa jaula terrestre, sem acesso aos mares; a baleia não está mais limitada aos oceanos. Não há segurança para nenhum dos dois; ambos têm o poder de exterminar a humanidade, e correm o risco de perecer com ela.

Se a situação é essa, e tal é a natureza da competição, o Ocidente não correrá perigo, devido aos progressos da União Soviética nos últimos dez anos?

Do ponto de vista territorial, os dois acontecimentos desastrosos para o Ocidente datam do período de 1945 a 1950: a sovietização da Europa oriental e a vitória do partido comunista na China, que desequilibraram a relação entre os dois blocos, com efeitos de longo prazo. Reduzida a uma margem da massa eurasiática, a Europa ocidental não tinha a profundidade espacial necessária para uma defesa eficaz. Na Ásia, a instituição de um novo regime em Pequim limitava a presença norte-americana a algumas ilhas e cabeças-de-ponte, suspendendo uma ameaça sobre o Sudeste da Ásia. Se se comparar a situação na Europa e na Ásia, em 1950 e em 1960 — com dez anos de intervalo — o que surpreende mais é que ela não tenha sofrido deterioração maior.

A recuperação econômica da Europa ocidental ultrapassou mesmo as esperanças mais otimistas. Os Estados insulares — Japão, Filipinas, Formosa — são hoje mais prósperos e sólidos do que há dez anos. Que ocor-

rências inspiram tamanho pessimismo a tantos observadores? Posso identificar quatro: *as realizações técnicas da União Soviética e a equalização das capacidades de dissuasão; o fim das "áreas reservadas" e a tendência de muitos Estados para adotarem uma posição neutralista; a taxa de crescimento teórica ou efetivamente mais elevada na União Soviética e na China do que nos Estados Unidos e na Índia —; enfim, o sentimento, difundido por todo o mundo, de que o vento da história sopra do Leste, de que o futuro pertence às "democracias populares"*. Em suma, o campo soviético teria progredido *militar, política, econômica e moralmente*.

Do ponto de vista militar, é incontestável que houve uma alteração da relação das forças globais; em 1950, a superioridade soviética em forças clássicas era grande, mas havia evidente superioridade norte-americana em armas atômicas, vetores e bases (quantitativa e qualitativa).

Dez anos mais tarde, a União Soviética possui um estoque considerável de bombas atômicas e termonucleares, bombardeiros de grande alcance e engenhos balísticos intercontinentais. O território dos Estados Unidos é hoje tão vulnerável a um ataque quanto o território soviético.

A União Soviética pode hoje empregar nas tarefas que considera primordiais todos os recursos materiais e humanos à sua disposição — como a China poderá fazê-lo amanhã. Essa deterioração da relação das forças nucleares era inevitável. A passagem da dissuasão militar para o equilíbrio da dissuasão estava prevista no livro da História: nada poderia impedi-la.

Em 1960, a opinião mundial (como a própria opinião norte-americana) considerava que a União Soviética se encaminhava para adquirir uma vantagem; que passaria a haver um desequilíbrio em termos de engenhos balísticos (*missile gap*), desfavorável a seu país. Contudo, mesmo que a URSS dispusesse de um maior número de foguetes, isto não perturbaria o equilíbrio do terror. Mas, na verdade, foram os Estados Unidos que ganharam a "corrida dos mísseis", graças ao seu poder econômico: têm hoje superioridade numérica em bombardeiros e foguetes. O secretário da defesa chegou a declarar que essa superioridade permitiria eventualmente aos Estados Unidos adotar uma estratégia contraforça — isto é, atacar o dispositivo termonuclear do inimigo, num primeiro ataque, ou mesmo num segundo.

Supondo que os EUA possuíssem em 1965 ou 1966 uma capacidade contraforça, é improvável que pudessem conservá-la por muito tempo. A estabilidade em nível superior — equilíbrio de foguetes e de armas termonucleares — está de acordo com a lógica da corrida armamentista qualitativa. Mas, ao contrário da opinião corrente, esse equilíbrio não beneficia necessariamente a URSS ou a China. Só os países economicamente mais fortes se podem dar ao luxo de ter uma panóplia completa. Em 1966, os

Estados Unidos podiam manter um corpo expedicionário de 300.000 homens no Vietnam, sem comprometer seus programas nuclear e espacial[8].

Do ponto de vista político, a eliminação das "áreas reservadas" de influência e a difusão da guerra fria pelo Oriente Próximo, pela África e América Latina, resultaram de dois movimentos históricos: a desintegração dos impérios coloniais e a ação mundial da União Soviética. Como os países, outrora submetidos à soberania dos países europeus, ou integrados em suas zonas de influência, adquiriram uma certa margem de manobra, devido ao conflito entre os dois blocos, e como todos eles têm um certo ressentimento com relação a sua antiga metrópole (que vocalizam de forma exagerada), é fácil interpretar a extensão da área atingida pela guerra fria como sinal da derrota do Ocidente. De acordo com os soviéticos, o caminho a ser seguido por todos esses povos é o mesmo: da independência à aliança com o bloco soviético, passando pelo não-alinhamento e o neutralismo ativo. Para os ocidentais, esta perspectiva é um pesadelo.

Os derrotistas do Ocidente não chegam a perceber que estão adotando a filosofia da história dos seus adversários, com um julgamento de valor invertido. São os marxistas-leninistas que confundem o colonialismo com o imperialismo capitalista, pensando que o capitalismo está condenado, ao perder suas colônias; imaginam que todos os caminhos levam a Moscou; que há um determinismo inexorável (de que as revoluções nacionais ou burguesas são momentos) que conduzirá ao triunfo do partido comunista. Dentro do quadro da nossa própria filosofia, não temos dificuldade em explicar por que os novos Estados e os povos cuja economia é insuficientemente desenvolvida, têm dificuldade em adotar instituições políticas semelhantes às dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha. Aqui também, é o dogmatismo marxista-leninista que postula um dilema absurdo: ou o poder do partido "dos operários e camponeses" ou o poder da "classe burguesa". São os comunistas que abrangem com um mesmo conceito todos os regimes que não pertencem ao tipo soviético, e que não encontram outra solução para as crises, quaisquer que sejam suas causas. Contudo, a despeito da sua hostilidade ao Ocidente e a Israel, os países árabes não se transformaram em democracias populares, nem aderiram ao bloco soviético. Na África, até a Guiné e Gana continuam a manobrar entre os dois blocos. Na América Latina, Cuba é até hoje o único país que promoveu espontaneamente uma revolução proclamando oficialmente sua adesão ao socialismo e ao campo sino-soviético — por paixão antiamericana dos seus dirigentes, ou por necessidade (ou preferência) ideológica.

É bem possível — e talvez mesmo provável — que durante a próxima

8. Esse número cresceu e em 1968 já ultrapassara meio milhão (N. do T.).

década alguns outros países adotem uma posição de neutralismo ativo, podendo chegar a aderir à "democracia popular". Serão outras derrotas para o Ocidente, não há dúvida, uma vez que o objetivo da estratégia ocidental é conter a expansão do império soviético. Mas, se considerarmos os povos e os Estados como peões num jogo de xadrez, e o recrutamento de aliados como um modo de se fortalecer, e de debilitar o rival, então muitas dessas derrotas não terão conseqüências sérias. Para o Ocidente, uma alteração de aliança possui um significado militar, seja no quadro da guerra fria, quando ela compromete a capacidade regional de resistência, seja com relação à hipótese da guerra total, com a perda de bases, e outras facilidades, pelo dispositivo termonuclear norte-americano.

Poder-se-á objetar que quanto mais se estende a área de um bloco, mais seus recursos aumentam. Contudo, as aparências são enganosas. Sob certos pontos de vista, os Estados aliados, ou satélites, podem representar hoje um ônus, mais do que uma vantagem. Na medida em que estão em vias de desenvolvimento, só podem devotar ao uso diplomático e estratégico uma pequena proporção do seu produto nacional. É verdade que, do ponto de vista econômico, a expansão do mercado mundial socialista e a retração do mercado mundial capitalista trazem vantagens para o primeiro e inconvenientes para o segundo. Se admitíssemos a hipótese de que todo o mundo, salvo os Estados Unidos, se aliasse ao campo soviético, é evidente que estes estariam vencidos, política, militar e economicamente. Mas estamos longe de tal conjuntura. O bloco soviético fez progressos e continuará a fazê-los, tanto no que diz respeito ao volume da produção como no que concerne ao intercâmbio com o Terceiro Mundo. Este, contudo, continua a dirigir para o Ocidente a parte mais importante do seu comércio. No curso das próximas décadas, o Ocidente não terá falta de fornecedores de matérias-primas nem de mercados para produtos manufaturados, a menos que haja uma revolução no estatuto territorial do mundo.

Resta o argumento da disparidade entre as taxas de crescimento. Uma comparação científica das taxas de crescimento exige muitas precauções: é verdade que, no período entre 1950 e 1960, a taxa de crescimento soviética foi sensivelmente mais elevada do que a dos Estados Unidos, tanto em termos de produto nacional bruto como *per capita*. Por várias razões, a taxa de crescimento dos Estados Unidos foi relativamente baixa naquele período, mesmo em comparação com as das economias européias. Mas a polêmica sobre as verdadeiras taxas de crescimento (a da URSS foi de 8% ou de 6% por ano?) e a comparação dos produtos nacionais (o produto russo corresponde à metade ou a um terço do produto norte-americano?) dificilmente poderão chegar a resultados incontroversos —

de fato, certos fatos são mal conhecidos e algumas mensurações exigem convenções e arbitrariedades (como no concernente aos preços, por exemplo) sujeitas a discussão. Por isto, para evitar uma discussão técnica inconclusiva, mais vale ficarmos com dados genéricos e incontestáveis, que são suficientes para nosso objetivo aqui.

Qualquer que tenha sido o aumento do consumo soviético, nos últimos dez anos, o nível de vida — e mais ainda o conforto material — continua a ser, para a massa da população soviética, incomparavelmente inferior ao do Ocidente. As condições de moradia e a mediocridade da comercialização — que qualquer visitante da União Soviética pode observar — bastam para confirmar isto. Mais de 40% da mão-de-obra continua a ser empregada na agricultura, para alimentar cerca de 210 milhões de pessoas. Nos Estados Unidos, menos de 10% da mão-de-obra disponível produz excedentes agrícolas onerosos, que são distribuídos pelo mundo. Enquanto subsistir essa diferença na produtividade agrícola não só da União Soviética e dos Estados Unidos, mas também dos dois lados da Cortina de Ferro, o Ocidente não precisará temer a alegada ameaça da prosperidade socialista. Aqueles que imaginavam, há alguns anos, que a França ou toda a Europa teriam que instalar também uma cortina de ferro, para impedir a comparação entre a "exploração capitalista" e a "libertação socialista", não sabiam o que diziam — eram estatísticos ou ideólogos seduzidos por paixões, ou impressionados com certos dados parciais.

Por outro lado, é bastante provável que diminua a diferença entre a produção industrial da URSS e a dos Estados Unidos, entre a do bloco soviético e a do bloco atlântico. A imprensa soviética proclama que a participação do bloco comunista (incluindo a China) na produção industrial da humanidade já era, em 1960, de 37%, e que em cinco anos ultrapassaria os 50%. O aumento dessa porcentagem resulta normalmente da taxa soviética mais elevada de crescimento da produção industrial. É possível que em 1970 a produção do bloco soviético, em certos setores, seja igual ou mesmo superior à do Ocidente; mas não se deve esperar que sua produção industrial total, ou em termos *per capita*, seja maior. Contudo, nada impede, teoricamente, que a União Soviética alcance, em termos econômicos, os Estados Unidos (mais provavelmente só no próximo século), desde que possa vencer seu atraso na produtividade agrícola.

Se nos limitarmos às duas ou três próximas décadas, será verdade que o progresso soviético "ameaça" os Estados Unidos e a Europa ocidental? A fórmula pode ser tomada em dois sentidos: ou bem a URSS disporia de meios para devotar mais recursos à política externa (armamentos e assistência), graças ao seu poder, ou então serviria como modelo irresistível para os ocidentais e os não-alinhados, graças à sua prosperidade. Cada um

desses "perigos" é bem real, mas nenhum deles tem a importância que os soviéticos desejariam que lhes atribuíssemos. Quando os Estados Unidos reconhecerem a necessidade de aumentar o dispêndio com sua defesa, provocarão, por isto mesmo, um crescimento mais rápido do produto nacional e da produção industrial. Esta última aumenta, em parte, menos rapidamente do que a soviética, devido à composição da demanda.

Se o público não quer adquirir mais produtos da indústria, se prefere gastar com moradia e divertimentos, ou viagens, a produção industrial terá que crescer menos depressa, em ritmo determinado sobretudo por duas outras variáveis — a produtividade e a população[9]. Mas a capacidade de crescimento dos Estados Unidos, na eventualidade de uma corrida armamentista, permanece intacta: o país não corre o risco de ser ultrapassado militarmente. Quanto à arma econômica, a URSS e seus aliados não a usarão no futuro com mais generosidade: a eficácia psicopolítica não depende exclusivamente do montante dos empréstimos ou das doações, em dólares ou rublos.

Se há um perigo, ele é atualmente (e será ainda por muitos anos) mais de ordem moral do que material, mais político do que militar. O crescimento da economia soviética é um argumento usado no grande debate em que cada um dos blocos procura persuadir o outro da superioridade — e da legitimidade — das suas instituições. Comparando-se as duas realidades, o Ocidente não tem muito a temer — mesmo com os progressos que a União Soviética poderia realizar no curso dos próximos anos. Se o nível de vida se elevar, e a atmosfera da vida na URSS perder seus tons cinzentos, ganhando, aqui e ali, algumas cores, é possível que os dirigentes do país sejam mais sinceros na sua vontade de coexistência pacífica.

Resta, finalmente, a terceira "ameaça", criada pelo sentimento vago mas forte, que predomina no Ocidente e no mundo subdesenvolvido, de que o futuro pertence à Rússia e aos regimes do tipo soviético. Não duvido de que esse sentimento já se tenha difundido; na França, contudo, ele afeta mais certos meios intelectuais e burgueses do que as massas. E está longe de ser universal; é fabricado pela propaganda — não surge espontaneamente no espírito dos homens, diante do espetáculo do mundo. Lembramo-nos de que, na década de 1930, era outro tipo de totalitarismo que atraía os oportunistas. Por definição, essas adesões nunca são definitivas. Mais vale combatê-las do que estimar seu número.

4. *A estratégia da paz*

Levando em conta simultaneamente os objetivos da estratégia ocidental,

9. A população dos Estados Unidos aumenta tão depressa quanto a da União Soviética.

conforme esboçados na segunda seção deste capítulo, e os dados da situação, tais como os apresentei na última seção, quais deveriam ser os princípios da estratégia ocidental?

O Ocidente só estará realmente seguro quando o bloco soviético deixar de ter como objetivo a destruição dos regimes que considera "capitalistas" — isto é, a destruição do próprio Ocidente. A Europa ocidental só estará em segurança quando se tiver remediado a partição da Alemanha e de todo o Velho Continente. Enquanto houver tropas russas aquarteladas a duzentos quilômetros do Reno, as portas do templo de Janus permanecerão abertas[10]. No entanto, é preciso complementar essas duas proposições com duas outras: como os Estados Unidos não quiseram assumir o menor risco para libertar os povos da Europa oriental, num momento em que eram militarmente mais fortes, é natural que não corram tal risco numa situação de equilíbrio de forças (na melhor hipótese). De um modo mais geral, o Ocidente não tem nenhum modo de destruir o regime ou o império soviético, a menos que esteja pronto a fazer uma guerra termonuclear; como também não tem meios para influir sobre a evolução interna desse império e sobre as relações entre a União Soviética e a China Popular.

Juntas, essas quatro proposições parecerão conter uma contradição fundamental — pelo menos aos olhos dos que interpretam de modo grosseiro a dialética do antagonismo e desejam restituir a nossos adversários, com juros, sua hostilidade. A contradição desaparecerá quando formos vitoriosos, quando os soviéticos renunciarem sinceramente a seus objetivos. Mas, como essa conversão não está próxima (supondo que possa ocorrer um dia), devemos esperar que o conflito se prolongue, e que, a menos que haja um acidente feliz (a desagregação do bloco soviético) ou infeliz (a guerra, ou a desagregação do bloco atlântico), o melhor que podemos esperar é uma redução do avanço soviético no Terceiro Mundo e uma progressiva estabilização da relação das forças — políticas e não somente militares — entre os dois blocos. Queiramos ou não, viveremos sob a ameaça militar enquanto não se chegar a um acordo de controle dos armamentos; e sob a ameaça política enquanto os marxistas-leninistas permanecerem fiéis à sua fé.

Em vão pregaríamos uma estratégia do recuo, ou então uma *forward strategy*, como os três autores citados anteriormente. Devido a sua natureza, o Ocidente nunca teve capacidade política para uma estratégia ofensiva e não tem hoje capacidade material para isto. Não se deve excluir, por-

10. Diz-se que a passagem, ou templo de Janus, em Roma, era mantida aberta em tempos de guerra, e, fechada quando reinava a paz (N. do T.).

tanto, que, enfraquecido, o Ocidente seja hoje mais agressivo e intransigente do que no imediato pós-guerra, quando tinha todo o poder. Sabemos que as democracias têm uma tendência para fazer a guerra quando estão exasperadas, não quando a conjuntura lhes é favorável.

Admitindo que não temos nenhum outro meio para "forçar" as sociedades soviéticas a se abrirem, ou para "libertar" os países da Europa oriental, devemos preparar-nos para viver durante muito tempo num mundo "metade livre, metade escravizado", sem excluir, contudo, a hipótese de que a metade escravizada transforme-se. Não se trata de aceitar a teoria simplista de alguns marxistas ou pseudomarxistas[11], segundo a qual o regime soviético se transformará *necessariamente*, à medida que se eleve seu nível de vida. Mas não se trata também de postular o dogma de que o regime soviético não mudará, ou de que a diplomacia e a estratégia de Moscou é determinada, em caráter definitivo, pelas *intenções* de Lenin e de Stalin. Na verdade, os governantes soviéticos agem em função das circunstâncias, embora dentro do contexto de uma filosofia que no momento é impermeável à experiência. O Ocidente sempre poderá influir sobre as circunstâncias às quais o governo soviético se ajustará, racionalmente.

Essa estratégia poderia ser denominada "estratégia de coexistência", ou "estratégia defensiva". Não nego que, comparada com uma estratégia que vise à destruição da URSS, pretendendo eliminar, de uma vez por todas, a ameaça soviética, ela seria considerada "defensiva", recolhendo do inimigo o *slogan* da "coexistência pacífica", embora interpretando-o de forma diferente. A escolha de uma estratégia deve ser orientada *também* pela análise da relação das forças; como o objetivo é evitar a guerra termonuclear e salvar ao mesmo tempo a civilização liberal, parece-me preferível não opor à vontade universalista dos soviéticos uma vontade igualmente universalista. Ao reivindicar os direitos do pluralismo institucional, contra o monismo do marxismo-leninismo, o Ocidente define com precisão sua responsabilidade antitotalitária. Não deve postular um monismo análogo ao que combate, de sentido contrário.

Aceita como um fato a coexistência dos dois blocos, o requisito primordial é a manutenção do equilíbrio das forças militares globais. Ou, para dizê-lo com maior precisão, o perigo maior ainda é, atualmente, o *perigo militar*, e não o perigo da subversão e da infiltração, como todos repetem. O fato de que a maior parte dos comentaristas pensa de outra forma deriva da confusão entre a urgência e a importância das crises visíveis e da competição permanente e profunda. É bem verdade que as bombas termonucleares e os engenhos balísticos de nada servem para deter a

11. Isaac Deutscher, por exemplo.

expansão comunista no Oriente Próximo e no Sudeste da Ásia. É também verdade que aqueles que apostaram na estratégia atômica para conter a União Soviética em todo o mundo equivocaram-se, e que, neste sentido, pode-se dizer que a bomba atômica falhou. Contudo, por definição, uma estratégia da dissuasão — politicamente defensiva — só pode ter um êxito negativo. Como seu objetivo é manter o *statu quo*, parece estéril, uma vez que se estabelece retrospectivamente que de qualquer forma o *statu quo* deveria ser salvaguardado.

A prioridade que atribuo às considerações militares significa o seguinte: se o bloco soviético se convencesse de que possui uma superioridade incontestável, em termos de instrumentos passivos ou ativos de dissuasão, ou no que diz respeito ao conjunto dos meios militares, haveria um perigo mortal: os dirigentes soviéticos poderiam acreditar ter chegado o momento da luta final; mais provavelmente, aproveitariam sua vantagem impondo ao Ocidente a alternativa da capitulação ou a guerra. A luta entre os dois blocos não se passa, a maior parte do tempo, no campo militar, precisamente porque o equilíbrio das forças é mantido. Se este for comprometido, tudo o mais o será também.

Admitindo a provável inexistência de um acordo sobre o controle dos armamentos, o equilíbrio militar pressupõe um esforço constante e maciço de pesquisa e de produção — está longe de poder ser adquirido, em caráter definitivo, por uma capacidade mínima de represália. No curso do período que se inicia, este equilíbrio tolerará com crescente dificuldade uma inferioridade radical de meios: por exemplo, em armas clássicas. A evolução provável nos próximos anos, com dispositivos termonucleares cada vez mais terríveis, e invulneráveis, traz consigo a possibilidade de que as armas convencionais possam ser usadas pelos dois "grandes" sem uma escalada — a despeito das negativas soviéticas.

O primado das considerações militares não tem a ver exclusivamente com a imensidade dos riscos implicados pela negligência; ela se vincula a outra primazia — contrária também à opinião corrente, a da Europa como teatro de operações em que os dois blocos defrontam-se, com relação ao Terceiro Mundo. Aí também há uma oposição entre a *importância* e a *urgência*. Durante os anos que precederam a retomada por Kruschev da crise de Berlim, aparentemente nada estava acontecendo na Europa. Os dois blocos organizavam-se: o estatuto territorial parecia a ambos insatisfatório, mas preferível ao custo de uma guerra (vista como o único meio de alterá-lo). Na mesma época, a guerra da Indochina, a nacionalização do canal de Suez, a desagregação do Congo Belga ou a revolta de Angola chamavam a atenção dos governantes norte-americanos e da maior parte dos governos europeus.

Mas sobre o "empate" na Europa pode-se dizer o mesmo que sobre o "equilíbrio da dissuasão", no plano mundial: não se deve contar com nenhum dos dois automaticamente, como coisa certa. O êxito ou o fracasso só podem ser decisivos em matéria de armamentos, ou quando se trata do Velho Continente. Se a República Federal Alemã, na esperança de se unificar, se voltasse para Moscou, a Europa ocidental e a Aliança Atlântica estariam perdidas. Enquanto a Aliança Atlântica se mantiver unida, tudo pode ser salvo; se ela se desfizer, as outras posições do Ocidente estarão comprometidas.

Encontro outra razão ainda para reduzir a importância que os estrategistas ocidentais atribuem com freqüência às posições assumidas (verbal ou efetivamente) pelos países afro-asiáticos. No futuro imediato, a maioria desses países pouco poderia alterar o equilíbrio das forças ou dos recursos entre os blocos, se mudasse de aliança. A longo prazo, se a maior parte desses países aderisse a um dos campos, isto provocaria um desequilíbrio em escala mundial; mas tais adesões são circunstanciais e revogáveis: não têm caráter definitivo, pois as repúblicas africanas ou latino-americanas não desejam submeter-se ao poder arbitrário de Moscou — ao "colonialismo" europeu e ao "imperialismo ianque". Se os dois centros de força do hemisfério norte continuarem a existir, nenhum deles exercerá um domínio duradouro no hemisfério sul.

Se admitirmos esta hierarquia da importância, em que sentido o Ocidente poderá melhorar sua diplomacia e sua estratégia? Pessoalmente, creio que a resposta decisiva — mas também a mais difícil — seria o estreitamento dos laços que ligam os países ocidentais, o avanço de um passo suplementar no sentido de uma comunidade atlântica autêntica. Durante o pós-guerra, o conjunto atlântico, considerado como uma zona de civilização, precisou realizar três tarefas: a reconstrução das regiões devastadas, na Europa ocidental; a renúncia às colônias; a organização da Comunidade, exigida pela presença dos Estados Unidos na Europa, agora indispensável.

A primeira tarefa foi executada melhor e mais depressa do que se poderia esperar. A segunda foi realizada sem uma cooperação real entre os Estados Unidos e os Estados colonizadores da Europa; retrospectivamente, pode-se dizer que com um pouco mais de clarividência e de coragem, o processo de descolonização teria sido menos custoso, deixando menos ressentimentos entre os povos coloniais e menor amargura nos povos metropolitanos. Mas os homens (e sobretudo os políticos) nem sempre aceitam os acontecimentos que prevêem. Os governantes franceses, por exemplo, em sua maioria previram a necessidade da descolonização, mas nem por isto tomaram qualquer iniciativa nesse sentido. Na verdade, po-

deriam ter traçado um programa de dez ou quinze anos, com a cooperação norte-americana, para garantir o acesso das colônias e dos protetorados da África do Norte à independência. É possível que a violência dos guerrilheiros nacionalistas fosse indispensável para obrigar os colonizadores a levar a sério as idéias nacionalistas.

Mas a descolonização se fez sem romper a aliança entre as potências colonialistas e os Estados Unidos, e sem destruir a unidade interna das primeiras. Em Portugal, contudo, se Salazar permanecer no poder, o país estará seriamente ameaçado de se arruinar, combatendo até o fim para defender a ficção da "comunidade lusitana"[12]. Terminado o processo de descolonização, o Ocidente terá outros problemas e outras vantagens, quase opostos aos atuais. No plano moral, poderá assumir a ofensiva, denunciando o colonialismo soviético. Contudo, em nenhum país poderá exercer uma influência exclusiva; em nenhum lugar faltarão as idéias, os agentes e a ação subversiva do bloco soviético. Será sempre necessário levar em conta os novos Estados, com suas paixões e injustiças, além do inimigo marxista-leninista. As acusações mútuas da opinião pública francesa e norte-americana, a propósito do colonialismo e do anticolonialismo, são coisas do passado. Em contrapartida, todas as bases externas da aliança se tornarão precárias.

Todos esses inconvenientes estariam mais do que compensados se os países da Aliança Atlântica, liberados da hipoteca colonial, pudessem ter uma ação diplomática e estratégica *una* ou, pelo menos permanentemente coordenada. Mas o enfraquecimento relativo dos Estados Unidos, com relação ao seu grande inimigo e a seus aliados, pode exercer uma influência em sentido contrário. Hoje, as economias do Mercado Comum não dependem mais da economia norte-americana. Militarmente, a França se esforça por adquirir uma força de ataque nacional. A República Federal Alemã não se deixa convencer pela doutrina MacNamara. O que os norte-americanos consideram uma estratégia flexível, seus interlocutores de Bonn vêem como primícia do desengajamento.

A primeira condição para que a Aliança Atlântica dure e se desenvolva numa genuína comunidade atlântica é a tomada de consciência, pelos governantes dos Estados Unidos, de que já passou o tempo da preponderância norte-americana ou anglo-norte-americana. Teoricamente, talvez tivesse sido preferível reservar só aos Estados Unidos a posse das armas nucleares, dentro da aliança. Mas a renúncia às armas decisivas seria contrária à natureza dos Estados e a suas aspirações seculares. Hoje, trata-se me-

12. Escrito em 1961. Depois da morte de Salazar e da revolução de 1974, as colônias portuguesas adquiriram sua independência. Mas a guerra colonial representou um sério ônus para Portugal (N. do T.).

nos de indagar qual a melhor fórmula para evitar certas conseqüências nefastas da multiplicação de forças nacionais custosas, pouco eficientes e rapidamente desclassificadas pelos progressos técnicos.

No plano econômico, o presidente Kennedy lançou a palavra de ordem sobre a *partnership*. É muito cedo ainda para saber como serão organizadas de fato as relações entre o Mercado Comum, a Grã-Bretanha, o *Commonwealth* e os Estados Unidos, mas está claro que o soerguimento espetacular da Europa, em vez de romper a solidariedade entre a franja ocidental do Velho Continente e o Novo Mundo, liquidará os últimos resquícios do isolacionismo.

No plano militar, o objetivo seria garantir a permanência e a solenidade do engajamento norte-americano, assegurando contudo aos europeus uma participação efetiva na estratégia da dissuasão. O único ponto de debate, no momento em que a Grã-Bretanha e a França iniciaram seus programas nacionais, parece ter sido a constituição de uma força européia que, sem depender institucionalmente do dispositivo norte-americano, só agiria de forma coordenada com ele. Deste modo a Europa voltaria a ter plena consciência das suas responsabilidades, sem que a garantia norte-americana ficasse enfraquecida. O reforço dos vínculos entre os Estados europeus atenuaria a desigualdade entre o "grande" norte-americano e os "pequenos" da Europa ocidental. A aliança passaria a ser mais um empreendimento comum do que uma modalidade de protetorado norte-americano.

No que concerne às zonas externas ao confronto direto entre os blocos, a análise da parte precedente nos mostrou que não há uma receita infalível, uma prioridade universalmente válida (de assistência econômica ou militar) ou um regime essencialmente adaptado às exigências conjuntas do desenvolvimento econômico e do interesse ocidental. A maior parte do que chamamos de "terceiro mundo" — a Ásia, a África e a América Latina —, atravessa uma fase de transformação revolucionária, cujas causas são (em proporções variáveis) políticas, econômicas, demográficas e morais.

Politicamente, quase todos os poderes tradicionais perderam terreno. A tradição e o passado não constituem mais títulos válidos para o exercício da autoridade. A legitimidade é hoje democrática, mas a aplicação prática dessa fórmula da legitimidade pela eleição choca-se muitas vezes com obstáculos insuperáveis. Os candidatos eleitos não respeitam as decisões dos eleitores; suas decisões são manipuladas ou falsificadas. Entre as duas fórmulas que se ajustam à idéia, a do regime constitucional pluripartidário e a do partido ideológico monopolista, multiplicam-se as experiências intermediárias; encontramos oligarquias conservadoras que mantêm ou não

uma fachada eleitoral, déspotas com ou sem partidos políticos, modernistas ou reacionários; líderes militares ou juntas de oficiais que tomam o lugar de parlamentos impotentes e desacreditados.

Economicamente, quase todos os povos e mais ainda as minorias governantes querem o desenvolvimento — isto é, a industrialização —, mas não depende da diplomacia norte-americana fazer com que um país da Ásia, da África ou da América Latina tenha ou não as condições necessárias para o desenvolvimento. O país doador pode sempre construir algumas fábricas, mas elas não resolvem necessariamente nenhum dos problemas do subdesenvolvimento — nem a impaciência das elites e das massas, nem o distanciamento entre a população e o volume de recursos disponíveis.

Os países que lutam hoje para vencer seu atraso e executar a mesma revolução pela qual o terço favorecido da humanidade passou do estágio agrícola ao industrial têm uma vantagem, com relação aos povos de outras épocas: as técnicas a transferir não são mais as de 150 anos atrás. A ciência disponível não é somente a da natureza, mas a das sociedades. Conhecemos menos imperfeitamente do que no passado as regularidades sociais, as conseqüências prováveis das medidas fiscais, os requisitos dos programas de investimento etc. Os países em desenvolvimento não avançam mais numa terra incógnita.

A vantagem de fazer a revolução industrial *depois* dos países ocidentais tem contudo um preço elevado. A população em certos casos triplicou ou quadruplicou antes de que se iniciasse o processo de industrialização. A eficiência dos investimentos em higiene e serviços médicos é tal que a taxa de mortalidade pode ser reduzida antes de que o progresso econômico aumente proporcionalmente os recursos disponíveis. Esta é a situação dos principais países da Ásia, do Oriente Próximo e da América Latina[13]. É necessário que o progresso econômico avance mais rapidamente do que o crescimento demográfico para que a condição dos homens melhore; é preciso que a proporção dos investimentos, como parte da renda nacional, atinja 10 ou 15% para que o crescimento se torne cumulativo; para que seja cada vez menos difícil deixar de consagrar ao consumo corrente uma fração crescente do produto nacional, que aumenta mais a cada ano.

A esta diferença fundamental entre a situação dos europeus dos séculos XVIII e XIX e a situação dos chineses, indianos e latino-americanos de hoje, somam-se outras, cujas conseqüências não podem ser percebidas tão facilmente. As instituições tradicionais de ordem política e social esta-

13. No ritmo atual, a população da América Latina triplicará daqui (1960) até o fim do século.

vam menos enfraquecidas na Europa do que estão hoje nos países do Terceiro Mundo em fase comparável do desenvolvimento. As massas eram mais passivas, não tinham consciência de outras possibilidades; suas reivindicações não eram justificadas pelo exemplo dos países avançados. A concorrência entre os dois "grandes" e as duas ideologias mantém a incerteza, explora as paixões, desvia para a luta civil a energia das elites. Não são só as circunstâncias inevitáveis — a pressão da população, a resistência dos antigos privilegiados, as reivindicações das massas — que favorecem a adoção do modelo soviético de desenvolvimento: é o próprio partido comunista, que, com sua oposição, dificulta às vezes o desenvolvimento do qual não tiraria proveito.

A metade ou dois terços da humanidade estariam em revolução mesmo que a União Soviética e o marxismo-leninismo não existissem — revolução que acompanha o esforço dos povos subdesenvolvidos para chegar ao tipo de sociedade industrial, de que os ocidentais e os soviéticos apresentam duas versões — diferentes, mas sob certos pontos de vista, semelhantes. Os Estados Unidos nunca tiveram o poder de controlar ou de canalizar essa revolução (revolução das *rising expectations*, da esperança, das massas). Trata-se de um fenômeno mundial, causado por desequilíbrio bioeconômico e por uma transformação social, e que persistirá durante décadas, talvez mesmo durante séculos. Reconhecer esses fatos *evidentes*, inspirando aos estrategistas do Ocidente a *modéstia* necessária na fixação de objetivos, é o primeiro passo que leva a uma política razoável.

Admite-se hoje, mesmo nos Estados Unidos, que as instituições políticas (pluralismo partidário e governo representativo) e econômicas (economia de mercado, liberdade dos empreendedores e dos consumidores) do Ocidente raramente adaptam-se às exigências das fases iniciais do desenvolvimento. *Por isto, o Ocidente não deve dar preferência aos regimes mais próximos dos seus, mas sim àqueles que têm melhores possibilidades de promover o desenvolvimento.* Contudo, devemos abandonar a ilusão de que o desenvolvimento *garante* uma atitude favorável ao Ocidente, ou pelo menos neutra. Há mesmo circunstâncias em que o progresso econômico tenderá a fortalecer os grupos que se inclinam em favor do bloco soviético: há um risco de que isto aconteça cada vez que o Ocidente se deixe confundir com as classes conservadoras ou reacionárias, abandonando aos comunistas, ou a seus simpatizantes, o quase monopólio das idéias "progressistas".

Em vão esperamos que o governo norte-americano prefira um regime antiocidental porque ele acelera o desenvolvimento, em vez de um regime pró-ocidental que o paralisa. Mas não é impossível convencer os estrategistas norte-americanos, antes de mais nada, de que nenhum re-

gime deve ser considerado "comunista" (quaisquer que sejam suas instituições) enquanto não assumir o poder um partido obediente a Moscou. Em seguida, é preciso convencê-los de que mesmo um regime onde o partido comunista está no poder, na África ou na América Latina, não equivale a um regime imposto, como na Europa oriental; os regimes revolucionários da Ásia, da África e da América Latina, mesmo que professem as idéias de Moscou, terão interesse em não romper com o Ocidente, ainda que seja exclusivamente para receber assistência dos dois lados. Em outras palavras, em vez de agir — e sobretudo de falar — como se nossa segurança estivesse comprometida cada vez que um país em desenvolvimento alia-se a Moscou, seria melhor demonstrar distanciamento, e quase que indiferença, denunciando antecipadamente a chantagem praticada muitas vezes pelos governantes incapazes, convencidos (equivocadamente) de que os Estados Unidos seriam mais prejudicados do que o seu próprio país por uma vitória local dos comunistas. Deveríamos, ao contrário, lembrar que em nossa época a relação das forças militares não é afetada seriamente pelas vicissitudes da guerra fria.

Esses preceitos — isolar o inimigo, só reconhecendo como tal o partido comunista; aceitar qualquer partido ou regime socialista; preferir os governantes eficientes àqueles que prodigalizam declarações de fidelidade; assistir o desenvolvimento porque é um dever humano e também porque, a longo prazo, este é o interesse político do Ocidente; mas não ficar decepcionado ou surpreendido se alguns países tornarem-se mais nacionalistas e mais neutralistas, à medida que se industrializem — parecerão a algumas pessoas recomendações impregnadas de derrotismo. Trata-se de interpretação radicalmente errônea. Como os Estados Unidos se recusam a enviar fuzileiros navais para derrubar um regime hostil, a cento e cinqüenta quilômetros da costa da Flórida, mais vale extrair as conseqüências dessa posição e da dissociação entre as peripécias da guerra fria e o equilíbrio da dissuasão.

São preceitos que não impedem que a guerra fria continue nos terrenos da economia, da subversão e do debate. No primeiro deles, há duas alterações desejáveis — uma em vias de aplicação, a outra ainda mal percebida. Como a assistência é estéril, se o poder local for débil e se for mantida uma estrutura anacrônica, mais vale concentrar os recursos (sempre limitados) onde já existem as condições indispensáveis ao rendimento da ajuda externa, ou onde essas condições podem ser promovidas. Doações e empréstimos a longo prazo são ou devem ser um dos elementos de uma política de conjunto pela qual o Ocidente contribua, na medida limitada dos seus meios, para a industrialização do hemisfério sul. Contudo, desde já, e cada vez mais nos próximos anos, é o conjunto da política comercial

do Ocidente que faz com que os recursos disponíveis do Terceiro Mundo aumentem, ou diminuam.

Não obstante, nada se pôde fazer até hoje no que concerne à estabilização dos preços das matérias-primas. Há um outro problema que se coloca, e se colocará amanhã com agudeza cada vez maior: o do acesso dos produtos manufaturados mais simples fabricados pelos países em desenvolvimento, como o têxteis, aos mercados dos países desenvolvidos. Atualmente, o comércio tende a se tornar cada vez mais livre entre os países ocidentais — o Mercado Comum deu um impulso suplementar a um movimento de liberalização que já se havia iniciado. Mas, como os Estados Unidos têm dificuldades crescentes no balanço de pagamentos, é provável que sua assistência internacional assuma cada vez mais a forma de créditos a longo prazo com a obrigação de utilizá-los nos fornecedores norte-americanos (os chamados *tied loans*). Por outro lado, para que o livre comércio intra-europeu ou interatlântico não tenha conseqüências desfavoráveis sobre o Terceiro Mundo, é provável que sejam tomadas algumas medidas de inspiração "dirigista": garantias de preço para a compra de matérias-primas, abertura dos mercados dos países ocidentais às mercadorias produzidas pelos países onde o custo da mão-de-obra é mais baixo etc.

É preciso tempo para que a assistência econômica surta efeito. Nos países onde a subversão está a ponto de sair vitoriosa, a única reação razoável do Ocidente será a contra-subversão. Sobre este ponto, não é inútil lembrar algumas banalidades, muitas vezes esquecidas. A subversão venceu, nas colônias, porque as réplicas técnicas e táticas chocavam-se contra um fato decisivo: os revolucionários falavam a mesma língua e pertenciam à mesma raça das populações locais. Mesmo na Argélia, onde a população muçulmana nunca chegou a aderir unanimemente à FLN, a presença de uma minoria européia, instalada no país pelo direito de conquista, e claramente privilegiada, paralisava os esforços morais e políticos do exército francês. Onde as circunstâncias não oferecem à subversão uma vantagem como essa, por que ela vencerá necessariamente?

É verdade que uma pequena minoria pode multiplicar atentados e criar um clima de insegurança. Sabemos como os comandos do Vietminh, procedentes do Norte, penetravam nas aldeias à noite, aterrorizando seus habitantes e terminando por conquistar, aparentemente, a população local —, embora esta, sem as ameaças e violências, pendesse para o outro lado. Em suma, as técnicas da guerra subversiva não se limitam a evidenciar uma vontade popular preexistente; elas podem, em muitos casos, *criar* tal vontade. Quando ela não existe, contudo, a réplica à subversão — repressão ou contraguerrilha — não tem, *a priori*, menos possibilidades do que a agressão à qual se opõe, *desde que use os meios apropriados*. Até que

ponto esses meios apropriados comportam os procedimentos utilizados pelo inimigo, como a organização paralela, a disciplina inflexível dos combatentes, o uso do terror contra as populações que hesitam? Seria hipócrita negar que os adversários são levados quase necessariamente pela sua dialética a se imitarem. E o campo soviético tem uma dupla vantagem: a organização espontânea do partido comunista adapta-se imediatamente às necessidades da luta clandestina — os princípios da sua organização, propostos por Lenin, respondem a essas necessidades. Por outro lado, quando chegam ao poder os comunistas recusam a seus adversários as liberdades políticas que os beneficiaram.

Quando a subversão alcança a fase da guerrilha, a repressão é sempre necessária, mas raramente é eficaz contra a propaganda, a infiltração, as tentativas de sedução dos intelectuais, de exploração do descontentamento popular e de arregimentação dos que hesitam diante da alegada superioridade moral e histórica do bloco soviético. O princípio fundamental, simples como todos os princípios estratégicos (embora seja de difícil aplicação), é o de que para todo ataque há uma defesa: em todos os terrenos se deve erigir um obstáculo à penetração inimiga, sem desprezar nenhum teatro de operação.

Começamos a compreender que não se pode proteger com a ameaça termonuclear os territórios sujeitos à conquista pela subversão; mas não havíamos compreendido ainda que uma inferioridade muito grande num tipo de armamento é perigosa, e que não se combate a guerrilha com a assistência econômica — como não se combate a propaganda com meios policiais. Decerto, há casos em que é preciso empregar também a polícia contra os propagandistas do inimigo, como o fazem os próprios comunistas. Mas, nos regimes totalitários, a polícia está a serviço de um sistema de defesa da doutrina oficial; sozinha, sem os complementos da organização e da persuasão, ela é ineficaz a longo prazo.

Dizer que devemos enfrentar o inimigo em todos os campos não significa que devemos tê-lo como um modelo para a nossa luta. Ao contrário, quando se trata de estratégia ou de tática, de persuasão ou de subversão, a assimetria é fatal. Não queremos destruir quem nos quer destruir, mas sim convertê-lo à tolerância e à paz. Não queremos persuadir as pessoas de que só as nossas instituições oferecem uma esperança; ao contrário, queremos persuadir nossos adversários e os não-engajados na grande controvérsia, que além do respeito por certos princípios, a humanidade tem uma vocação pluralista.

Os países de regime democrático não podem empregar as mesmas táticas dos países de regime totalitário; ao renegar seus princípios, terão que pagar caro, depois de um ganho temporário. Não podem nem devem se-

mear revoluções, ou impedir que cada povo busque a salvação de acordo com seu próprio gênio. Mas, enquanto os dois mundos continuarem a ser o que são, a liberdade predominante no Ocidente terá uma significação subversiva do outro lado da Cortina de Ferro: significação revolucionária à qual os estrategistas ocidentais jamais renunciarão, mas cujo desaparecimento gradual eles próprios almejam.

Quando os povos sovietizados tiverem os mesmos direitos de ler, escrever, criticar e viajar que têm os habitantes do Ocidente, a competição entre os dois mundos passará a ser genuinamente pacífica.

* * *

A estratégia que esboçamos aqui decepcionará tanto os que pertencem à escola da estratégia ofensiva quanto os pacifistas. Não ignoro os argumentos das duas escolas, mas acho que a verdadeira questão é saber até que ponto o conselheiro do príncipe tem o direito de conceber uma realidade diferente da que existe.

Pessoalmente, acredito que teria sido possível; logo após o fim da guerra, libertar a Europa oriental sem risco sério de guerra. Mesmo em 1956, quando ocorreram as revoltas polonesa e húngara, os ocidentais tiveram uma oportunidade que não souberam aproveitar. Mas essa possibilidade (que não podemos provar tenha existido) era exclusivamente material e requereria que os Estados Unidos e a Europa ocidental fossem diferentes do que são, tivessem outras instituições, outros líderes e um estado de espírito diverso. Ora, o que ontem era materialmente (mas não politicamente) possível, deixou no momento de sê-lo. À luz da relação de forças, os governantes do Kremlin prefeririam provavelmente a guerra à perda de uma parte importante do seu *imperium*. Territorialmente, o Ocidente não tem como adotar outros objetivos.

Se o Ocidente se contentar com a resistência em todos os teatros de operação, confiante na proteção que lhe dá o equilíbrio aproximado das capacidades de dissuasão e das forças militares globais, poderá esperar não sofrer qualquer derrota grave, nem ganhar qualquer vitória espetacular, além das que lhe traria a conversão dos soviéticos ou o rompimento entre os russos e chineses — hipóteses que seria absurdo esperar para o futuro próximo, mas que não devemos excluir definitivamente.

Para a escola pacifista, esta estratégia, que implica a continuação armamentista qualitativa e o prolongamento da guerra fria, com movimentos de contra-subversão e de contrapropaganda, parecerá belicosa e cheia de perigos desmesurados. Por quanto tempo ainda poderão os dois

combater-se em todos os continentes, por todos os meios, ameaçando-se sem executar suas ameaças?

A escola da estratégia ofensiva criticará nessa estratégia o risco de uma derrota gradual; a escola pacifista, o risco da guerra termonuclear. As duas críticas são fundadas. O Ocidente corre o risco de ser afogado aos poucos pelo avanço dos regimes totalitários, inundado por uma onda de subversão; como pode ser devastado pelas armas monstruosas que possui e seu inimigo também. Mas o risco de afogamento só poderia ser afastado, ou atenuado, aumentando-se o risco da catástrofe termonuclear. E o risco da catástrofe nuclear só poderia ser afastado ou atenuado mediante a aceitação de um risco maior de ser forçado à capitulação.

A estratégia da moderação me parece abrir as melhores possibilidades de conjurar simultaneamente os dois tipos de perigo. Se o conseguirmos, a sobrevivência do Ocidente estará assegurada; essa sobrevivência é hoje a melhor expressão da vitória que devemos almejar — e talvez a única.

CAPÍTULO XXIII

Além da Política de Poder
I. A Paz pela Lei

A política internacional sempre foi reconhecida pelo que realmente é — uma política de poder — exceto em nossa época, por alguns juristas embriagados com idéias e certos idealistas que confundem os sonhos com a realidade. Os juristas deploram a necessidade de ignorar ou legalizar a guerra; os moralistas impressionam-se com o fato de uma conduta que, mesmo em tempos de paz, toma como referência a eventualidade da guerra, isto é, a coação e a violência.

Os horrores das guerras do século XX e a ameaça termonuclear deram à rejeição da política de poder não só atualidade e urgência mas também uma espécie de evidência: se a humanidade deseja sobreviver, a história *não deve continuar sendo* uma sucessão de conflitos sangrentos. Nunca a desproporção entre as dimensões da catástrofe possível e o que está em jogo na rivalidade entre os Estados pareceu tão clara e tão trágica. As estratégias clássicas (mesmo a que se esboçou nas páginas precedentes) parecem lamentavelmente inadequadas, por comparação com as exigências da paz e os perigos da guerra: refletem uma constatação de impotência, uma forma de resignação ao absurdo.

Não critico esses sentimentos; ao contrário, participo deles. A humanidade aspira a uma conversão histórica dos Estados. É uma aspiração que tem precedentes e que não é universal. Não faltam fanáticos que colocam a vitória da sua ideologia acima de tudo o mais; mas a aspiração a que me refiro pertence à sociedade transnacional e é compartilhada por milhões de indivíduos enquanto homens, e não na qualidade de cidadãos de um Estado democrático, ou de militantes de um partido revolucionário. É possível que ela contribua para abrir o caminho que leva ao futuro, como o fizeram, no passado, outros protestos contra o que era tido como ordem imemorial da coletividade.

No fim desta nossa longa investigação deveríamos pelo menos indagar quais seriam as condições para que a política entre os Estados deixasse de ser uma política de poder, abandonando a sombra da guerra; e qual a probabilidade de que essas condições se tornassem realidade, no futuro próximo ou distante.

1. *Os pacifismos*

Num ensaio que reproduz conferência dada em janeiro de 1927[1], Max Scheler distingue oito tipos de pacifismo, cuja enumeração nos servirá como ponto de partida:

1) o *pacifismo heróico e individual*, que recomenda a não-resistência à força, por princípio;

2) o *pacifismo cristão* — semipacifismo dos católicos — inspirado em parte no dogma, em parte no direito natural e na ética; desejaria, em última análise, fazer do Papa o juiz supremo. As Igrejas protestantes, que procuram unir-se para trabalhar pela paz eterna, professam este mesmo pacifismo;

3) o *pacifismo econômico*, do livre-cambismo, cujo maior defensor teórico foi o filósofo inglês Herbert Spencer, cujas teses se inspiram no pensamento positivista e num sistema de valores utilitarista;

4) o *pacifismo jurídico*, originado na doutrina moderna do direito natural, aplicada ao *direito das gentes* (Grotius, Pufendorf), e que assume diferentes formas: a teoria do Abade de São Pedro[2], a "paz perpétua" de Kant, o socialismo utópico. Tem como objetivo último o desarmamento geral e sistemático, na terra e no mar, e a substituição da guerra, *ultima ratio* dos Estados, por um tribunal supremo que resolva todos os conflitos por meios de decisões jurídicas, de acordo com um sistema rigoroso de normas;

5) o *semipacifismo do comunismo e do socialismo marxista*, que pretende realizar pela coação a paz perpétua, suprimindo o Estado de classes, após uma ditadura temporária do proletariado. Em sua forma russa, este semipacifismo não é imediatamente pacífico, pois aprova todas a guerras que levam ao objetivo anunciado e exaltado;

6) o *pacifismo imperialista (império universal)*, de que são exemplos a paz romana, a tentativa imperial de Napoleão, um certo tipo de pacifismo imperial anglo-saxão;

---

1. *Die Idee des Friedens und der Pazifismus* (publicação póstuma, Berlim, 1931).

2. Charles I. Castel — escritor francês (1658-1743), autor de um *Projeto de Paz Perpétua*, de 1713 (N. do T.).

7) o *pacifismo internacional da grande burguesia capitalista*, em algumas grandes potências da Europa e nos Estados Unidos da América, que temem ser vitimados por nova guerra e respondem desta forma à idéia soviética de uma guerra que leve à revolução mundial;

8) o *pacifismo cultural do cosmopolitismo*, que remonta ao pensamento estóico e que, reunindo as elites intelectuais de todos os países, pretende chegar à paz perpétua mediante um esforço de informação, de educação e reforma intelectual e moral.

Essas eram as oito modalidades de pacifismo distinguidas pelo filósofo alemão, no período entre as guerras No mesmo ensaio, dizia Max Scheler: "A idéia de uma cooperação econômica e política (relativa) dos povos europeus não desaparecerá; se desaparecesse, isto seria uma infelicidade para toda a cultura da Europa![3] " O filósofo queria identificar as diversas inspirações dos movimentos pacifistas políticos e espirituais, que não são diferentes das de hoje: o pacifismo inspira-se na rejeição da violência, na fé tradicional das religiões, no utilitarismo econômico, na vontade de uma ordem jurídica, na nova fé do marxismo-leninismo, na vontade secreta de alguns de suprimir pela força a pluralidade dos Estados ou das soberanias militares, no medo da guerra que tem o grande capital (e seu desejo de opor um movimento internacional ao do comunismo), na crítica do nacionalismo e na adesão à idéia cosmopolita.

Os que dizem *não* à guerra são os defensores da não-violência, os ativistas cristãos, os livres-cambistas, os que defendem a paz pelo direito, pelo socialismo, pelo império universal, pela organização internacional do capitalismo, pela ação dos intelectuais e a educação das massas. Se compararmos a inspiração desses vários tipos de pacifismo, só a primeira forma é, segundo Scheler, puramente espiritual — o partidário da não-violência aceita sofrer a violência, mas não a comete. Os outros pacifismos são "ideologias de interesse": têm por objetivo a paz não pelo seu valor intrínseco, mas porque ela é favorável aos interesses de uma classe, ou de toda a humanidade (o comércio é mais útil do que a guerra). A distinção de natureza entre esses vários pacifismos não me parece, no entanto, tão simples. Não há dúvida de que somente quem está pronto a sacrificar a própria vida para não eliminar seus semelhantes demonstra completa rejeição ao heroísmo do combate, ultrapassando-o. Contudo, quem aspira à paz pelo direito, à vitória do proletariado ou da cultura, está também motivado por um ideal, ainda que esse ideal não atenda aos interesses de alguns, ou de toda a coletividade. Em outras palavras, a qualidade da inspiração não é comprometida pela natureza das causas e efeitos.

3. *Ibidem*, p. 28.

A verdadeira distinção entre as diversas modalidades de pacifismo me parece ser outra: elas se distribuem em duas categorias — algumas se opõem à guerra, condicional ou incondicionalmente, sem ter uma teoria das *causas* da guerra, ou uma doutrina dos *meios* disponíveis para assegurar a paz; outras fundamentam uma determinada conduta, pacífica ou belicosa, visando à paz perpétua, numa interpretação teórica da guerra. Pertencem à primeira categoria os pacifismos da não-violência, da religião e da cultura. Os não-violentos que se recusam a fazer serviço militar acreditam no martírio, na eficácia, a longo prazo, do protesto individual (e têm razão). Não sofrem da ilusão de que poderão impedir a guerra — nem mesmo uma guerra em particular. Quando os adeptos da não-violência organizam-se e empreendem manifestações espetaculares contra a utilização eventual das armas atômicas, não agem como moralistas da convicção mas como moralistas da responsabilidade — devem ser julgados assim, de acordo com as conseqüências prováveis dos seus atos e não de acordo com suas intenções. A rejeição exclusivamente das armas atômicas resulta de um julgamento mais político do que ético, que devemos aprovar, se contribuir para a redução do volume da violência histórica sem comprometer os valores que queremos salvaguardar. É possível que ele tenha esses efeitos, mas isto não é incontestável. Do mesmo modo, o filósofo e o educador que lutam contra o fanatismo nacionalista e se esforçam por difundir a consciência da unidade humana, fazem um trabalho que é útil em si; mas quem imagina que uma reforma educacional ou o aumento do orçamento da UNESCO assegurarão a paz, é demasiadamente ingênuo para ser levado a sério.

De outro lado, o livre-cambista, o jurista, o marxista, o imperialista e o capitalista têm (ou, pelo menos, podem ter) uma teoria de guerra e uma doutrina da paz. Se conhecem as causas da guerra, devem propor-se a eliminá-las, garantindo ao mesmo tempo a paz perpétua. Esses cinco tipos de teóricos podem ser classificados em dois grupos: os que defendem a *paz pelo direito* e os que querem a *paz pelo império* pretendem modificar a essência da política internacional, como ela tem sido praticada durante milênios de história; os partidários da paz pelo livre-comércio, pelo triunfo da sociedade sem classes em todo o mundo, pela organização internacional ou supranacional da produção e do comércio, terão teoricamente a possibilidade de alcançar êxito na medida exata em que sua sociologia da guerra for adequada.

Essas duas escolas de pacifistas respondem, na minha opinião, aos dois tipos possíveis de explicação da guerra: 1) o *estado da natureza* entre os Estados comporta essencialmente a guerra mais ou menos freqüente — de tal modo que a paz só pode resultar da substituição do reinado da força

pelo império da lei, ou da pluralidade das soberanias pelo Estado universal; 2) os Estados vão à guerra ou *por alguma coisa* (um território, uma população) ou *por causa de alguma coisa* (pressão demográfica, busca de mercados, um regime despótico, capitalista ou comunista, a ambição dos ricos, dos generais, ou dos fabricantes de armamentos). Esses dois tipos de explicação não são contraditórios ou incompatíveis, mas têm uma diferença fundamental: *as explicações do primeiro tipo não excluem a verdade parcial das explicações do segundo tipo; mas estas são falsas se consideradas com exclusividade.* Em outras palavras, é verdade que a pluralidade das soberanias militares implica a *possibilidade* de conflitos armados — portanto, uma política de poder e a guerra. Toda doutrina que conta com o desaparecimento de certos "pomos de discórdia" e de certas causas, para *assegurar* a paz perpétua, é intrinsecamente errônea.

Na nossa época, estão em moda as teorias e as doutrinas econômicas. Há muitas razões para isto: algumas duradouras, outras circunstanciais. Trabalho e guerra são duas atividades às vezes contrastantes, às vezes complementares. O homem procura dominar a natureza e seus semelhantes. Pode ser que, quanto melhor ele manipule as forças naturais, menos deseje dominar seus semelhantes. Basta acrescentar a essas idéias correntes a convicção de que as sociedades têm e só podem ter um único objetivo para chegar à visão concreta de uma evolução determinada da humanidade, com a idade positiva e industrial sucedendo a idade teológica e militar. Como as sociedades modernas de fato dão mais importância à produção do que as sociedades do passado, a interpretação da guerra como o resultado da avareza dos *trusts*, das maquinações dos capitalistas e mercadores de armas apresenta-se ao espírito com tanta naturalidade quanto, em outras épocas, a interpretação que acentuava o desejo de glória dos monarcas, ou os caprichos dos seus favoritos. A busca de mercados, de fontes de matérias-primas e de lucros veio substituir a ambição de possuir províncias, súditos e praças fortes. Os liberais acham que os motivos dos conflitos estariam desvalorizados numa "república de livre-comércio" e que os Estados não teriam mais razões para se combater. Os capitalistas esperam o mesmo resultado de uma organização internacional, ou supranacional, como os marxistas o esperam do triunfo mundial do proletariado e dos regimes socialistas.

Entre as doutrinas da paz pela eliminação dos motivos econômicos das disputas, o marxismo-leninismo é a mais completa: no mundo capitalista, os monopólios são, por essência, ávidos de lucro, dentro e fora do país; os monopolistas *precisam de obedecer* ao impulso inexorável de expansão e de lucro; os objetivos visados pelos monopólios e pelos Estados são incompatíveis. Num regime em que o lucro deixou de ser o motor, o desenvolvi

mento material e moral dos povos será o objetivo dos governantes. Não haverá mais classes antagônicas, nem expansão imperialista necessária — desaparecerão, assim, as causas da guerra. Em outras palavras, o marxismo-leninismo explica as guerras modernas ao mesmo tempo pelos *atores* e pelos *motivos* — pelas contradições do regime capitalista e as ambições dos monopólios e também pela incompatibilidade dos objetivos que os Estados, serviçais dos monopólios, são obrigados a adotar. A chamada "revolução proletária" modificaria a natureza dos atores[4], fazendo desaparecer os motivos dos conflitos.

Mesmo que subscrevêssemos a análise em que se baseia esta doutrina da paz, ela não pareceria evidente, a não ser que admitíssemos uma conversão sem precedentes do *diplomata eterno*. Vamos supor, assim, que todos os Estados se organizassem de acordo com a concepção marxista-leninista, com a economia planificada e um partido "proletário" no poder: em tal cenário, os Estados renunciariam às armas? Nenhum Estado seria tentado a defender seus interesses ou impor idéias pela força, ou sua ameaça? Estariam todos os Estados convencidos da sua segurança? Para responder afirmativamente, é preciso levantar duas hipóteses: a perda de importância de todos os motivos tradicionais que têm orientado a conduta dos Estados (território, população, riquezas) e o desaparecimento da ambição de domínio e do medo de ser dominado.

A primeira hipótese é hoje parcialmente verdadeira, *em qualquer regime socioeconômico*. Vimos, com efeito, que, enquanto o crescimento em intensidade é possível e a liberdade do comércio internacional permite o atendimento das necessidades da população e da indústria, o domínio sobre os países subdesenvolvidos é quase sempre oneroso para os países desenvolvidos[5]. Contudo, mesmo deixando de lado os casos marginais dos países de subsolo rico e população escassa e ignorando o debate sobre os termos de intercâmbio (*terms of trade*), este quase desaparecimento dos motivos econômicos não é definitivo. Se a população da China continuar crescendo no ritmo atual e ultrapassar a marca de 1 bilhão de habitantes no fim do século, seu povo e governantes sentirão provavelmente penúria de espaço. Mesmo admitindo que haja outras soluções além da conquista de novos territórios, que sejam economicamente preferíveis, esta hipótese pode parecer aos chineses a melhor saída para a dificuldade, uma vez que na Sibéria e no Sudeste da Ásia existem terras poucos povoadas.

4. A explicação pelos atores pertence ao mesmo tempo a duas variedades possíveis: a explicação pelas *intenções* e pelas *forças* que dominam os atores, sem que estes as percebam, ou possam controlá-las.

5. Demonstramos já em que sentido e com que qualificações esta afirmativa é válida.

Para que os Estados com espaço insuficiente não se deixem tentar pelas conquistas e para que seus vizinhos não se sintam ameaçados, não basta que tenham o mesmo regime e que se declarem irmãos. Mesmo a fraternidade criada pela hostilidade comum ao mundo capitalista não impediu a dissidência iugoslava ou as tensões entre Moscou e Pequim. A *fortiori*, se imaginarmos um mundo no qual os Estados socialistas não tivessem mais inimigos, deveríamos admitir a possibilidade de interesse nesse cenário futuro provocado pela compartimentalização do espaço. Esses conflitos não levarão necessariamente à guerra, mas, para que não venham a ser dirimidos pelas armas, é preciso que algum tribunal internacional estabeleça o direito de cada Estado; que haja alguma forma de arbitragem, ou que uma vontade superior imponha uma solução. As duas primeiras hipóteses nos levam à paz pelo direito, com o consentimento dos Estados de não mais fazer sua própria justiça; a última delas, ao império universal.

Tendo partido da explicação sociológica de guerra, pelas suas causas ou motivos, eis-nos aqui diante de uma doutrina que explica a paz pela submissão das soberanias à lei ou à força. É um itinerário que não nos deve surpreender: se os Estados conservarem o direito de aplicar sua própria justiça, não poderão alcançar uma paz definitiva, a menos que se transformem, ou que o próprio mundo mude *essencialmente*. A natureza da sociedade industrial atenua as causas econômicas da guerra; se todos os Estados tivessem o mesmo regime, provavelmente não haveria hoje o perigo de uma grande guerra entre os principais atores do sistema internacional. Mas essa pacificação, graças às possibilidades do crescimento intensivo, não protege a humanidade definitivamente contra os conflitos provocados pela posse de terras e de riquezas; tudo depende, em última análise, do número — ou, mais precisamente, do ritmo em que este aumenta.

Se aceitássemos a idéia da paz pela lei ou pela força, pela autoridade indiscutível de um tribunal ou a vontade irresistível de um Estado único, voltaríamos a encontrar o perigo provocado pelas causas sociais e econômicas dos conflitos? Num certo sentido, sim: as disparidades do desenvolvimento provocam, dentro dos Estados, tensões que podem explodir sob a forma de revoluções. Por que não aconteceria o mesmo dentro de um Estado universal, ou de uma federação mundial? A análise abstrata não permite precisar o caráter que assumiriam as violências internas no Estado universal. Tudo depende, com efeito, das armas conservadas pela população e pelas várias "províncias", e do grau de autonomia destas últimas.

A diferença entre as duas situações é sobretudo conceitual. Se imaginarmos a paz perpétua com a persistência da atual conjuntura hobbesiana, teremos que admitir uma conversão radical dos Estados e o desapare-

cimento dos motivos de possíveis disputas. Se imaginarmos a paz perpétua pelo império da lei, ou o império universal, os riscos serão os que ocorrem hoje na ordem interna dos Estados, ampliados pela heterogeneidade das populações submetidas à lei e pela capacidade de resistência previsível às ordens superiores, emanadas da autoridade imperial ou do tribunal supremo, que manifestem os grupos remanescentes de nacionalidades ou civilizações.

Essas conclusões nos indicam o melhor caminho a seguir. Uma doutrina da paz não se deve vincular primordialmente aos motivos e aos atores, mas sim à base da situação descrita por Hobbes: a reivindicação dos Estados de fazer sua própria justiça, reservando-se como *ultima ratio* o recurso às armas. Nosso objetivo é a *paz*; será possível estabelecer o império da lei entre as nações?

2. *Do Pacto da Sociedade das Nações à Carta das Nações Unidas*

Já consideramos o direito internacional — *jus gentium* — tanto no nível abstrato da teoria[6] como no plano da história e da prática[7], analisando o papel desempenhado atualmente pelas Nações Unidas.

A idéia diretriz da nossa análise teórica coincide com um princípio que era aceito ordinariamente pelos juristas antes de 1914: a saber, que o direito internacional não proíbe os Estados de recorrer à força, recurso que constitui um aspecto da sua soberania. Vimos o fracasso da Sociedade das Nações, enquanto órgão destinado a manter a paz. Esse fracasso teve caráter dramático e simbólico; redigido pelos vencedores da Primeira Guerra Mundial, o Pacto da Sociedade das Nações impunha, desde o preâmbulo, a aceitação de "certas obrigações de não recorrer à guerra" e a instituição de "relações internacionais baseadas na justiça e na honra", com a "observação rigorosa das obrigações dos tratados".

A tendência conservadora de todo direito internacional resulta da vontade de Estados rivais; ela era acentuada pela confusão deliberada entre o respeito devido à lei internacional e ao estatuto jurídico estabelecido pelas potências vitoriosas. Estas esperavam que os tratados encontrassem, na Sociedade das Nações, um reforço à sua autoridade; mas os vencidos na guerra retorquiam que a autoridade da Sociedade das Nações debilitava-se com a importância jurídica e moral que ela atribuía ao *Diktat* dos Aliados, isto é, à força. Mas nem uns nem outros tinham condições para precisar o estatuto que seria justo em si, sem referência ao direito histórico da

6. Cap. IV, seções 3, 4 e 5.
7. Cap. XVIII, seção 3.

força. As tentativas imperialistas do Japão, da Itália e do III Reich seguiram os trilhos tradicionais da política internacional.

A partir de 1945, constituiu-se aos poucos um novo sistema internacional, bipolar e heterogêneo, determinado, em seus traços essenciais, pelos dados políticos e técnicos (armas de destruição maciça, rivalidade dos dois "grandes", formação de blocos, ação incessante de persuasão e de subversão etc.). Esse sistema seria o mesmo, se as Nações Unidas não existissem? Não sei. Limito-me à afirmação, que me parece óbvia[8], de que as Nações Unidas não têm exercido uma influência predominante sobre as relações internacionais[9].

Não há dúvida de que isto é uma conseqüência dos *fatos*, não de *textos*; mas não será inútil examinar em que medida esses textos modificaram efetivamente o direito internacional costumeiro, impedindo o recurso às armas e instituindo uma organização efetiva de segurança coletiva.

É incontestável que o espírito do Pacto da Sociedade das Nações, e mais ainda o do Pacto Briand-Kellog, foi inovador, comparado com o direito costumeiro tradicional. No século XVII, ou no século XVIII, nunca os soberanos poderiam ter proclamado solenemente, em nome dos seus respectivos povos, "que condenam o recurso à guerra para a solução dos desacordos internacionais, e renunciam a ele enquanto instrumento da política das nações em seu relacionamento mútuo[10]". Nunca assumiriam a obrigação de só resolver conflitos, quaisquer que fossem, por meios pacíficos. Resta saber se essa linguagem é apenas uma homenagem rendida pelo vício à virtude, ou se testemunha um genuíno progresso da consciência individual ou coletiva.

Vale lembrar, antes de mais nada, que mesmo o Pacto Briand-Kellog não considerava *todas* as guerras ilegais. A guerra continuava a ser legal se fosse conduzida contra um Estado não-signatário do Pacto, ou contra um Estado signatário que o tivesse violado; ou ainda, se se ajustasse às obrigações do Pacto (e cada Estado guardava, de fato e juridicamente, uma grande latitude na interpretação das obrigações do Pacto). Acima de tudo, os signatários tinham reservado duas "válvulas de escape" para suas práticas tradicionais: o direito de legítima defesa e a possibilidade de empregar a força sem declarar guerra.

O direito de legítima defesa era reconhecido explicitamente pelo Pacto Briand-Kellog, que entretanto não previa nenhum órgão para de-

8. Mas os que *pretendem ser* idealistas têm uma capacidade quase ilimitada de *não ver* a realidade.

9. Não nos interessa medir exatamente as vantagens e desvantagens resultantes, para cada país, do papel — efetivo porém limitado — exercido pela ONU.

10. Artigo 1.º do Pacto.

terminar as implicações desse direito. Desta forma, cada Estado podia quase sempre alegar, com maior ou menor verossimilhança, que se limitara a exercer a *self defense*. Foi o que fez o Japão com respeito à Manchúria, e a Itália a propósito da Etiópia. Era bastante cômodo, por outro lado, usar ao mesmo tempo a outra "válvula de escape", isto é, não declarar a guerra, recusando-se a considerar como tal "incidentes" como os da China. Aliás, as potências consideradas "pacíficas" inovaram também em matéria de situações equívocas, no princípio da Segunda Guerra Mundial, tomando medidas favoráveis a um campo e contrárias ao outro, antes de dezembro de 1941, sem declarar guerra à Alemanha — o que era incompatível com a concepção ordinária da neutralidade. A não-beligerância era, então, uma forma de participação no conflito, como os "incidentes" da China eram uma espécie de guerra, sem este nome.

As lacunas do Pacto eram mais evidentes ainda. O artigo 16, que deveria introduzir uma forma de segurança coletiva, tinha um parágrafo primeiro assim redigido: "Se um membro da Sociedade recorrer à guerra, contrariando as obrigações contraídas pelos artigos 12, 13 ou 15 do Pacto, será considerado *ipso facto* como tendo cometido um ato de guerra contra todos os outros membros da Sociedade..." Mas, em que casos a guerra representava uma violação do Pacto? Pelo artigo 12, os membros da Sociedade se obrigavam a não recorrer à guerra durante três meses após qualquer decisão arbitral ou judiciária; pelo artigo 13, se obrigavam a não entrar em guerra contra um Estado, parte de alguma disputa, que aceitasse o julgamento de um árbitro ou o veredito de um tribunal; pelo artigo 15 (parágrafo sexto), se obrigavam a não entrar em guerra com um Estado que se ajustasse às recomendações de um relatório aprovado unanimemente (excluídos da votação os Estados que participassem da disputa) pelo Conselho da Sociedade das Nações.

É verdade que os Estados se obrigavam também a submeter suas disputas a uma decisão judicial, ou ao Conselho da Sociedade, mas continuavam individualmente livres para decidir se um conflito dependia ou não de uma decisão arbitral ou judiciária. Se a disputa era política e se o Conselho a considerava, suas recomendações deviam ser aprovadas por unanimidade. No caso de o Conselho não chegar a uma decisão unânime, "os membros da Sociedade se reservam o direito de agir como julguem necessário para manter o direito e a justiça" (art. 15, § 7).

Em outras palavras, no caso dos conflitos submetidos a um árbitro ou a um tribunal, as guerras ilegais eram as que tivessem começado *antes* do prazo de três meses *contra* o Estado que se tivesse submetido às decisões do árbitro ou do tribunal. Mas, como os membros da Sociedade não tinham aceito a *obrigação* de submeter seus desacordos à arbitragem ou à solução

judicial, os conflitos graves, que pudessem provocar a guerra, seriam provavelmente considerados pelo Conselho ou pela Assembléia da Sociedade. Neste caso, só podia ser ilegal a guerra iniciada *antes* de qualquer tentativa de resolver a controvérsia pacificamente, ou *contra* uma recomendação unânime do Conselho. O princípio da segurança coletiva — a guerra iniciada por um Estado, violando o Pacto, devia ser considerada por *todos* os Estados como tendo sido dirigida contra *cada um* deles — só se aplicava em caso de unanimidade. Todos os membros da Sociedade guardavam o direito de decidir soberanamente se uma determinada guerra violava o Pacto.

Se houvesse tal unanimidade, o artigo 16 (§ 1.º), obrigava (ou parecia obrigar) todos os Estados-membros a aplicar sanções econômicas, mas só autorizava o Conselho a formular *recomendações* no que é relativo à participação de cada Estado nas sanções militares.

Teoricamente, podia-se "cobrir as lacunas do Pacto" de três maneiras. A primeira consistiria em tornar obrigatória para as partes em disputa a decisão arbitral, judiciária ou política. A segunda, em eliminar a regra da unanimidade, para que o Conselho ou a Assembléia tivessem sempre condições de tomar uma decisão. A terceira, em retirar aos Estados o direito de determinar livremente se teria havido ou não uma violação do Pacto, e de decidir sua participação nas sanções. Essas três reformas se relacionavam entre si: para eliminar o parágrafo 7 do artigo 15 (o direito, reservado aos Estados-membros, de tomar as medidas necessárias para a manutenção da paz e da justiça), seria necessário reconhecer à Sociedade das Nações a autoridade de resolver os conflitos substantivamente. Como em muitos casos a unanimidade era inconcebível, o Conselho deveria estar habilitado a tomar decisões por maioria; e para que uma decisão majoritária fosse politicamente eficaz, seria necessário reforçar e precisar os termos do artigo 16 (parágrafos 1.º e 2.º): os deveres dos Estados em caso de violação do Pacto e em matéria de sanções.

Como se sabe, o artigo 16 foi invocado contra a Itália, por ocasião do conflito com a Etiópia. O processo seguido foi este: primeiro a situação foi estudada pelo Conselho, que apresentou um relatório, aprovado por unanimidade. Essa decisão do Conselho não foi considerada como importando em obrigações para todos os membros da Sociedade, nem como uma decisão coletiva. O presidente da Assembléia decidiu que nenhum órgão da Sociedade tinha o direito de tomar uma decisão que obrigasse todos os Estados-membros a reconhecer que um deles tinha violado o Pacto. Cada membro da Assembléia teve a liberdade de manifestar sua oposição à opinião manifestada unanimemente pelos membros do Conselho. A Áustria, a Hungria e a Albânia fizeram uso desse direito; os outros

membros apoiaram pelo seu silêncio os membros do Conselho. A mesma liberdade de decisão individual foi concedida de fato aos membros da Sociedade no que diz respeito às sanções, a despeito do artigo 16 (§ 1.º).

O fracasso da tentativa de obrigar a Itália a renunciar à conquista da Etiópia não pode ser atribuído às "lacunas" do Pacto, mas sim à repugnância das principais potências (a França e a Grã-Bretanha) em recorrer a meios extremos. Esses meios extremos teriam implicado um certo risco (pequeno) de guerra, mas o mesmo aconteceria se o Pacto não tivesse lacunas. Como a Sociedade das Nações era composta por Estados que não tinham alienado sua soberania militar, não era possível impedir qualquer um deles de empregar a força armada, a não ser que fosse também pela força. Os equívocos e as lacunas do Pacto, do artigo 11 ao artigo 16, não contribuíram para paralisar a Sociedade das Nações diante da agressão italiana, em 1935, da agressão alemã, em 1938 (contra a Áustria e Tchecoslováquia), e da soviética em 1940 (Finlândia). Em 1938, a Alemanha não pertencia mais à Sociedade das Nações; a União Soviética foi expulsa em 1940. O reforço das obrigações do Pacto não teria causado a menor impressão a Hitler e a Stalin.

Se os Estados-membros tivessem um desejo sincero de respeitar o Pacto, a proibição da guerra antes do prazo de três meses e contra o Estado que se conformasse com a decisão de um árbitro, tribunal ou relatório unânime do Conselho, teria sido suficiente. Mas nem o Japão pretendia respeitar a integridade territorial da China, nem a Itália queria honrar a independência da Etiópia; e a Alemanha também não se interessava em respeitar a Áustria e a Tchecoslováquia. Nenhuma das três potências teria consentido em submeter suas reivindicações a um "tribunal de eqüidade"; nenhuma se considerava obrigada pelos relatórios da Sociedade das Nações, nenhuma atribuía caráter definitivo ao estatuto territorial existente, considerando-o como tendo dignidade maior do que a dos estatutos do passado e do futuro. Se o parágrafo 7.º do artigo 15 tivesse sido alterado e se os relatórios (mesmo os apenas majoritários) do Conselho passassem a ter força de lei, os Estados revisionistas — a Itália, o Japão e a Alemanha — precisariam ser coagidos pela força. Mas os Estados conservadores não tinham essa força e não concordariam com a instituição de um império da lei que lhes teria retirado o livre-arbítrio, tanto no que concerne à distinção entre o direito interno e o direito internacional como no relativo aos conflitos propriamente políticos com outros Estados.

A Carta das Nações Unidas inspira-se, no fundo, na mesma filosofia subjacente ao Pacto da Sociedade das Nações: uma filosofia legalista e pacifista. De acordo com o preâmbulo, o objetivo da ONU é preservar as gerações futuras do flagelo da guerra, assegurando que a força armada só

voltará a ser utilizada em favor do interesse comum. No entanto, baseando-se na experiência passada, os redatores da Carta insistem menos no respeito escrupuloso aos tratados (isto é, ao *statu quo*), pondo maior ênfase nas condições sem as quais as obrigações do direito internacional não podem ser honradas. O respeito aos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento econômico e social dos povos são objetivos das Nações Unidas, tanto quanto a manutenção da paz.

No que se refere ao problema principal dessa ordem pacífica, a Carta contém fórmulas vagas, no capítulo primeiro, que indicam o modo como os Estados se devem conduzir ou os princípios que devem reger a solução dos conflitos. No parágrafo 4.º do artigo 2 lê-se: "Os membros da Organização se absterão, em suas relações internacionais, de recorrer à ameaça ou ao emprego da força, contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou ainda de qualquer outra forma incompatível com os objetivos das Nações Unidas."

O parágrafo 3.º do mesmo artigo 2 declara: que todos os Estados-membros "resolverão seus desacordos internacionais mediante meios pacíficos, de modo a não pôr em perigo a paz e a segurança internacionais e a justiça". De fato, porém, todos os Estados têm usado, num momento ou noutro, a ameaça da força. Por outro lado, se o recurso aos meios pacíficos é favorável à paz, não é necessariamente favorável à justiça. Finalmente, se se deve respeitar a integridade territorial de todos os Estados, nenhum Estado deveria poder ser absorvido por outro, ou perder uma parte do seu território, sob ameaça ou coação. No entanto, só debaixo de ameaça ou coação um Estado se deixa destruir ou mutilar. As fórmulas do capítulo primeiro, como as do Pacto da Sociedade das Nações, são assim inevitavelmente afastadas e ignoradas pelos Estados-membros. Pode-se dizer apenas que elas exprimem um ideal, e não obrigações precisas, ou que só impõem obrigações legais aos Estados na medida em que estas são precisadas pelos capítulos VI e VII, relativos à solução pacífica dos conflitos e às medidas a tomar com respeito às ameaças à paz, à violação da paz e aos atos de agressão.

Os capítulos VI e VII da Carta tendem a um resultado análogo ao dos artigos 10 e 16 do Pacto: são ao mesmo tempo mais precisos, mais longos, mais minuciosos — em alguns pontos são mais ambiciosos do que em outros. São mais ambiciosos ao atribuir ao Conselho de Segurança a autoridade de tomar decisões coletivas, podendo impor o respeito a essas decisões por todos os meios, pacíficos ou não. Está previsto, de fato, no capítulo VII, que o Conselho de Segurança disporá de forças armadas, à disposição dos Estados-membros. Mas a Carta é também menos ambiciosa porque essas medidas só podem ser tomadas pelo Conselho, dentro do

capítulo VII, se houver acordo entre os cinco membros permanentes. Em outras palavras, os cinco membros permanentes têm direito de veto com relação às decisões do Conselho e, mais ainda, com respeito às medidas que este pode adotar para torná-las efetivas. Quanto à Assembléia Geral, ela pode aprovar recomendações sobre qualquer assunto por maioria de dois terços, mas não pode agir para fazer respeitar essas recomendações. O que o Pacto da Sociedade das Nações chamava de "sanções", e que a Carta chama de "ações relativas às ameaças à paz, rupturas de paz e atos de agressão" (e que os juristas anglo-saxões denominam *measures of enforcement*), cabe ao Conselho de Segurança.

A Carta tem igualmente suas "cláusulas de escape". Por exemplo: no parágrafo 7.º do artigo 2 retoma a reserva que figurava no parágrafo 8.º do artigo 15 do Pacto: as Nações Unidas não estão autorizadas a intervir nos assuntos essencialmente de competência interna dos Estados *(which are essentially within the domestic jurisdiction)*. A Holanda e a França procuraram usar esse artigo para proibir ao Conselho de Segurança e à Assembléia Geral intervir nos conflitos da Indonésia e da Argélia. Com efeito, a Carta dava ao Conselho o direito de intervir (com referência ao artigo VII), na medida em que houvesse uma ameaça à paz internacional.

O artigo 107 dá por assim dizer carta branca a propósito dos Estados derrotados na Segunda Guerra Mundial. O texto deste artigo é tão vago que deixa aos interessados uma ampla margem de liberdade[11]. É provável que os redatores da Carta considerassem este artigo uma simples precaução, de caráter transitório. Mas o artigo adquiriu um significado mais importante depois que a coalizão dos vitoriosos se desfez e os tratados de assistência recíproca assinados pelos Estados pertencentes ao bloco soviético passaram a se dirigir explicitamente contra a eventualidade de uma nova agressão alemã, ou de uma agressão cometida pelos aliados na Alemanha. As medidas autorizadas contra o ex-inimigo (o III Reich) se transformam facilmente em medidas contra o ex-aliado que, depois do rompimento da aliança, procurou reforçar sua posição, associando-se ao ex-inimigo.

As duas "cláusulas de escape" mais importantes são os artigos 52 e 53, relativos às organizações regionais, e o artigo 51, que retoma o conceito de legítima defesa, já utilizado no Pacto Briand-Kellog. Contudo, se nos ativermos à letra desses textos, eles não limitam seriamente os direitos do Conselho de Segurança. Entre as organizações regionais em que pensavam os redatores da Carta figurava a Organização dos Estados America-

11. Nenhuma disposição da presente Carta afeta ou proíbe medidas tomadas ou autorizadas como conseqüência da Segunda Guerra Mundial, com respeito a um Estado que no curso da Guerra tenha sido inimigo de qualquer um dos signatários desta Carta, por governo que seja responsável por tal medida.

nos (OEA). A ação autônoma da OEA para manter a paz, ou uma delegação que lhe desse nesse sentido o Conselho de Segurança, não constituiriam "violência legal" (exceção feita de medidas contra um Estado inimigo). Por outro lado, o artigo 51 proporciona ampla margem de manobra para a política tradicional, tendo sido invocado pela Aliança Atlântica, como o bloco soviético invocou o artigo 107. Vale acrescentar que a "legítima defesa coletiva" exige preparativos e não pode ser eficaz se é improvisada no momento de um ataque armado.

Os juristas já discutiram a legalidade da Aliança Atlântica, nos termos da Carta da ONU. Ela se baseia no artigo 51, ou nos artigos 52 e 53 (organizações regionais)? A expressão "direito natural de legítima defesa individual ou coletiva" é suficientemente vaga para se prestar a uma controvérsia sem fim. Contudo, por mais engenhosa que seja a interpretação adotada, mesmo que os juristas demonstrem que não houve violação explícita e aberta da Carta, é um fato que o mundo internacional de hoje difere essencialmente do mundo concebido pelos criadores norte-americanos da Carta: eles se opunham às zonas de influência, ao equilíbrio das coalizões, à política de poder, ao uso da força por um Estado ou grupo de Estados. Contavam com as Nações Unidas e em especial com o Conselho de Segurança, para manter a paz. Mas ninguém acha que esta é a situação atual. Se a política dos blocos é o desenvolvimento lógico da Carta, aquele documento foi redigido em tal linguagem que permitiu se chegasse ao oposto do que pretendiam seus redatores.

Sem entrar nas controvérsias entre os juristas a respeito da legalidade da ação da ONU na Coréia (na ausência de um dos membros permanentes do Conselho de Segurança e sem seu consentimento), do artigo da Carta que possa justificar a Aliança Atlântica e, mais ainda, da famosa resolução "unidos para a paz", parece-me evidente que a Carta atribuía ao Conselho de Segurança a responsabilidade pela segurança coletiva e a paz, e que, em conseqüência, contava com o acordo dos membros permanentes do Conselho. Como tal acordo se mostrou impossível, o Conselho não chegou a ter, sob suas ordens, as forças armadas previstas pelo artigo 45; os Estados tomaram nota de que o veto de um dos membros permanentes impedia o Conselho de agir e chegaram à conclusão de que deviam preparar sua "legítima defesa coletiva".

É possível que o texto do artigo 51, interpretado de forma ampla, permita compatibilizar o sistema de alianças militares com uma Carta que pretendia eliminá-lo. Mas me parece difícil deixar de dar razão a Julius Stone[12], quando concluiu que "a legítima defesa coletiva surge não para

12. Julius Stone, *Legal Control of International Conflicts*, Londres, 1954, p. 265.

dar cumprimento à Carta, mas porque a Carta não foi cumprida." A defesa coletiva substitui a segurança coletiva, não decorre dela. A resolução "Unidos para a Paz", de 1950, destinada a legalizar a "ação coletiva", baseia-se também mais no direito consuetudinário de defesa que a Carta respeitou do que no princípio da força a serviço da sociedade internacional.

Como disse Stone, a Carta tinha duas faces. O direito de veto, a legítima defesa e a ação contra os ex-inimigos constituíam sua face tradicional, tornando possível o jogo clássico da política de poder. A autoridade do Conselho de Segurança, impondo a paz, representava a outra face, destinada a criar uma ordem mundial. O conflito entre as duas superpotências paralisou o Conselho de Segurança e hoje a face tradicional aparece só, com um aspecto de crueza.

Seria pueril acusar a Carta, sonhando com uma reforma que pudesse restaurar as esperanças de 1945. O direito de veto não constitui a causa da rivalidade entre os dois "grandes", da mesma forma como as lacunas do Pacto da Sociedade das Nações não podem ser responsabilizadas pelas ambições hitleristas.

Em resumo, a idéia da segurança coletiva nunca se traduziu em obrigações legais. Ou cada Estado conservava o direito de decidir se o recurso à guerra violaria o Pacto (caso em que a segurança ficava comprometida, porque se baseava numa pluralidade de decisões individuais), ou o Conselho de Segurança teria o direito de tomar uma decisão coletiva, impondo-a se necessário pela força — mas tal decisão exigia a concordância de todos os membros permanentes, isto é, teoricamente, de todas as grandes potências do sistema internacional. Mas, quando todas as grandes potências estão de acordo, não há guerra de importância, com segurança coletiva ou sem ela.

3. *A imperfeição essencial do direito internacional*

Por que essa impotência do direito internacional em excluir o uso da força, fora das circunstâncias previstas pela lei? Esse é o problema principal que domina a controvérsia sobre a natureza do *jus gentium*. Com efeito, é difícil conceber uma ordem jurídica, ajustada à sua essência, que não proíba as entidades que lhe estão sujeitas de aplicar sua própria justiça, recorrendo autonomamente à violência para defender seus interesses próprios. Pessoalmente, considero convincente, no nível conceitual, a aproximação entre a ordem jurídica e a ordem pacífica de que fala H. Lauterpacht, no fim do seu livro *The Function of Law in the International Community*[13].

13 Oxford, 1933, p. 438.

"É possível que, ao tratar de questões relativas ao papel do direito e dos tribunais na sociedade internacional, os juristas internacionais tenham acentuado a separação entre a exposição jurídica e qualquer tendência pacifista. Mas, se o pacifismo se identificar com a insistência no império da lei nas relações internacionais, poder-se-á indagar se um jurista consciente da verdadeira natureza da sua responsabilidade pode efetuar uma separação desse tipo. Isto, porque a paz não é apenas uma idéia moral. Num certo sentido (mas apenas um certo sentido) a idéia da paz é moralmente neutra — na medida em que pode implicar o sacrifício da justiça em favor da estabilidade e da segurança. A paz é, antes de mais nada, um postulado legal. Juridicamente, é uma metáfora que exprime o postulado da unidade do sistema legal. A lógica jurídica conduz inevitavelmente à condenação, pela lei, da anarquia e da força particular."

Penso, de fato, que num certo sentido a paz é um postulado legal — o princípio da unidade do sistema legal. Não que as relações humanas, sujeitas à lei, não comportem a violência: mas elas só comportam a violência a serviço da lei, usada contra o violador das proibições legais, sujeita a uma decisão da autoridade legítima.

Os juristas modernos que se inspiram nas idéias positivas ou no neokantismo — e na distinção entre os fatos e as normas — sentem maior dificuldade ainda em reconhecer a ordem legal que prevalece entre os Estados como plenamente jurídica. Na medida em que a lei é considerada como um comando do Estado, a inexistência de um Estado superior aos sujeitos do direito internacional tende a atenuar o caráter propriamente jurídico das obrigações a que os Estados estariam submetidos. Quanto à teoria pura do direito, que define a ordem jurídica pela regulamentação da violência, ela só afirma a realidade de uma "comunidade jurídica" constituída pelo direito internacional mediante a interpretação das guerras e das represálias como atos de coação, previstos pelas normas do direito internacional[14].

A partir do momento em que as guerras ou represálias são interpretadas como provocadas por atos ilegítimos, o teorista do direito internacional público tem a ilusão de desenvolver um sistema de normas comparável

14. "É preciso reconhecer que a ordem jurídica internacional, ou a comunidade que ela institui, não é um Estado devido à sua extrema descentralização — O termo *Estado* só deve ser aplicado às ordens ou coletividades jurídicas relativamente centralizadas. Mas seu caráter de direito, ou de coletividade jurídica, é certo, tanto que a guerra e as represálias podem ser interpretadas como atos de coação previstos pelas normas do direito internacional, isto é, como sanções de atos ilícitos — e só podem ser isto." (Hans Kelsen, *Théorie Générale du Droit International Public*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, t. XLII, 1932, p. 134).

aos sistemas nacionais, sem encontrar obstáculos insuperáveis. Trata-se contudo de uma ilusão. Quando menos, o edifício construído com essas normas estaria muito afastado do mundo real para ter significação, embora fosse logicamente satisfatório.

Antes de mais nada, a interpretação das guerras e das represálias como sanções provocadas por atos ilícitos é uma ficção jurídica, discordante do *sentido* que os estadistas e os soldados têm dado ao uso da força. Os diplomatas e os guerreiros nunca se viram como oficiais de justiça, incumbidos da execução de sentenças de tribunais. É verdade que, na definição que Kelsen dá ao direito, não haveria direito internacional sem a regulamentação da violência e sem a sanção legal aplicável nos casos em que ocorram determinados fatos-condições. Mas a hipótese de que a violência entre os Estados é um delito ou uma sanção não é evidente, nem foi jamais demonstrada. O próprio Kelsen admite em algumas passagens que prefere esta hipótese à suposição da legalidade de algum tipo de guerra, aceita por razões políticas e não científicas.

Isto não é tudo. Numa teoria pura, seria necessário voltar a uma norma fundamental que não é, em si, uma regra de direito, mas sim um postulado que comanda todo o conjunto do sistema legal. Ora, em matéria de direito internacional, não se encontra uma norma fundamental *(Grundnorm)* que sirva de referência básica e que seja satisfatória. A fórmula *pacta sunt servanda* (os acordos devem ser cumpridos) é especial: justifica o respeito aos tratados e convenções e é indispensável à ordem internacional, mas dificilmente poderia ter justificativa lógica. Se, em vez de proclamarmos que as obrigações contraídas devem ser cumpridas, afirmarmos como norma fundamental que os Estados se devem comportar de acordo com o costume, estaremos substituindo o respeito aos tratados pelo respeito ao costume. Mas, se o primeiro tem um sentido muito limitado, o segundo tem um sentido amplo demais. De fato, que costume deve ser respeitado? Sabemos que o recurso à força é parte da conduta secular dos Estados. Como condená-lo, portanto, num sistema jurídico que pretende basear-se no costume?

Além disso, o direito internacional não possui nenhuma instância suprema que possa qualificar os fatos e interpretar as normas. De acordo com um discípulo herético de Kelsen, Panayis A. Papaligouras[15], "segundo a concepção tradicional e a de Kelsen, cada Estado constitui instância competente para decidir livremente, em cada caso particular, sem que haja qualquer possibilidade jurídica de controle. *Existe, portanto, um grande número de instâncias paralelas, com capacidade para formular re-*

15. *Opus cit.*, p. 174.

gras, que são forçadas, cada vez que ocorre um conflito, a ditar normas mutuamente contraditórias. De acordo com o direito internacional geral, só o Estado é competente para decidir se uma norma concreta é juridicamente válida, se um fato é real ou não, se deve ser qualificado como guerra ou intervenção. Se o Estado A toma uma dessas decisões, se afirma uma norma ou qualifica um fato, está propondo uma regra jurídica, que pertence ao direito internacional. Mas o Estado B é também competente para resolver as mesmas questões e sua decisão constitui também uma norma. Sempre que há um conflito internacional, a norma formulada por A será contraditória à formulada por B (senão não haveria conflito). O funcionamento de um direito internacional supra-estatal é impossível e pode ser excluído logicamente. Neste sentido, não existe um direito internacional supra-estatal." E ainda: "Tal como é concebido pela teoria tradicional, como uma ordem supra-estatal que vincula soberanamente os Estados, o direito internacional é não apenas ineficaz mas também logicamente impossível, porque suas normas não constituem um sistema coerente."

Se a teoria pura do direito falha, por não apresentar uma norma originária e por não assegurar a coerência interna do sistema, graças a uma instância suprema de interpretação, as outras filosofias do direito não chegam a melhores resultados, ao pretender fundar a força obrigatória de um direito internacional que se imporia aos Estados. Podemos admitir, com Gurvitch, a existência de fatos que sejam em si normativos; admitamos que haja um direito social puro, expressão de comunidades não-estatais; admitamos ainda que o direito internacional seja um direito de integração e não de subordinação. Mas resta o essencial: a que obriga o direito puro, espontâneo, da comunidade internacional? Onde o jurista achará a prova de que esse "direito social" proíbe ou autoriza o uso da força? Quando ele afirma que "é preciso obedecer à vontade da comunidade internacional", é muito fácil responder que a vontade comum dos Estados soberanos só existe na imaginação dos pensadores.

Quem tomar como ponto de partida os Estados e a pluralidade das "vontades soberanas" estará reduzido a invocar o consentimento dos sujeitos desse direito, sob uma forma mais ou menos sutil — como a autolimitação[16] ou o consentimento implícito. É fácil opor a essas teorias a observação de que elas não ultrapassam a soberania dos Estados, postulada inicialmente. De fato, a obrigação resultante só do consentimento não é impera-

16. Os juristas se inclinam a qualificar como "absurda" a teoria da autolimitação de Jellinek, mas ela me parece muito menos absurda do que muitas outras teorias modernas. É evidente que não oferece um fundamento para a "força obrigatória" do direito; mas é uma formulação da realidade histórica e social.

tiva. E qual o fundamento do princípio de que as regras devem sua validade só ao consentimento?

Para concluir, diremos que jamais houve uma teoria satisfatória do direito internacional — nem intrinsecamente nem em relação à realidade. Logicamente, uma teoria que postulasse o absolutismo da soberania não justificaria o caráter obrigatório do direito internacional. Politicamente, ela limitaria a autoridade da lei, encorajando a anarquia internacional. Uma teoria que afirmasse a autoridade do direito supra-estatal seria incapaz de encontrar "fatos normativos", ou uma norma originária, comparáveis a esses fatos e a tal norma, como ocorre no direito interno. Além disto, a inexistência de uma instância suprema de interpretação e de uma força irresistível de sanção comprometeria o rigor lógico dessa teoria, tornando-a estranha à realidade.

A permanência das controvérsias e as objeções válidas contra qualquer teoria (considerada em si mesma ou em seu significado político) podem ser explicadas pelo caráter ambíguo e, de certo modo, contraditório do direito internacional e da "sociedade internacional". O direito internacional, como existe hoje, deriva do *jus gentium* elaborado na Europa, sobretudo a partir do século XVI. Originalmente, o *jus gentium* tinha dois aspectos e duas significações: designava os elementos comuns de todas as legislações nacionais e as regras que se impunha, ou que se deveria impor aos soberanos no seu relacionamento mútuo. Os elementos comuns de todas as legislações eram considerados *naturais* — isto é, conformes à natureza do homem, aos mandamentos divinos ou às luzes da Razão. Na medida em que o direito das gentes era *natural*, neste sentido, aplicava-se espontaneamente ao relacionamento dos soberanos, que não podia estar sujeito a nenhuma legislação em particular. Daí provém o uso analógico do direito interno (como o direito civil), aplicado aos problemas surgidos nas relações entre Estados soberanos, cada um dos quais era considerado como uma vontade suprema e independente.

Mas, se essas relações levassem a um direito natural, concebido em termos filosóficos como superior ao direito de qualquer Estado em particular (o chamado *direito positivo*), apareceriam também à luz da análise como naturais num outro sentido: seriam conseqüência do "estado da natureza", anterior ao estado civil criado pela submissão das vontades individuais a leis derivadas de uma vontade superior. As teorias do *jus gentium*, do século XVI ao século XVIII, foram influenciadas simultaneamente pela noção de um direito natural (universal, divino ou racional) e de um estado da natureza. Sobre a questão decisiva da legalidade da guerra, as conseqüências do estado da natureza predominaram claramente sobre as exigências do direito natural. A guerra seria *justa* se fosse a sanção de um ato ilícito; se

visasse a uma satisfação ou reparação; se constituísse defesa contra agressão. Contudo, justa ou não, seria *legal* para todos os beligerantes, porque entre Estados soberanos não há tribunal que determine o direito, nem força irresistível que o imponha.

É certo que nem todos os filósofos dos séculos XVII e XVIII admitem a teoria do estado da natureza. Se os homens são pacíficos, se aspiram à sociedade, o direito válido para o estado pré-civil (isto é, para o relacionamento entre soberanias) não será fundamentalmente diverso do direito natural tradicional. Mas, a ausência de um estado civil, com tribunal e polícia, não deixa de implicar que os soberanos conservem em seu relacionamento, em larga medida, o direito de aplicar sua própria justiça. Vale lembrar, aqui, a célebre descrição do estado da natureza, ou estado natural *(L'état de nature'*, no capítulo XIII do Livro I do *Leviatã:*

"Mesmo que nunca tenha havido uma época em que os indivíduos estivessem em estado de guerra uns contra os outros, não há dúvida de que em todas as épocas os reis e as pessoas dotadas de autoridade soberana são motivados por contínua suspeição, devido à sua independência, adotando a posição de gladiadores: fitam-se e apontam suas armas mutuamente. Refiro-me a seus fortes, canhões e guarnições posicionados nas fronteiras dos reinos; e aos espiões que observam constantemente seus vizinhos — o que é uma atitude de guerra."

Hobbes aceita essa situação entre os Estados, concluindo sua descrição assim: "Como desta forma eles garantem o trabalho dos seus súditos, não provém desse estado a miséria que acompanha a liberdade dos indivíduos."

Spinoza também, no capítulo III do *Tratado Político*, retoma a idéia de que as cidades[17] independentes são naturalmente inimigas, como os homens no estado natural (§ 13), e que o direito de guerra pertence a cada cidade. Não critica a astúcia ou a má-fé[18] nas relações entre as cidades; e não encontra qualquer contradição entre um estado da natureza assim concebido e "a disposição natural que os homens têm para o estado ci-

17. *Cidade* no sentido mais geral de "agrupamento humano politicamente organizado".

18. "Cada uma das cidades ligadas por um tratado conserva o direito de zelar por seus interesses e em conseqüência cada uma se esforça, tanto quanto pode, para livrar-se dos temores e reassumir sua independência; e também para impedir que qualquer outra se torne mais poderosa. Assim, se uma cidade se queixa de ter sido enganada, não é a lei da confederação que ela deve condenar, mas sua própria falta de sabedoria, ao entregar sua salvação a uma outra cidade independente, para a qual a própria salvação é a lei suprema" (parágrafo 14). Em outra passagem, com palavras ainda brutais: "se um soberano prometeu fazer por outro o que quer que seja e as circunstâncias ou a razão indicam mais adiante que a ação prometida será nociva à salvação comum dos seus súditos, ele está obrigado a romper o compromisso assumido." (parágrafo 17).

vil", que faz com que o estado civil nunca se dissolva inteiramente (cap. VI, § 1).

Mesmo os filósofos que concebiam o estado da natureza de um modo diferente do de Hobbes reconheciam a diferença essencial entre a ordem interna das cidades e a ordem entre os Estados. No segundo tratado *Sobre o Governo Civil*,[19] Locke escreve:

Quando os homens vivem juntos em conformidade com a razão, sem uma autoridade superior, este é, propriamente, o estado da natureza. Mas a força, ou a intenção deliberada de empregar a força contra o próximo, quando não há nenhuma autoridade superior a que se possa pedir socorro; é o estado de guerra; e mesmo contra um agressor, é a ausência de tal socorro que dá ao homem o direito à guerra, mesmo se ele vive em sociedade, e quando se trata de um concidadão."

Desta forma Locke separa conceitualmente o poder executivo e o federativo[20]. O primeiro tem como função assegurar a execução "das leis municipais (internas) da sociedade, no seu interior, por todos os que dela participam"; o segundo, "a segurança e o interesse do público externo à sociedade, nas relações com todos os que lhe podem fazer bem ou mal."

De fato — acrescenta Locke — esses poderes são confundidos e não podem deixar de sê-lo, mas essencialmente são diferentes. O poder da paz e da guerra, de fazer ligas e alianças, "no concernente a todas as relações com as pessoas e as comunidades exteriores à cidade, é muito menos capaz de se dirigir com base em leis positivas, estabelecidas previamente e sempre em vigor, devendo assim ser confiado necessariamente à prudência e à sabedoria daqueles em cujas mãos repouse para ser administrado em função do bem público." As qualidades do poder federativo devem ser a prudência e a sabedoria, não o legalismo.

Nesse ponto, será Locke tributário de Hobbes, tendo recebido deste último uma influência maior da que confessa[21]? É possível, mas não é certo, pois as conseqüências do estado da natureza impõem-se mesmo a quem nega a hostilidade natural entre as pessoas, individuais ou coletivas. Com efeito, à falta de juiz e de polícia, todos devem estar prontos a se defender contra o *próximo*. Sem uma instância suprema de direito ou de fato, a ordem interestatal deixa aos responsáveis por cada comunidade a tarefa de determinar livremente as medidas necessárias à sua legítima defesa.

A tendência moderna para negar o direito natural, ou pelo menos seu caráter propriamente jurídico, parece incitar os juristas a imitar os filóso-

19. Cap. III, parágrafo 19.

20. Cap. XII, parágrafo 147.

21. Cf. Richard Cox, *Locke on War and Peace*, Oxford, 1960.

fos do século XVII, acentuando o estado da natureza em que vivem os Estados, e a sublinhar a diferença entre o direito interno e o direito internacional, chegando a negar o caráter jurídico *stricto sensu* desse direito. De fato, pelo menos até recentemente, a maioria dos especialistas do direito internacional raciocinara de outra forma, esforçando-se por demonstrar que o direito internacional é um direito autêntico, embora partisse de premissas que sugeriam aparentemente conclusão oposta. Toda teoria que toma como ponto de partida a soberania dos Estados e, de um modo ou de outro, vincula o direito internacional a essa soberania, despoja-o de certas características de *direito*.

Na minha opinião há três razões principais para que os especialistas em direito internacional tenham hesitado muitas vezes em extrair tal conseqüência das suas premissas, reduzindo (ou ampliando) o direito internacional a uma *moral positiva*, reconhecida pelas "sociedades civilizadas" mas despida da formulação rigorosa, da sistematização e do caráter estritamente obrigatório que tem o direito propriamente dito.

Em primeiro lugar, o direito internacional foi estudado e praticado por juristas formados nas disciplinas do direito interno. Inevitavelmente, passou a assumir cada vez mais uma forma jurídica. Como até 1914 os Estados europeus impunham suas concepções próprias do direito, reservando-se a liberdade de decidir que coletividades deveriam ser consideradas como Estados (e, em conseqüência, estariam protegidas pelo *jus gentium*), como o liberalismo econômico limitava a esfera de intervenção estatal, santificando a propriedade privada, teria sido paradoxal negar o caráter legal do direito internacional — justamente quando este mais se assemelhava na forma ao direito interno. De que modo se poderia considerar como simples moral positiva textos e comentários tão visivelmente inspirados pelo espírito jurídico?

Ademais, uma boa parte do direito internacional — sua teoria geral — merecia ser considerada como direito no sentido estrito: o uso comum da propriedade de todos e de ninguém (o mar), as relações entre os Estados derivados da sociedade transnacional (esta, na era do capitalismo, parecia estranha aos Estados), os privilégios e obrigações dos cidadãos de um Estado estabelecidos em outro, — todos esses problemas, nascidos da coexistência de coletividades organizadas territorialmente, estavam sujeitos a uma regulamentação elaborada incessantemente e normalmente respeitada. Os juristas discutiam sobre se o direito interno era superior ao direito internacional ou vice-versa. Na realidade, os tribunais mantinham quase sempre a supremacia do direito nacional mas, enquanto as diferentes legislações pertenciam ao mesmo gênero e a maior parte das normas do direito internacional podiam ser consideradas pelos juízes como compo-

nentes do direito interno, a controvérsia limitava-se aos especialistas[22], não chegando a preocupar a opinião pública.

Por fim, a teoria do direito supra-estatal e, depois de 1918, a Sociedade das Nações, pareceram abrir um caminho para a superação das falhas reconhecidas do direito internacional. Dizia-se que esse direito encontrava-se ainda no estágio das sociedades primitivas, sem uma instância suprema para estabelecer o direito, sem o monopólio da coação incondicional. O mesmo desenvolvimento, que fez com que surgissem nos Estados um sistema de jurisdição e uma organização policial, contribuiria aos poucos para o aperfeiçoamento legal da ordem prevalecente entre os Estados.

Mas nada justificava esse otimismo — nem no nível da teoria nem no dos fatos. Neste último, é evidente que o uso da força contra um Estado só seria comparável ao emprego da força dentro dos Estados quando nenhum deles dispusesse mais de meios materiais para se opor à ação de uma "polícia internacional". Sem isto, essa ação policial não seria diferente de uma guerra (como no caso da Coréia), arriscando-se a terminar não com a punição do culpado, mas com uma solução prudente de meio-termo, pouco conforme ao espírito de uma sanção.

No plano teórico, o caráter alegadametne "primitivo" do direito internacional era mais revelador quando se tratava do direito dos Estados "civilizados". A despeito dos tributos pagos à soberania da lei, por intermédio de pronunciamentos dos seus governantes, estes nunca deixaram de agir como se recusassem antecipadamente a autoridade dos tribunais. Os Estados firmam um tratado de arbitragem obrigatória? Logo se explica que essa arbitragem não é aplicável às matérias regidas pelo direito interno, cuja delimitação cabe aos Estados signatários (o que significa que eles podem escolher as circunstâncias em que é válida a obrigação contraída). Se renunciam a esta primeira reserva, surge uma outra, com a distinção entre os desacordos que comportam solução jurídica e os que não estão nessa categoria — distinção que já se demonstrou ser equívoca[23], mas que tem pelo menos dois significados, politicamente claros: os Estados nunca consentiram (e continuam a não consentir) em se obrigarem incondicionalmente a submeter a um árbitro ou tribunal questões que consideram vitais. Os desacordos susceptíveis de provocar a guerra são considerados *políticos*. Os Estados também não aceitam a sujeição incondicional ao direito existente, porque em certas circunstâncias os tratados e as convenções podem ser (ou parecer) injustos; hesitam em confiar em juízes que, por

22. Cf. P. E. Corbett, *Law and Society in the Relations of States*, New York, Harcourt & Brace, 1951, p. 43.

23. H. Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, Oxford, 1953.

sua vez, relutam eles próprios em assumir o encargo de julgar por eqüidade. Esta dupla recusa é a expressão de uma vontade de autonomia e implica um elemento de anarquia internacional. Criticado ou não, ele foi e é um fato original do relacionamento entre os Estados e leva logicamente àquilo que escandaliza os espíritos geométricos — o estatuto da guerra no direito internacional.

A guerra não é ilegal, como uma revolução. Pode-se dizer que "o recurso à guerra não era legal nem ilegal; o direito internacional sofria um certo eclipse no momento de escolher entre a paz e a guerra[24]". Ou ainda, em outra passagem[25]: "O que constitui uma *revolução legal* na ordem interna opera em direito internacional como uma espécie de pseudotransação legal que tem como efeito, através do princípio da eficácia, transmitir a capacidade representativa internacional. O sistema legal interno rompe-se; o sistema legal internacional, não: apenas funciona."

Enquanto a guerra for legal, ou tolerada, continuará a ser verdadeira a afirmativa de que "o direito internacional costumeiro difere do direito interno pelo menos nisto: prevê sua própria destruição mediante a simples força dos que lhe estão sujeitos. Por intermédio da sua tolerância à guerra, do papel permitido às soluções bélicas, do título atribuído às conquistas e da validade dos tratados impostos aos vencidos, pode-se conceber um só Estado impondo sua autoridade legal a todos os demais[26]."

4. *A guerra, dentro dos Estados e entre eles*

As relações entre os Estados são comportamentos sociais: os diplomatas e os guerreiros não tratam seus adversários como um objeto que se usa à vontade, ou um animal que se pode matar — a não ser no caso extremo do "selvagem", cujo caráter humano não é reconhecido. A conduta diplomático-estratégica é social num duplo sentido: desconta a reação daquele a quem se dirige e se esforça sempre por se justificar, admitindo assim a autoridade de certos valores ou regras.

Ora, tivemos a oportunidade de ver que mesmo nas civilizações superiores o direito internacional tem uma imperfeição essencial: devido à falta de uma instância superior, habilitada a interpretá-lo, corre o risco de se decompor em tantos sistemas quantos são os Estados que o interpretam.

24. Julius Stone, *Legal Control of International Conflicts*, Londres, 1954, p. 297.
25. Julius Stone, *Problems Confronting Sociological Enquiries Concerning International Law*, Académie de Droit International, Recueil des Cours, 1965, t. LXXXIX, Leyde, 1957, p. 133 (73).
26. *Ibidem*, p. 132 (72).

Não havendo uma força de coação a serviço da lei, cada um dos seus sujeitos reserva-se o direito de aplicar a própria justiça. Por que motivo essa imperfeição essencial?

Para procurar responder, distinguiremos as diversas categorias a que pertencem, no fundo, os desacordos entre os Estados. Deixemos de lado, temporariamente, os conceitos de ressonância metafísica, como a noção de *soberania*. Tomemos como ponto de partida o fato incontestável de que os homens não estão sujeitos às mesmas leis em todo o mundo. Existem vários sistemas legais, cada um deles válido para um *fragmento do espaço* e para uma *determinada população*. Uma primeira categoria de desacordos resulta da possível contradição entre a *territorialidade* e a *nacionalidade* do direito. A que obrigações um Estado está habilitado a sujeitar os cidadãos de um outro Estado, que residam em seu território? Em que medida pode um Estado privar os nacionais de um outro dos seus bens e liberdades, aplicando-lhes sua própria legislação, mesmo que esta viole os costumes admitidos como civilizados?

Os Estados não se relacionam apenas por meio dos seus nacionais que visitam outros países, mas também por meio do domínio público internacional — o mar — e, no futuro, possivelmente também por meio da atmosfera, acima de uma certa altitude, ainda não fixada. Alguns cursos d'água, embora situados dentro do território de um Estado, são de tal modo indispensáveis a outros Estados que sua utilização é garantida a todos, ou a um certo número deles, por convenções internacionais; podem surgir conflitos devido à interpretação contraditória de tais convenções ou à violação pura e simples desses atos internacionais, pelos Estados que dispõem de meios físicos para tanto. Por exemplo: o governo do Egito prejudica gravemente Israel ao proibir aos navios de bandeira israelense o trânsito pelo canal de Suez.

Em terceiro lugar, os Estados se relacionam entre si porque a economia é cada vez mais transnacional. Mercadorias cruzam as fronteiras, movimentadas por organizações estatais ou por exportadores e importadores particulares. E embora todos os Estados tenham o direito de limitar seu intercâmbio com o mundo exterior, de modo geral, ou com alguns Estados em particular, e embora possam legalmente proibir a compra ou a venda de determinados bens, a recusa súbita e coordenada de vários Estados em comerciar com um outro equivale a uma forma de agressão. O bloqueio da Iugoslávia pelos Estados do bloco soviético constitui um exemplo de desacordos desta terceira categoria. O bloqueio de Cuba é outro exemplo.

Em quarto lugar, os Estados podem adotar medidas ou tolerar atividades, dentro do seu território, tendentes a subverter o regime ou o go-

verno de um Estado vizinho. O assassínio de Saravejo, que deu origem à Primeira Guerra Mundial, foi preparado na Sérvia, cujo governo foi acusado de ter tido conhecimento desses preparativos — se é que não os tinha organizado. O recrutamento de bandos armados, destinados a promover guerrilhas no território de um Estado vizinho (ou seu aquartelamento) figurava, no período entre as duas Grandes Guerras, na definição "enumerativa" dos casos de agressão.

Finalmente, os Estados relacionam-se e eventualmente entram em conflito a propósito do objeto fundamental do direito internacional — o espaço. Podem não estar de acordo a respeito da posse de um certo território, desabitado ou semi-habitado, ou cujos habitantes não são reconhecidos como "sujeitos de direito" pelos membros da comunidade jurídica dos Estados civilizados. Podem ainda entrar em conflito sobre o traçado das fronteiras, invocando argumentos de ordem estratégica (fronteiras naturais) ou morais (o direito de autodeterminação dos povos).

Uma tal classificação abrange claramente a maior parte dos desacordos internacionais — senão sua totalidade. Na ordem inversa da enumeração precedente, os desacordos dizem respeito antes de mais nada à divisão do espaço, isto é, ao próprio conteúdo de qualquer ordem interestatal; em seguida, podem relacionar-se com a hostilidade política ou econômica de um Estado, manifestada, no seu próprio território, com respeito a um vizinho, — organizando atividades subversivas, interrompendo o comércio regular, negligenciando interesses legítimos. Finalmente, podem os desacordos ser provocados pelo modo como um Estado trata os bens e os nacionais de outro Estado.

Quando os Estados subscrevem os mesmos princípios, os desacordos relativos aos bens e às pessoas são resolvidos quase sempre de modo amigável, ou por meio de procedimentos jurídicos. Quando tal comunidade jurídica não existe, mas um determinado Estado (ou um grupo de Estados) é mais forte, ele eventualmente consegue impor respeito aos seus princípios. Foi o que fizeram os Estados europeus, no fim do século passado e no princípio deste século, ao enviar canhoneiras para obrigar outros Estados a pagar suas dívidas, ou para administrar a justiça ou as alfândegas de um país não-europeu. Quando as leis dos Estados em conflito inspiram-se em ideais incompatíveis e nenhum deles tem a força ou a vontade suficientes para coagir o outro, não há outra alternativa a não ser uma negociação diplomática, ou então a admissão da liberdade que tem cada Estado de agir no seu território como achar melhor.

Os Estados Unidos nada podem fazer em favor dos jornalistas norte-americanos condenados na Tchecoslováquia ou na União Soviética por atos que nesses países são qualificados como espionagem e que no entanto

seriam legais do outro lado da Cortina de Ferro. Fidel Castro não pretende indenizar "eqüitativamente" as companhias norte-americanas que tiveram seus haveres nacionalizados em Cuba, como a União Soviética não tem a intenção de indenizar os portadores de antigos títulos russos. A solução legal de desacordos desse tipo está condicionada mais à aproximação das legislações do que ao progresso do direito internacional: exige a homogeneidade jurídico-moral do sistema internacional. Mas este, como sabemos, tornou-se heterogêneo à medida que passou a abranger toda a humanidade.

Os desacordos da segunda categoria quase sempre podem ser submetidos a um árbitro, ou a um tribunal, e raramente afetam os interesses predominantes dos Estados. Tornam-se sérios quando manifestam uma hostilidade latente, ou quando a conduta de um Estado, considerada ilegal por um outro, não leva em conta o direito porque responde a uma necessidade (ou a uma quase necessidade) militar. Esse foi o caso, por exemplo, da violação do espaço aéreo da União Soviética pelo U2. Na verdade, as suscetibilidades nacionais transfiguram às vezes incidentes marítimos provocados por uma interpretação arbitrária do direito de visita, ou da extensão do mar territorial. Mas os Estados tornaram-se menos suscetíveis, porque o recurso à força armada é hoje mais perigoso.

As práticas que manifestam hostilidade econômica, como a recusa sem justificativa de comprar ou de vender, estão ligadas de fato aos conflitos políticos, de que são a expressão, mais do que a causa. Entre as duas guerras se havia difundido o vago temor de que o "acesso às matérias-primas" fosse recusado a certos Estados. Duas hipóteses diferentes eram invocadas: que um Estado não dispusesse das divisas necessárias para comprar as matérias-primas de que precisasse; que os fornecedores dessas matérias-primas pudessem deixar de vendê-las a certos países. Encontraremos ecos desses temores na Carta do Atlântico. É possível que, quando as reservas de produtos minerais começarem a escassear, os países com maiores reservas possam exercer uma chantagem. O que se sabe, hoje, é que há casos em que cartéis internacionais "exploram" os consumidores. Essas práticas detestáveis, que já se pôde observar muitas vezes dentro dos Estados, não estão na raiz dos conflitos solucionados mediante o recurso às armas.

Chegamos, por fim, às rivalidades mais importantes, definidas e motivadas pela delimitação e o regime das unidades políticas. São os conflitos do tipo que Proudhon desistia de submeter a qualquer outro direito[27] além do direito da força. Semelhantes, sob certos aspectos, aos outros conflitos

27. Direito subjetivo e não sistema de normas.

que separam as unidades políticas, eles adquirem, no plano interestatal, uma significação diversa.

A comparação entre a propriedade e a soberania é banal: diz-se que uma coletividade possui um território da mesma forma como o camponês possui uma terra. Pode-se imaginar que, na aurora dos tempos históricos, uma tribo tenha reservado para si um campo apropriado para o cultivo e a criação, definindo ao mesmo tempo sua propriedade e territorialidade. Contudo, desde que as coletividades converteram-se à vida sedentária e a maior parte da superfície terrestre foi ocupada pelo homem, as disputas raramente referem-se a territórios desabitados. Giram em torno da vinculação de um povo a um determinado Estado, ou do direito que tem uma população de se constituir em Estado independente. Por definição, esses conflitos, que interessam à própria existência das "unidades políticas", diferem essencialmente das disputas entre partidos, classes ou grupos — que não questionam a unidade à qual pertencem.

É certo que os Estados pretendem não agir de modo injustificado e invocam sempre razões históricas, comparáveis às concepções morais que animam os reformadores da lei, como "o direito de autodeterminação dos povos". Este exemplo ilustra a diferença profunda que há entre as concepções éticas que contribuem para o progresso da legislação interna e as idéias históricas que os moralistas desejariam impor à conduta dos Estados. À primeira vista, parece incontestável que cada um possa escolher sua nacionalidade; mas, *quem* faz a escolha e *o que* se escolhe? É a população total de uma província, ou apenas a que fala uma certa língua que deve ser considerada como sujeito da escolha? Em que momento se deverá deter a fragmentação das grandes coletividades, provocada pela hipotética aplicação sem reservas do direito de autodeterminação? Que acontecerá com as minorias que, dentro de uma determinada "unidade de opção", se tenham manifestado contra a maioria? Contudo, a idéia da autodeterminação não é vã; ela não permite resolver todas as disputas, mas autoriza condenar a violência praticada contra certas populações. Não pode ser traduzida em normas precisas, como a negação da escravidão, que foi expressa sob forma jurídica.

A história nos oferece exemplos (embora pouco numerosos) de desintegração pacífica de um Estado nacional ou imperial. A Suécia e a Noruega separaram-se sem que a primeira tenha oposto qualquer resistência à vontade de independência da segunda. Logo depois da Segunda Grande Guerra, a Grã-Bretanha concedeu independência à Índia, à Birmânia e ao Ceilão. Os exemplos contrários são mais freqüentes — mesmo na nossa época, em que a descolonização responde ao interesse esclarecido das metrópoles Assim, a Holanda só se resignou à independência da Indonésia,

coagida pela rebelião dos indonésios e pelas Nações Unidas (ou os Estados Unidos). Sabemos o tempo que durou a rebelião argelina e a guerra da Indochina. Quase sempre os nacionalistas provaram pela luta sua capacidade de se constituir em nação. Se a desintegração imperial raramente é pacífica, a integração nacional provavelmente nunca o foi — quer se trate da Grã-Bretanha, da Alemanha ou da França. E a transição de um regime para outro — a revolução — é sempre violenta.

Os pacifistas aspiram a uma história sem violência, mas não levam em conta as relações entre *revolução* e *guerra* num mundo onde a interdependência dos povos aumenta progressivamente. Na Argélia, os muçulmanos revoltam-se contra a soberania francesa; os húngaros revoltam-se contra o regime comunista de Rakosi. Mesmo teoricamente, qual poderia ser a "solução jurídica" para rebeliões que afetam interesses dos outros Estados, uma vez que o êxito dos rebeldes teria repercussões sobre a relação mundial de forças ou de ideologias? Historicamente, esses conflitos nunca foram (e não podem ser) submetidos a um tribunal que pronuncie uma sentença após procedimento semelhante comparável a um processo civil ou criminal e com critérios análogos. Teoricamente, há duas formas de reduzir o volume da violência: isolar o teatro da rebelião ou impor aos dois campos em luta a decisão de um poder externo, supranacional.

No século passado, o direito internacional do sistema europeu homogêneo recomendava implicitamente o método do isolamento, que as regras costumeiras da não-intervenção tornavam mais ou menos obrigatório, no interesse da sociedade interestatal. A prática norte-americana de não reconhecer os governos que chegam ao poder mediante golpes de Estado era criticada em nome da teoria da não-intervenção. Os governos que exercem efetivamente o poder num determinado território, sujeito à sua soberania, devem ser reconhecidos, qualquer que seja sua origem. Se se começar a fazer perguntas a respeito de tais governos, não será possível evitar a confusão funesta entre o reconhecimento — ato estritamente jurídico, que deveria ser puramente declaratório (e não constitutivo) — e a aprovação ideológica ou moral de um determinado governo.

Sabemos também que a doutrina do isolamento não é nem aplicável nem aplicada quando os soberanos — sejam reis ou o partido comunista — unem-se contra os revolucionários, ou contra-revolucionários; quando cada um dos blocos em que se divide o sistema internacional é obrigado a interferir, de um modo ou de outro, em todas as guerras civis, pelo medo de que o partido adverso conquiste uma posição vitoriosa. No século passado, o isolamento era corrigido às vezes pela intervenção do conserto das grandes potências: a sociedade internacional ditava uma solução que nem sempre era eqüitativa, mas que permitia o restabelecimento da paz. No

sistema heterogêneo dos nossos dias, os Estados raramente entram num acordo para se abster ou para impor uma solução, elaborada em comum e aceitável por todos.

A despeito das dificuldades criadas pela heterogeneidade do sistema e pelas ideologias transnacionais, os Estados não deixam de recorrer, em todas as oportunidades, ao método do isolamento e ao da solução comum. Em 1936, nem a Itália fascista nem o III Reich — e nem sequer as democracias — respeitaram os acordos de não-intervenção a respeito da guerra civil espanhola (embora as democracias os tenham violado menos). Contudo, para evitar a internacionalização do conflito, criaram pelo menos uma fachada de não-intervenção. Ao denominar "corpos de voluntários" as divisões do seu exército regular enviadas à Coréia, os governantes da China Popular manifestaram claramente a intenção de não declarar a guerra (o que poderia arrastar os beligerantes a uma escalada). Os "voluntários" representavam uma fórmula intermediária entre o acordo de não-intervenção (violado pelo fornecimento clandestino de material bélico e de soldados) e a internacionalização oficial de um conflito interno que obrigaria à beligerância das superpotências, protetoras dos rebeldes ou do poder estabelecido legalmente. Hoje, todas as guerras civis comportam, num grau variável, o "isolamento" e a "internacionalização".

A conclusão, que me parece evidente mas que é freqüentemente ignorada, é que não se pode conceber uma diplomacia não-violenta num mundo em que persiste a violência na política entre os Estados. Os membros da sociedade internacional não podem ficar indiferentes ao que acontece dentro de cada um dos outros membros; eles se dizem indiferentes quando as mudanças de regime e de governo não alteram substancialmente os atores e as regras do jogo — isto é, quando o sistema é homogêneo. Mas não podem afetar indiferença quando a substituição de um regime provoca mudança de aliança. Quando a metade dos Estados não tem nem um regime legítimo (isto é, admitido como tal pela maioria da população) nem estável (isto é, com a segurança de um mínimo de continuidade e de força), a instabilidade interna e a precariedade do equilíbrio multiplicam-se e a paz transforma-se numa guerra fria.

Num sistema heterogêneo, a paz entre os Estados exclui o acordo implícito dos soberanos contra os rebeldes e os heréticos, uma vez que a heresia num bloco corresponde à ortodoxia do outro. Nessas circunstâncias, a paz exigiria no mínimo a abstenção recíproca — mas esta, por sua vez, não é possível, devido à unificação técnica do mundo e à vocação universal das ideologias da nossa época. A coexistência pacífica tem como resultado a hipocrisia diplomática: é a guerra fria que determina a realidade das relações internacionais.

Não poderia ser diferente, uma vez que, quando a propriedade é anárquica, o direito internacional, que regulamenta um certo tipo de relações sociais, não basta para estabelecer a ordem.

5. *Direito internacional: progresso ou declínio?*

Devemos concluir que o direito internacional está em progresso ou em declínio? Pessoalmente, não vejo qualquer progresso, quer se trate da sociedade transnacional, do sistema internacional ou da consciência da comunidade humana.

Os meios de transporte e de comunicação são hoje incomparavelmente superiores ao que foram no passado. No Ocidente, o número de pessoas que viajam ao exterior é considerável. Nunca tantas pessoas visitaram tantos países estrangeiros; nunca tantas pessoas são expostas a tantas imagens de países que nunca conheceram — na tela do cinema ou do televisor. Mas seria ilusório tomar a porcentagem das pessoas que saem do seu país, ou do número de quilômetros percorridos, em média, por uma mercadoria, antes de ser consumida, como um critério válido que denote o crescimento da sociedade transnacional.

Antes de mais nada, mesmo retendo esses sinais externos, e quase materiais, não faltam fenômenos contraditórios e linhas de evolução divergentes. A sociedade transnacional é mundial, num sentido em que nunca o foi antes. Por isso mesmo, a intensidade do intercâmbio de bens e serviços, como de pessoas, é muito grande dentro da Europa, mas é pequena entre o Extremo Oriente e a Europa, por exemplo. No mundo soviético, o comércio internacional não é feito por particulares — não é uma atividade transnacional. Por isto, está subordinado aos interesses do Estado. As democracias populares restringem o direito de seus cidadãos viajarem pelo exterior; as fronteiras dos Estados "proletários" estão cercadas com arame farpado e são iluminadas à noite por refletores — como os campos de concentração. Em dez horas se pode voar de Moscou a Washington — mas, qual a porcentagem dos cidadãos soviéticos que teriam a possibilidade de ser autorizados a fazer essa viagem?

Assim, a *heterogeneidade do sistema* impede o pleno desenvolvimento da sociedade transnacional, que os meios materiais tornariam possível, e rompe a unidade moral da coletividade humana. A forma inferior da solidariedade é a *interação*, num ponto determinado do sistema, que repercute em todos os outros pontos. Neste sentido, todas as unidades políticas, ou quase todas, são solidárias. Uma forma superior de solidariedade, acima da simples interação, seria a *auto-regulagem*, que implica a qualifica-

ção uniforme, por todos os membros do sistema, de um acontecimento dado. Mas, nenhuma dessas duas variedades existe no sistema atual.

Um sistema pluripolar homogêneo tem uma certa capacidade de se auto-regular: movidos pelo medo da monarquia universal, os principais atores têm a tendência de limitar suas ambições, poupando-se mutuamente os ajustes de contas; e tendem a substituir um ator que falha por um outro. Contudo, é precisamente esta última fórmula que marca os limites estreitos da auto-regulagem: nenhum ator pode, a longo prazo, contar com ela para salvaguardar sua existência. A Polônia foi eliminada do mapa da Europa sem que o sistema europeu tivesse sido destruído. Mesmo a auto-regulagem restrita fica na dependência de uma grande guerra, ou do desenvolvimento rápido dos recursos de um dos protagonistas.

Um sistema bipolar heterogêneo, de que participem muitos Estados instáveis, não tem nenhuma capacidade de auto-regulagem. Cada ator principal (isto é, cada bloco) sabe que não será poupado pelo rival se não tiver meios de se defender. As potências não têm um interesse comum em manter o equilíbrio aproximado que há entre elas: fazem um esforço, cada uma de seu lado, para impedir a todo custo que o inimigo adquira uma superioridade de forças.

Hoje, menos ainda do que no passado, não se pode dizer que os mesmos acontecimentos sejam interpretados em todo o mundo sempre da mesma forma — considerados justos ou injustos, favoráveis ou contrários à liberdade. É certo que os homens reagem a uma catástrofe *natural* como a uma infelicidade que tocasse a humanidade inteira e cada homem em particular. Uma inundação ou fome na China não desperta sentimento de satisfação mesmo no anticomunista mais exaltado. Da mesma forma, não creio que o comunista mais fanático alegre-se com a ruptura de uma barragem construída pelos capitalistas. Contudo, essas emoções solidárias são raras e pouco intensas, comparadas com as emoções nacionais e ideológicas que unem povos ou blocos, mas dividem a humanidade!

Está claro que tais emoções são muitas vezes contraditórias. O cidadão e o estadista regozijam-se às vezes com o êxito conseguido por país de outro bloco. O primeiro cosmonauta soviético foi saudado como europeu pelo povo inglês e por chefes de Estado da Europa ocidental. Mas essas emoções nem sempre se compatibilizam com o jogo diplomático. Por outro lado, basta assistir a uma partida entre equipes nacionais para perceber que a identificação do indivíduo com o grupo é poderosa e o respeito à espécie e às regras é débil.

Nunca os valores e interesses comuns foram determinantes das condutas dos atores *nas situações mais importantes* — nas cidades gregas, na co-

munidade cristã ou no concerto europeu. Em tempos de paz, a consciência marginal da civilização comum tinha alguma influência na solução dos problemas secundários, mas era abafada pelas paixões, toda vez que se apelava para as armas.

No sistema mundial contemporâneo, a sociedade tem mais motivos para provocar conflitos e menos motivos para agir como uma unidade. Cada uma das superpotências se esforça por convencer seus nacionais e os não-alinhados de que o regime adversário é odioso. Os mesmos fatos são detestáveis segundo uma ideologia, admiráveis de acordo com a outra. A crer na propaganda de Moscou, as eleições livres e os partidos múltiplos apenas ocultam a tirania dos monopólios; segundo a propaganda de Washington, a ditadura do proletariado e as eleições por maioria de 99% não passam de disfarce para o despotismo do partido único. A *comunicação* entre os povos está bloqueada pelas interpretações contraditórias, integradas às próprias mensagens — embora os meios de transmissão dessas mensagens sejam, em número e rapidez, incomparáveis aos do passado. De nenhum modo se poderia dizer que os membros da sociedade transnacional ou internacional desejam que a humanidade seja *una*, como as comunidades nacionais. Os homens e os Estados talvez tenham medo de que a humanidade desapareça numa catástrofe apocalíptica; mas não concebem a unidade humana como uma realidade, ou um ideal, da mesma forma como aspiram à prosperidade, à expansão e à glória de um povo, de um bloco ou de uma ideologia. O temor da guerra inspira aos combatentes a moderação, mas não é suficiente para reconciliá-los.

Se são essas as relações sociais a que se aplica o direito internacional, só por milagre ele pareceria estar progredindo.

Concedo que as convenções internacionais sejam cada vez mais numerosas; que o domínio das relações entre os Estados sujeitas a uma forma de legalização seja cada vez mais amplo; que o respeito às leis seja demonstrado por um número crescente de Estados, numa variedade de circunstâncias cada vez maior. Não estou certo de que nenhuma dessas proposições seja verdadeira, mas, supondo que todas o fossem, o essencial não se alteraria. Não se pode julgar o direito internacional em períodos calmos e a propósito de problemas secundários. No que se refere às crises, isto é, aos conflitos internacionais, procurar-se-á em vão algum sintoma de progresso. Se nosso objetivo é a paz pela lei, continuamos muito distantes dele. Se o objetivo é simplesmente a limitação da guerra — considerada como atividade legal dos beligerantes —, estamos mais distantes dessa finalidade do que em qualquer outra época, desde o fim das guerras religiosas.

O direito internacional que se transformou no direito do sistema mundial é, essencialmente, o *jus europaeum*. Sua aplicação estava limitada,

inicialmente, às nações cristãs, depois às européias, estendendo-se em seguida às nações "civilizadas" — mais tarde, "nações amantes da paz". Hoje, a "igualdade soberana", que em outros tempos era reservada aos privilegiados, isto é, aos "grandes" da sociedade internacional (cujo centro era a Europa), é concedida explicitamente a todos os Estados, pequenos ou grandes, que resultaram da desagregação dos impérios coloniais. Os Estados que assumem responsabilidade pelas populações "não-autônomas" precisam agora agir em função do seu bem-estar e desenvolvimento. Já passou o tempo em que um deputado, na Câmara dos Comuns, em Londres, podia declarar francamente, sem qualquer vergonha, que a Inglaterra só procurava *lucro* na administração da Índia. A ideologia do dever que têm os países ricos e civilizados, com relação aos povos que não alcançaram ainda os níveis da civilização moderna, é mais do que uma homenagem prestada pelo vício à virtude, é a tomada de consciência de um fato histórico: a extensão mundial do sistema interestatal.

Contudo, além desses fatos, não há qualquer indicação de progresso a respeito dos pontos essenciais. Para que se chegue ao império da lei, é preciso que os Estados desistam de aplicar sua própria justiça, que os cidadãos e os governantes acreditem que a sujeição dos Estados a um juiz imparcial é moralmente recomendável. Ora, Kruschev já declarou que não hesitaria em se opor a uma decisão unânime das Nações Unidas, se ela contrariasse o interesse da União Soviética. A despeito da sua vinculação à ideologia da paz pelo direito, os Estados Unidos relutam em transferir para outrem o poder de decidir o que pertence ao campo do direito interno.

Hoje, há menos Estados capacitados a resolver suas disputas pelas armas — mas a maior parte dos que não podem fazê-lo lamenta a potência perdida. Não houve um clamor de indignação moral, na França, contra o bombardeio de Port Said e as operações em Bizerta, em julho de 1961. Na Grã-Bretanha, a opinião pública foi menos hostil a Sir Anthony Eden e à expedição de Suez do que os intelectuais. Se é verdade que o direito não pode (nem deve) preceder de muito os valores efetivos da consciência humana, é óbvio que não chegou ainda o momento de proibir legalmente os Estados de aplicar sua própria justiça.

Não se poderia dizer que os Estados hoje violam mais freqüentemente do que no passado o código de boa conduta internacional, mas esse código é hoje menos visível do que outrora. Os Estados declaram a guerra menos vezes, mas muitas práticas que no passado teriam implicado uma declaração formal da guerra deixaram de ser consideradas incompatíveis com a manutenção de relações diplomáticas.

A conclusão *que não se deve tirar* dessas observações é a de que a paz, em nossa época, depende do progresso do direito internacional, ou de que tal

progresso daria uma contribuição substancial, à causa da paz. Não é impossível imaginar uma constituição internacional, imitada das constituições nacionais, estabelecendo um poder executivo (o Conselho de Segurança reformado), um poder legislativo (a Assembléia Geral das Nações Unidas), um tribunal (a Corte Internacional de Justiça) e uma polícia (as forças armadas postas à disposição do Executivo). Juristas norte-americanos já chegaram mesmo a elaborar um plano pormenorizado dessa constituição[28], que, a título de experimento intelectual, não deixa de ter interesse. Mas faríamos mal em dar excessiva importância a esses divertimentos estudiosos. Os fatos da realidade internacional são as rivalidades de poder, as contradições de interesses, as incompatibilidades ideológicas. Enquanto subsistirem esses fatos, o Conselho de Segurança não terá à sua disposição forças armadas capacitadas a vencer as resistências dos Estados, e as grandes potências não estarão dispostas a obedecer à maioria de uma assembléia (qualquer que seja o método de representação que esta adote). O veto é um símbolo, não uma causa. Uma grande potência não acata ordens e não se deixa coagir.

Deve-se concluir, então, que a paz pelo direito é um falso ideal, que contradiz a natureza do homem e da sociedade? Ou que é uma *idéia de razão*, no sentido kantiano — isto é, uma idéia que anima a ação e indica um objetivo, mas que nunca será inteiramente realizada.

O direito é uma regulamentação da vida social, derivada do costume, que justifica e inspira uma concepção do justo e do injusto, consolidada pela formulação sistemática e o sistema jurisdicional, cujos meios de coação permitem normalmente fazê-la respeitar. Essa regulamentação deriva, em parte, da força que criou o Estado, o regime, ou a constituição. Dentro das coletividades, porém, a função original da força é quase sempre discreta, esquecida, disfarçada. As modalidades extremas da desigualdade desapareceram, ou foram atenuadas progressivamente. Os valores comuns unem aqueles que originalmente foram vencedores e vencidos.

Das diversas modalidades do direito interno, é o direito constitucional que está hoje mais perto das suas origens violentas. É também o mais difícil de revisar pacificamente, o que é mais freqüentemente interrompido pelo recurso às armas. O direito que deveria estabelecer a paz entre as nações seria semelhante ao direito constitucional, mais do que qualquer outro, porque precisaria dividir o poder entre as diversas instâncias da organização internacional.

28. Greenville Clark e Louis B. Sohn, Cambridge, Harvard University Press, 1958. Há uma tradução francesa: *La Paix par la Loi Mondiale*, Paris, Presses Universitaires de France, 1961.

Em que condições seria teoricamente possível o funcionamento de uma constituição da sociedade internacional? Na minha opinião, há três condições. Para que os Estados submetessem sua conduta externa ao império da lei, seria necessário que os governos fizessem o mesmo, internamente, com relação a seus povos. É absurdo imaginar que os governantes comunistas, que desprezam o princípio da maioria e manipulam as eleições, respeitarão espontaneamente as decisões tomadas pela maioria dos votantes num parlamento internacional. Para usar a linguagem de Kant, podemos dizer que a constituição pelo menos dos principais Estados deveria ser *republicana* — fundada no consentimento dos cidadãos e no exercício do poder de acordo com normas estritas e procedimentos legais.

Satisfeita esta primeira condição, haveria uma segunda: os Estados deveriam ter consciência do seu parentesco (o sistema internacional deveria ser homogêneo). Começaria então a existir uma comunidade internacional e logo uma sociedade supranacional, que escolheria judiciosamente, no caso de uma crise local, entre o "isolamento" e uma "solução imposta".

Entretanto, se essa "comunidade internacional" não pode ser concebida sem a homogeneidade dos Estados que dela participam, sem o parentesco dos ideais, e a semelhança das práticas constitucionais, estas condições necessárias não serão ainda suficientes. Será preciso que os Estados digam "adeus às armas" e que aceitem tranqüilamente a jurisdição de um tribunal de desacordos — mesmo nas controvérsias relativas à divisão de territórios e de riquezas.

Mas, será possível uma sociedade internacional homogênea, sem corrida armamentista, sem conflitos territoriais e ideológicos? A resposta é *sim*, num plano abstrato, e sujeita a diversas condições. O fim da corrida armamentista exigirá não apenas que os Estados não alimentem suspeitas mútuas, mas também que não queiram mais usar a força para impor sua vontade. As vontades de potências coletivas precisariam desaparecer — ou antes, transformar-se. Quanto aos conflitos de natureza econômica, que no passado não foram causa direta ou principal das guerras, mas que tornam inteligíveis, a nosso espírito utilitarista, as guerras das civilizações tradicionais, eles em nossos dias têm diminuído de importância autonomamente: todas as sociedades modernas podem crescer em intensidade melhor ainda do que em extensão.

Vamos reunir os resultados da nossa análise: sistema homogêneo, Estados que não alimentam suspeitas recíprocas, respeito aos mesmos ideais jurídicos e morais, atenuação dos conflitos econômicos e demográficos — pacificada pela lei, a humanidade se pareceria às comunidades nacionais, onde a competição dos indivíduos e dos interesses raramente reveste-se de

caráter violento. Cabe perguntar, porém, se esse mundo pacífico, sob o império da lei, de conformidade com a idéia da razão, estaria ainda dividido em Estados, ou seria uma federação mundial, talvez um império universal.

Motivados pelo amor à paz, ou pelo medo da guerra, devemos almejar essa federação, ou império?

CAPÍTULO XXIV

Além da Política de Poder
II. A Paz Imperial

De acordo com os precedentes históricos, a solução para a crise atual deveria ser o império universal. Os chamados "impérios universais" historicamente tiveram a função de unificar zonas de civilização, pondo fim a conflitos entre soberanias rivais. O raciocínio analógico sugere que o império universal, nesta segunda metade do século XX, deveria englobar toda a humanidade.

Este raciocínio, que encontramos explorando as amplas perspectivas abertas por Toynbee, não foi por nós admitido ou rejeitado, pois a situação comporta diferenças tão marcantes quanto as semelhanças com relação a outras situações clássicas.

Para começar, as guerras deste século destinaram à unidade imperial não toda a humanidade, porém apenas o hemisfério setentrional. O sentimento nacional é ainda tão forte que nenhum *imperium* confessa sê-lo. Se as tropas russas e norte-americanas se retirarem da Europa, todos os Estados tenderão a reassumir sua autonomia. E o que é verdade na Europa é mais verdade ainda em outras regiões do mundo. Os Estados recém-criados preservam com zelo sua nova independência. O conflito ideológico restringe as comunicações entre os povos dos dois lados da Cortina de Ferro e serve de obstáculo à consciência do interesse comum a toda a sociedade internacional. Se a URSS já tem tanta dificuldade em manter a coerência do seu bloco na Europa, que aconteceria se ele se estendesse a todo o hemisfério norte, ou aos dois hemisférios?

Não tenho a intenção de especular aqui sobre as possibilidades de unificação imperial; quero apenas analisar os requisitos da paz imperial — da mesma forma como analisamos, no capítulo anterior, os requisitos da paz pelo direito. A diferença entre os dois pontos de partida é a seguinte: os defensores teóricos da paz pelo direito admitem como premissa a pluralidade dos Estados e se perguntam como submetê-los ao império da lei; os

pensadores que elaboram a teoria da paz imperial constatam que a pluralidade dos Estados implica o risco da guerra e se perguntam como resolver o problema da soberania.

1. *Os equívocos da soberania*

Até aqui empregamos o termo *soberania* sem defini-lo com rigor, porque ele nos permitia designar o fato originário do sistema internacional. Um fato historicamente incontestável: as unidades políticas, que mantêm um relacionamento competitivo, pretendem ser juízes, em última instância, dos seus interesses e da sua conduta. Contudo, há tantas teorias, jurídicas e filosóficas, a respeito desse conceito, e o ideal da delegação de soberania se difundiu a tal ponto que é impossível deixar de lembrar aqui as controvérsias acadêmicas sobre o assunto.

A soberania pode ser considerada ao mesmo tempo como o fundamento da ordem intra-estatal e interestatal. Diz-se que um Estado é soberano porque, dentro do seu território, o sistema legal que postula, ou com o qual se confunde, é a instância suprema — exceção feita às regras consuetudinárias, obrigatórias para todos os Estados "civilizados", e às obrigações constantes de convenções ou tratados. Esse sistema só está em vigor, entretanto, dentro de um espaço limitado, aplicando-se apenas às pessoas de uma certa nacionalidade. Portanto, se a soberania é absoluta, a ordem dentro do Estado é essencialmente diferente da ordem interestatal, porque a primeira implica a sujeição a uma única autoridade, que a segunda exclui.

Os juristas, os filósofos e os estudiosos de relações internacionais acentuam hoje o caráter *histórico* da doutrina da soberania. Do século XVI ao XVIII, os pensadores buscavam a autoridade incondicional, não subordinada a qualquer potência terrestre, a qualquer lei humana, perguntando-se ao mesmo tempo *onde* essa autoridade residiria e *como* poderia ser justificada. O universo cristão estava prestes a se dissolver. Elabora-se a ideologia do movimento que se manifestaria com a monarquia absoluta e o Estado nacional. O princípio da soberania absoluta atendia à ambição dos reis, a seus desejos de livrar-se das restrições impostas pela Igreja e pelo Império, instituições remanescentes da Idade Média. Permitia, ao mesmo tempo, que se condenassem os privilégios dos corpos intermediários — os senhores feudais, as cidades, as corporações —, privilégios que deixariam de ter fundamento se a vontade do soberano fosse a única fonte de direitos e deveres.

Ao elaborarem suas teorias "implicitamente normativas", os juristas modernos prendem-se de boa vontade ao conceito de soberania, quer não

distingam entre a ordem jurídica e a ordem estatal, como Kelsen e seus discípulos, quer reduzam a ordem estatal a um setor de ordem jurídica mais ampla. No primeiro caso, o conceito de soberania é inútil, porque, num plano puramente teórico, significa apenas a validade, num espaço determinado, de um certo sistema de normas. No segundo, é nocivo, porque sugere que os imperativos jurídicos retiram sua força obrigatória da vontade dos poderes do Estado, insinuando que toda ordem legal é um sistema de comandos. Mas os teóricos realistas da política externa se inclinam a aceitar a noção de soberania, para lembrar que cada unidade política legisla para si e não aceita uma autoridade externa.

É assim que Henry J. Morgenthau qualifica a autoridade soberana de *highest law-giving and enforcing authority* (autoridade suprema que promulga a lei e a aplica), considerando-a essencialmente indivisível. Uma autoridade soberana partilhada seria uma contradição *in adjecto*, como um círculo quadrado. Dentro de uma coletividade politicamente organizada não pode haver dois soberanos, como não pode haver dois generais comandando um exército. Mesmo nos regimes democráticos, há um só poder soberano, a despeito das aparências. "Como numa democracia essa responsabilidade está normalmente adormecida, só podendo ser percebida através da rede de arranjos constitucionais e de regras legais, pensa-se muitas vezes que ela não existe e que a autoridade suprema — que formula a lei e a aplica —, outrora entregue a uma pessoa (um monarca), está agora distribuída entre as diversas instâncias coordenadas do governo, de tal modo que nenhuma dessas instâncias é superior às demais[1]." Trata-se, porém, de uma ilusão. Empenhados no vão esforço de fazer da democracia um governo de leis, e não de homens, os reformadores se esquecem de que em todo Estado "deve haver um homem, ou um grupo de homens, que assuma a responsabilidade última pelo exercício da autoridade política".

A soberania pertence à autoridade ao mesmo tempo *legítima* e *suprema*. Por isto a busca da soberania é, simultânea ou alternativamente, *a busca das condições que fazem com que uma autoridade seja legítima e do local (pessoas ou instituições) onde ela reside*. A primeira questão, no nível mais elevado, é propriamente filosófica. É um fato indiscutível que, através da história, o fundamento e a extensão do direito de comandar e do dever de obedecer se transformaram. Em todas as sociedades modernas os governantes professam a *idéia democrática:* não pretendem "possuir" os territórios e os povos, como os antigos monarcas, nem basear sua autoridade no nascimento ou na força. Mas as duas interpretações da idéia democrática — partidos múl-

1. H. J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, p. 261.

tiplos, eleições disputadas, regras constitucionais, de um lado; partido único, como vanguarda do proletariado, de outro — reconstituem uma dualidade de fato e de "fórmulas"[2]. As autoridades eleitas, vencedoras temporárias na competição legal entre os partidos, ou os membros do *Praesidium*, vencedores também provisórios na luta entre as facções e personalidades políticas, dão ordens *legitimamente* — se essa legitimidade refere-se à *fórmula* própria de cada regime. Nem a fórmula democrática nem a soviética, e nem mesmo a idéia democrática constituem respostas definitivas à questão da autoridade legítima (a idéia democrática exige uma filosofia em que se possa fundamentar). Podemos, contudo, não avançar além dessas fórmulas contraditórias e da sua idéia comum.

Deixemos de lado este primeiro aspecto da soberania, ficando entendido que toda filosofia da legitimidade justifica o estabelecimento de um regime e o domínio de certas pessoas. Vamos considerar a procura, dentro das coletividades, da instância em que reside o poder soberano: essa procura também não nos trará resultados inequívocos, porque se desenvolve ora no terreno da *autoridade do direito*, ora no do *poder de fato*.

Na expressão *soberania do povo*, o conceito não se aplica ao detentor efetivo da autoridade, mas à coletividade da qual, de acordo com a lógica da constituição, deriva a autoridade das leis e dos governantes. Num nível mais próximo do real, evoca-se a soberania da Corte Suprema dos Estados Unidos — no caso de conflito entre um cidadão e os tribunais, ou entre o governo federal e um dos 50 Estados federados, a última palavra é dada aos juízes, cuja soberania está ligada à primazia da constituição — ela própria estabelecida pela vontade original dos Estados da federação. Mas não se pode dizer que nos Estados Unidos a Corte Suprema seja soberana no mesmo sentido em que o termo era aplicado aos reis, nos antigos regimes absolutistas. A Corte Suprema não exerce nem o poder executivo nem o federativo, para usar a terminologia de Locke. Parece-me incômodo empregar o conceito de soberania para designar o centro do poder efetivo, uma vez que este está, de fato, *dividido*.

A afirmativa de H. Morgenthau de que em todos os Estados há alguém, ou um grupo, que assume a responsabilidade última pelo exercício do poder comporta uma parte de verdade — como a teoria sociológica da oligarquia: em última análise, as decisões relativas ao conjunto da coletividade são tomadas por uma, ou algumas pessoas. Contudo, se atribuirmos a essa "elite do poder" a soberania, esta não poderá ser qualificada de absoluta ou indivisível.

2. Distinguimos aqui a *idéia democrática*, no nível mais abstrato, da *fórmula*, mais próxima da realidade, que justifica ou a pluralidade partidária ou o sistema de partido único.

Em qualquer regime constitucional pluralista a divisão do poder resulta ao mesmo tempo dos textos legais vigentes, dos costumes e das pessoas que integram aquela coletividade. Nos Estados Unidos, por exemplo, quando se trata da paz ou da guerra, a iniciativa pertence ao presidente da república, devendo haver assentimento ou recusa (esta última, muitas vezes impossível, se as hostilidades já começaram) do Congresso, sem que a constituição preveja — na letra ou na prática — a influência que vão exercer sobre a política externa, num determinado período, a personalidade do presidente, a influência dos seus conselheiros, a ação dos diferentes grupos de pressão.

Na Grã-Bretanha também o poder pertence ao Gabinete, mais do que aos deputados, enquanto o primeiro-ministro dispõe de uma maioria coerente e disciplinada na Câmara dos Comuns. O costume e a prática têm contribuído para que o Gabinete tenha bastante poder, sem que contudo seja necessariamente a autoridade máxima, em casos de crise. Em junho de 1940, o partido conservador, a despeito de ser majoritário, não queria nem podia governar sem a colaboração do partido trabalhista: a instância suprema passou a ser, nesse caso, a Câmara dos Comuns, a Coroa, a opinião pública ou a classe política em geral? Na Grã-Bretanha, como nos Estados Unidos, uma ou algumas pessoas decidem e agem nos períodos de perigo nacional: o presidente da república ou o Gabinete; o primeiro, eleito mediante procedimento constitucional; o segundo, escolhido formalmente pela Coroa e efetivamente pelo partido majoritário (nos períodos de tranqüilidade; quando há uma crise, pelo conjunto da classe política). Essas pessoas (ou pessoa) são as que exercem o que Locke chamava de "poder federativo": são elas que conduzem as relações da coletividade com as outras coletividades, e não se confundem necessariamente com os que têm, no papel, *the supreme law-giving or law-enforcing authority*.

A fórmula da autoridade absoluta e indivisível, falsa quando aplicada ao poder efetivo dentro das unidades políticas, é verdadeira quando aplicada aos atores presentes no cenário internacional? *De fato*, é incontestável que num espaço dado prevalece normalmente um só sistema de normas, originando-se numa só instância legiferante, aplicado por uma só organização jurisdicional. Do ponto de vista do *direito*, a *soberania externa* significa a mesma coisa que a *independência;* a insistência sobre a soberania sugere uma filosofia contrária ao primado do direito internacional, ajustada à prática dos Estados, que se reservam o direito de interpretar suas obrigações e de prover sua própria defesa.

No curso da história, houve muitas vezes situações intermediárias entre a independência e o desaparecimento total da soberania — especialmente no século passado. Os Estados europeus não "reconheciam" as cole-

tividades dos outros continentes da mesma forma como se "reconheciam" entre si. O princípio da *igualdade soberana,* inscrito na Carta das Nações Unidas, era aplicado só às nações européias — talvez mesmo só às grandes nações européias. Em nossos dias assistimos à extensão a todos os Estados (até mesmo a coletividades que mal merecem essa qualificação) do princípio constitutivo do *jus gentium europaeum.*

No século passado, os Estados europeus protegeram muitas vezes seus cidadãos dos tribunais locais, incumbindo seus próprios funcionários de gerir as finanças ou as alfândegas de um Estado que não pagava suas dívidas, e chegando mesmo a assumir a responsabilidade pelas relações externas de um Estado, que passava a ser um *protetorado.* Nessas circunstâncias, o Estado não-europeu deixava de ser *the supreme law-giving and law-enforcing authority* dentro do seu próprio território. A partir de que momento esse Estado teria perdido a soberania? Ninguém dirá que em 1953 a Tunísia e o Marrocos eram Estados soberanos; mas sem dúvida eram Estados, sujeitos do direito internacional. Cuba teria sido um Estado soberano, depois que a emenda Platt, constante do Tratado de Havana, de 1901, concedeu aos Estados Unidos "the right to intervene for the preservation of Cuban independence, the maintenance of a government adequate for the protection of life, property and individual liberty"[3]?

A resposta depende, obviamente, do critério que adotarmos para definir soberania. A despeito das "concessões" e da gestão de suas alfândegas por funcionários estrangeiros, a China tinha conservado, no século passado, a maior parte do seu "poder federativo" e continuava a conduzir suas relações externas por intermédio de seus nacionais. Quanto à Tunísia e ao Marrocos, se se aplicassem estritamente os tratados de proteção, guardariam a maior parte da autonomia interna, embora só se comunicassem com os demais Estados através do residente francês; as autoridades incumbidas de legislar e de fazer respeitar as leis seriam essencialmente tunisianas e marroquinas, não francesas.

É incontestável que certas coletividades organizadas territorialmente perderam, durante um período mais ou menos longo, alguns dos atributos da soberania, para reavê-los, ou então perdê-los definitivamente, integrando-se em coletividade maior. A Tunísia e o Marrocos reconquistaram os atributos transitoriamente perdidos; os cantões suíços e os Estados da federação norte-americana renunciaram em definitivo à soberania. Os Estados ou semi-Estados não-europeus conseguiram a revogação dos tratados desiguais, tornando-se livres para determinar sua constituição, leis, política externa, a composição das suas forças armadas, a gestão das suas

3. Cf. Morgenthau, *opus cit.*, p. 251.

finanças (o que não exclui que, como todos os Estados, estejam sujeitos às obrigações do direito internacional, dos tratados, convenções e costumes).

Tudo se passa como se, de um lado, a soberania (mesmo a externa) fosse de fato divisível, mas como se sua divisão, pelo menos em nossa época, fosse precária e quase contraditória, de modo que, a longo prazo, ou a soberania externa realiza-se ou desaparece. As pessoas que pretendem representar uma comunidade política, isto é, um grupamento humano consciente da sua originalidade e decidido a obter o reconhecimento da sua identidade, terão a tendência normal e lógica a reclamar igualdade de direitos, pretendendo ter o mesmo direito que têm os demais Estados de resolver "soberanamente" os assuntos internos.

Vamos resumir os resultados desta análise. O conceito de soberania, além do seu sentido estritamente jurídico (a validade de um sistema de normas, num espaço determinado), serve para justificar, dentro de cada país, uma idéia ou fórmula de governo e o poder de certas instâncias (a soberania da Corte Suprema, nos Estados Unidos) ou de certas pessoas (soberania do Gabinete, ou de uma assembléia)[4]; ou então, ao contrário, serve para dissimular o poder de algumas pessoas acentuando a autoridade de um soberano coletivo (o povo) ou impessoal (as leis). Do ponto de vista externo, a soberania confunde-se com a não-dependência, mas o sentido desta presta-se a interpretações contraditórias: se os Estados são soberanos, será preciso que não se submetam às obrigações do direito internacional? Se há tal submissão, pode-se dizer que são soberanos, uma vez que a soberania implica a autoridade suprema?

Para evitar as dificuldades formais resultantes da contradição entre a teoria da soberania (absoluta) e a teoria do direito internacional (supra-estatal), alguns juristas pretendem eliminar completamente o conceito de soberania. Pessoalmente, estaria de acordo em abandoná-lo, devido aos equívocos que provoca. Mas há juristas que pensam poder suprimir os fatos denotados pelo conceito ao eliminar este último. Não basta porém elaborar uma teoria do direito internacional supra-estatal para que os Estados renunciem aos "direitos subjetivos" que lhes são tradicionalmente reservados. Como não basta evocar as transferências de soberania para que os organisnos alegadamente supranacionais substituam as realidades e as autoridades nacionais.

2. *As transferências de soberania*

Que significa, hoje, jurídica e ideologicamente, a expressão — empregada

4. Quando, na IV República francesa, os juristas que falavam na "soberania parlamentar" pretendiam condená-la e não justificá-la.

pela Carta das Nações Unidas — "igualdade soberana" dos Estados? Como estes eram tradicionalmente assemelhados às pessoas, dentro da filosofia do direito natural, tendiam a ser considerados como "iguais" entre si — da mesma forma como os sujeitos individuais do direito interno[5].

Transposta para a ordem internacional, essa concepção inspira o pacifismo de Wilson e da Sociedade das Nações: se as "pessoas coletivas" — as nações — forem livres e iguais como os cidadãos dentro dos Estados democráticos, submetendo-se ao império da lei, prevalecerá no mundo a paz, fundada na justiça. Tratava-se de uma transposição ilusória, devido à inexistência de uma instância suprema para qualificar os fatos e para interpretar a lei, e de uma força irresistível para aplicar o direito; à ausência de um órgão legislativo que pudesse revisar a lei e de um tribunal que pudesse julgar, aplicando o princípio da eqüidade.

O pacifismo baseado na filosofia das nações "livres e iguais" foi refutado tragicamente, mas a ideologia da "igualdade soberana" não deixou de preencher, depois da Segunda Guerra Mundial, uma função histórica, justificando o reconhecimento da igualdade formal de todos os povos, a revogação dos tratados desiguais, dos mandatos e protetorados — em suma, apoiando o processo de *descolonização*. Postulando a igualdade soberana dos Estados, o direito internacional influiu sobre o rumo dos acontecimentos como um sistema moral, aceito pela consciência comum, que elimina gradualmente os fatos que o contradizem.

Uma vez constituídos os Estados, membros das Nações Unidas, invoca-se a ideologia da "igualdade soberana" para combater as intervenções de Estados ou mesmo de organizações internacionais. Tudo o que está abrangido tradicionalmente pelo direito interno não pode ser objeto de tratamento internacional. As medidas tomadas por um Estado, dentro do seu território, a respeito da propriedade ou das pessoas, pertencem exclusivamente à firmeza da "soberania do Estado", mesmo quando contrariam os costumes civilizados.

Por outro lado, essa mesma ideologia deixou intacta a distinção entre as grandes e as pequenas potências, entre as potências com interesses limitados e aquelas que têm interesses em escala mundial — distinção simbolizada pelo direito de veto concedido aos cinco membros permanentes do

5 A igualdade dos indivíduos diante da lei nunca exclui desigualdades de fato, e até mesmo desigualdades em termos de "direitos subjetivos", resultantes da distribuição da riqueza ou do poder. A condição de nascimento não impede qualquer pessoa de exercer direitos vinculados à propriedade de uma grande empresa, mas os proprietários dessa empresa, por terem adquirido sua propriedade por herança ou outra forma legal, têm, de fato, "direitos subjetivos" diferentes dos do empregado assalariado que limpa o escritório.

Conselho de Segurança das Nações Unidas. Os pequenos Estados invocam a ideologia da "igualdade soberana" para ampliar a esfera da sua competência interna, a qual, contudo, não prejudica a posição privilegiada que as grandes potências sempre pretenderam.

Poder-se-á objetar que, no curso dos últimos dez anos, outra evolução se fez notar, de sentido oposto: os Estados europeus consentiram em certas transferências de soberania que abrem a perspectiva de uma federalização da Europa, sem emprego da força. Qual é o estatuto jurídico do Mercado Comum Europeu? Eis aqui a resposta dos juristas, que tomaremos como ponto de partida para nossa análise:

"O Mercado Comum é uma entidade soberana? Num certo sentido, não há dúvida de que sim, pois exerce a autoridade exclusiva e definitiva no que concerne a certas funções governamentais importantes, dentro do território coberto pelo tratado, mantendo relações com Estados e outras entidades supranacionais externas ao Mercado Comum, as quais chegam a constituir compromissos; e possui alguns direitos e imunidades normalmente considerados como atributos da soberania. Por outro lado, se considerarmos que a soberania implica uma ampla jurisdição territorial, o Mercado Comum não será considerado soberano. Embora os campos sobre os quais ele exerce a autoridade última tenham a maior importância, ele é, antes de mais nada, uma autoridade funcional, e não territorial[6]."

Para retomar um conceito empregado correntemente, a "supranacionalidade" das organizações européias caracteriza-se por três critérios: a renúncia ao princípio da unanimidade, a relação direta entre o poder legislativo ou regulamentar do Mercado Comum e os cidadãos e empresas dos vários países-membros, e, por fim, os acordos concluídos pela Comissão, ou pela Alta Autoridade, com Estados estrangeiros.

A renúncia ao direito de veto — isto é, a aceitação da regra majoritária simples ou qualificada, em certas condições e sob certas reservas, não caracteriza o rompimento com os textos e as práticas prevalecentes no relacionamento entre os Estados. Em muitos organismos internacionais — a União Postal, a Organização de Aviação Civil, o Fundo Monetário — certas decisões são tomadas majoritariamente, por assembléia composta pelos representantes dos Estados-membros, nenhum dos quais dispõe do poder de veto.

É verdade também que as instâncias supranacionais têm prerrogativas que os Estados tradicionalmente não abandonam, mesmo em favor de órgãos criados por eles. Na Europa ocidental, por exemplo, no que respeita ao carvão e ao aço, o direito supremo de legislar foi delegado a autorida-

6. Morton A. Kaplan e Nicholas de B. Katzenbach, *opus cit.*, p. 139.

des comunitárias (dentro de certos limites), sendo as normas resultantes aplicadas diretamente aos indivíduos e às empresas de vários países.

Será possível enquadrar as instituições comunitárias européias nos antigos conceitos do direito interno e do direito internacional? Não há dúvida de que o engenho dos juristas pode conseguir isto, reduzindo ou ampliando a originalidade dessas instituições "supranacionais", de acordo com a doutrina e as preferências de cada autor.

A soberania dos Estados-membros parecerá preservada se afirmarmos que eles apenas delegaram certas funções administrativas ou técnicas a organismos cuja autoridade baseia-se num tratado *ne varietur* (sem que haja nenhuma alteração), o qual emana da vontade dos Estados que o assinaram. Mas a soberania dos Estados parecerá prejudicada se insistirmos no papel que tem ou pode ter a Alta Autoridade ou a Comissão — seja para estabelecer normas, semelhantes às leis, seja para tomar, quotidianamente, medidas administrativas comparáveis àquelas que são tomadas pelas administrações nacionais.

Deixemos de lado as controvérsias sobre conceitos jurídicos, para indagar em que medida houve ou não "transferências de soberania". Vamos retomar a distinção entre os dois aspectos do poder executivo distinguidos por Locke: a execução das leis internas e as relações com outras coletividades. O que compete à Comunidade decidir, de modo unânime ou majoritário, é a execução das leis aplicáveis a determinados campos, bem como, no futuro, o relacionamento comercial com os não-membros. Essa transferência de autoridade manifesta a vontade comum dos Estados-membros de criar entre eles uma sociedade transnacional e, sob certos aspectos, supranacional; mas não atinge seriamente a essência das soberanias nacionais.

Soberana é a autoridade suprema que faz as leis; não se deu atribuição legislativa a nenhuma das três assembléias previstas para a Comunidade do Carvão e do Aço, a Euratom e o Mercado Comum. Nenhum dos órgãos executivos tem a faculdade de elaborar leis, a não ser limitadamente, para interpretar regras constantes do tratado, a fim de atingir os objetivos a que este se propõe.

Soberana é a instância constitucional que, no caso de uma crise, ou numa situação excepcional, toma as decisões necessárias à renovação das instituições e ao bem comum, no quadro das instituições existentes. Também aí não houve transferência de soberania para as comunidades européias. Nem a Aliança Atlântica nem o Mercado Comum paralisaram a França ou impediram operações militares como as de Suez e de Bizerta.

Soberanos são aqueles que detêm *efetivamente* o poder supremo; que, de acordo com a prática regular ou excepcional, tomam as decisões que

influenciam o destino da coletividade (a fabricação da bomba atômica, o reconhecimento da independência da Argélia); também neste campo a soberania dos Estados-membros não foi tocada.

Soberana, finalmente, é a instância que possui a *law-enforcing capacity* — a faculdade de impor respeito às leis e sanções à sua violação: as instituições comunitárias não dispõem de meios de força à sua disposição. O que não quer dizer porém que as decisões comunitárias não sejam executadas; em muitos casos os indivíduos e os grupos obedecem às leis porque estão convencidos de que têm um interesse comum na legislação, que aprenderam a obedecer sem a ameaça de sanções.

Esta análise não esclarece um outro problema, bem diferente: o da influência que terá o Mercado Comum, a longo prazo, sobre o relacionamento entre os Estados-membros. Se a soberania destes últimos se reduzir progressivamente, por meio de "transferências", haverá a formação de uma soberania superior, com os elementos de poder estatal transferidos? Surgirá um Estado europeu, com o perecimento dos vários Estados nacionais da Europa?

Não creio que seja possível dar uma resposta categórica a essas perguntas. A formação de um mercado comum não conduz a uma federação genuína — por necessidade histórica ou jurídica. Os juristas que pretendem separar o direito do Estado, convencidos de que o primeiro pode ser positivo e efetivo sem se basear num comando do poder com meios de sanção, insistem em acentuar a originalidade das instituições comunitárias européias. Mas os juristas que consideram a soberania como algo monolítico (porque em última análise ela é uma vontade) demonstram o equívoco da alegada supranacionalidade — que se reduz, afinal, a uma delegação de autoridade administrativa, se não leva a uma federação verdadeira. Sustento que é esta segunda visão que está, no momento, mais próxima da realidade.

Mesmo depois de plenamente realizado, o Mercado Comum não impedirá a França ou a Alemanha de terem condutas divergentes, talvez opostas, nos países árabes e no Extremo Oriente. Não confiará o comando dos exércitos e das polícias às mesmas pessoas. A constituição dos Estados-membros estará exposta a perigos diferentes, em cada caso. Uma vitória eleitoral do partido comunista na Itália comprometeria o regime da Itália, não o da França ou da Alemanha.

Se imaginamos os países membros da Comunidade unidos politicamente, como conseqüência da união econômica, é porque eliminamos por assim dizer a ordem política mediante a hipótese, aceita implicitamente, da Aliança Atlântica e da rivalidade entre os dois blocos. Dentro do bloco atlântico, supomos que a Alemanha, a França e a Itália ajam em comum

diante da ameaça soviética, sob a direção dos Estados Unidos. Colocamos nesse cenário a integração econômica realizada pelo Mercado Comum, fazendo surgir, como por mágica, a Europa unida, a federação européia. Na verdade, porém, deixamos de contar com o essencial: o poder comunitário, animado de uma vontade comunitária; a coletividade (o Estado e a nação) consciente da sua originalidade, decidida a se afirmar junto às demais coletividades.

Não digo que a unificação econômica, como a realizada pelo Mercado Comum, não contribua para criar uma "nação européia", ou mesmo um "Estado europeu". Não há dúvida de que ela reforça a sociedade transnacional e cria embriões de uma "administração federal", habituando os Estados a deixar que certas decisões, afetando seus interesses, sejam tomadas em nível "europeu". Mas a tese do "federalismo clandestino" ou da "federalização indolor" me parece ilusória. O sistema de obrigações tecido pelas instituições européias não absorverá sub-repticiamente a autoridade para tomar as decisões com que as coletividades marcam sua posição nem o poder de recurso eventual à *ultima ratio*, como também não criará uma vontade comum entre franceses, alemães e italianos de afirmarem sua autonomia enquanto europeus, e não como membros de nações historicamente distintas.

A esperança de que a federação européia resulte, insensível e irresistivelmente, do Mercado Comum baseia-se numa grande ilusão do nosso tempo: a ilusão de que a interdependência econômica e técnica das diversas frações da humanidade desvalorizou em definitivo as "soberanias políticas". Seria sem dúvida desejável sob muitos aspectos que a espécie humana tomasse consciência da sua unidade, que abordasse certos problemas (como a exploração e a conservação dos recursos naturais e a explosão demográfica) como uma coletividade singular. Mas (infelizmente, podemos achar) a prosperidade e a paz não são indivisíveis — embora muitos afirmem o contrário. A miséria das massas indianas não compromete o bem-estar do europeu e do norte-americano médios; o bem-estar de uns não é causa da miséria de outros. Durante algumas décadas, o mundo terá recursos suficientes para que todos os seus habitantes possam atingir um nível de vida decente, desde que consigam organizar a atividade produtiva. Mas o contraste entre a fome de metade da humanidade e os excedentes agrícolas do mundo ocidental seria prova suficiente — se alguma prova fosse necessária — de que não existe, em escala mundial, o equivalente a uma comunidade nacional.

Pode ser que a longo prazo as disparidades de riqueza sejam perigosas para os próprios privilegiados, pela difusão do comunismo, ou mesmo de forma direta pelos ressentimentos que desperta, entre os desfavorecidos,

a inevitável comparação entre a condição dos ocidentais e a da dos outros. Este argumento é oportuno, para que o egoísmo esclarecido venha em socorro da pura generosidade. Mas, a curto prazo, o Ocidente está mais ameaçado pelas armas do bloco soviético (que também está dominado por uma minoria rica) do que pelas multidões esfaimadas.

Não se pode dizer que a *soberania* ou a *independência* tenham perdido o sentido. Mesmo dentro do bloco soviético, a persistência do Estado polonês significa muito, abstrata e concretamente, a curto e a longo prazo, para o povo polonês. Entre os antigos Estados bálticos, absorvidos pela URSS (Estônia, Letônia, Lituânia), e os Estados-satélites, como a Polônia, a Romênia e a Tchecoslováquia, há uma diferença substancial: a "russificação" (pelo sistema educacional e movimentos de população) é possível num caso, mas não no outro. As peculiaridades próprias, com relação ao modelo ortodoxo, que a "soberania" polonesa torna possíveis não podem ser comparadas com as que existem entre as diversas unidades que integram a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Em outubro de 1956 a Polônia demonstrou que, mesmo à sombra do gigante soviético, continuava a ter uma história política própria — o que a Ucrânia, a Rússia Branca e os antigos Estados bálticos não têm mais.

A ampliação das funções do Estado, a norma do direito internacional que proíbe a interferência aberta nos assuntos internos dos Estados independentes e a nacionalização da cultura — esses três fatos característicos da nossa época — dão à independência nacional um significado que podemos deplorar, mas não desconhecer. Isto, a despeito da interdependência técnica e econômica dos blocos supranacionais e das ideologias transnacionais. Mas, será mesmo o caso de deplorarmos essa situação?

3. *Nações e federações*

Até aqui omitimos um dos aspectos da ideologia da soberania: a comparação dos Estados às pessoas. Essa personificação dos Estados, que aparecem animados de vontade própria, distinta da vontade dos indivíduos que o compõem, seria, para alguns, falsa e responsável por certas contradições teóricas e por algumas desgraças históricas.

"A verdade é que os Estados não são pessoas, por mais cômodo que seja personificá-los; não passam de instituições, isto é, de organizações estabelecidas pelos homens, entre eles, para atingir determinados objetivos, dos quais o mais fundamental é o de instituir uma ordem dentro da qual se possam desenvolver as atividades da vida ordinaria. Eles não têm

vontade, a não ser a dos indivíduos que os governam, e não existem num vazio político, mas num relacionamento político contínuo e recíproco[7]."

Este nominalismo radical, que é também implicitamente normativo, me parece filosoficamente pouco satisfatório; mas admite-se que não modifica a "imperfeição essencial" do direito internacional. Em linguagem comum, dir-se-á que os Estados não desistiram de interpretar livremente suas obrigações ou de aplicar sua própria justiça. Em linguagem nominalista, poderíamos dizer: as pessoas que pretendem falar em nome dessa instituição a que chamamos Estado invocam a "honra nacional" ou algum "interesse vital" para não se submeterem à autoridade de outras pessoas que, de seu lado, pretendem falar em nome de uma organização internacional. Os primeiros orientam o comportamento de outros homens, em geral uniformizados e armados. Em caso de conflito entre dois grupos desses homens, ambos invocando Estados indevidamente personificados, não há possibilidade de uma solução jurídica. Os defensores da doutrina do direito natural, que introduziram a noção do Estado-pessoa, não estavam tão perto da realidade histórica quanto os positivistas, que definiram a essência do direito pela legalidade da sanção, afirmando contudo a existência do direito internacional.

Há mais ainda. Não me parece ilegítimo definir as nações como "personalidades coletivas". A personalidade de cada pessoa é a síntese de dados biológicos e de uma vontade consciente; a personalidade vai sendo criada, através do tempo, pela unidade dinâmica daquilo que a herança genética transmitiu e do que a reflexão consciente produziu: ela participa ao mesmo tempo da natureza[8] e da razão. Pode-se assim, por analogia, falar nas nações como "personalidades coletivas".

"A nação", escreve Fessard[9], "é o povo que, consciente de uma certa comunidade de origem, de cultura e sobretudo de interesse, tende a objetivar sua unidade — a de uma individualidade pessoal como aparece aos seus membros —, a representá-la a si mesmo e aos outros, a fim de poder orientar-se para o seu destino de modo plenamente autônomo". Esta definição não se aplica a todas as "unidades políticas" em que a humanidade se dividiu através dos séculos. Mas a nação moderna, na Europa, é feita precisamente da conjunção de uma comunidade de cultura[10] e de uma vontade de autonomia. Algumas das unidades políticas contemporâneas estão

7. J. L. Brierly, *The Law of Nations*, 5.ª ed., Oxford, 1955, pp. 55-56.

8. O termo *natureza* é empregado, desta vez, no sentido naturalista, biológico.

9. *Pax Nostra, Examen de Conscience International*, Paris, 1936, p. 422.

10. Esta "comunidade de cultura" nunca é inteiramente una e homogênea. Mesmo na França, por exemplo, os bretões, os alsacianos, os bascos e os provençais falam uma primeira língua diferente da francesa.

bem longe de realizar tal combinação; surge, assim, um outro tipo de Estado, ajustado aos ideais deste século: o Estado Federal, em que há várias comunidades de cultura, todas elas respeitadas, mas uma só vontade de autonomia, em relação às demais unidades políticas.

A personalidade política de uma nação nasce e morre como a personalidade individual; apresenta uma variedade de condições, de ordem material, física ou biológica, mas só se afirma pela consciência, capaz de pensar e de escolher. Participando ao mesmo tempo da natureza e da razão, exprime a riqueza das potencialidades humanas. A diversidade das culturas não é uma maldição, mas uma herança que devemos salvaguardar.

A individualidade nacional não é visível, como o indivíduo humano, mas nem por isso deixa de ser perceptível, pela observação e a análise. Só se manifesta por meio de pessoas, que agem, para si próprias e para os outros, como intérpretes ou guias da coletividade. A explicação de que o Estado é uma instituição estabelecida pelos homens é aceitável na medida em que o conceito de instituição permanece equívoco. Mas não é verdade que o objeto dessa instituição seja exclusivamente assegurar o exercício regular e tranqüilo das atividades de todos. Não é verdadeiro, nem é desejável, que os seres coletivos não tenham um objetivo próprio.

Não há dúvida de que em última análise o objetivo do Estado está ligado à vida das pessoas. Mas essa vida não é solitária, não se realiza fora de "comunidades nacionais", cada uma das quais procura promover valores singulares. Apagar as distinções entre essas comunidades — supondo que este fosse um objetivo possível — seria empobrecer a humanidade. O ideal de *uma* humanidade, consciente da sua solidariedade, não contradiz o fato de uma humanidade composta por nações conscientes das suas particularidades (e atribuindo-lhes valor).

Este fato é também um ideal. Para qualquer homem, contribuir em favor da realização dos "valores nacionais" constitui um dever que não suprime os outros deveres, com respeito ao conjunto da humanidade. Cada nação dá um conteúdo próprio ao ideal humano, sem negar (pelo menos, não deveria negar) as regras, universais ou formais, que se impõem a todo homem enquanto ser humano. E de que modo poderia o indivíduo comprometer-se com relação à humanidade inteira sem se obrigar com respeito à nação que o fez ser o que é?

Alguém poderia objetar: por que motivo a *nação*, em lugar de outro grupo qualquer? A meu ver, a resposta deriva da análise dos grupos a que pertencemos por necessidade. A raiz da família é biológica, mas a unidade das famílias que se unem para formar um povo não é exclusivamente racial nem estritamente territorial; ela é a unidade de uma cultura, de um

conjunto singular de crenças e de condutas. Com a transição das sociedades arcaicas para as sociedades históricas, desenvolveu-se a dialética das comunidades de cultura e das entidades políticas que vive em nossos dias. A violência fez com que surgissem e desaparecessem impérios. Grupos armados apossaram-se do poder, dominando populações e classes. Mas, formadas ao longo dos séculos pela força e o sangue derramado, certas nações modernas encontraram o segredo da união (nunca perfeita) entre a cultura e a política, a história e a razão. A nação tem sua língua e seu direito, que recebeu dos séculos passados, e que manifestam uma vocação singular. Os cidadãos de um Estado querem viver juntos; formulam leis para si próprios, que lhes permitem contribuir para a obra humana de uma forma singular. Neste sentido, a nação — como nota Fessard — tem uma *vocação,* o que as classes não têm.

Qualquer que seja a definição precisa que se dê à *classe,* os trabalhadores assalariados que trabalham com as mãos são caracterizados antes de mais nada pela semelhança da situação de cada um, em termos de trabalho e de remuneração. Sua renda, dentro da mesma nação, não varia muito; apresentam uma certa homogeneidade de opiniões e de atitudes (ou suas diferentes atitudes distribuem-se, de modo regular, em determinadas porcentagens); têm às vezes consciência da semelhança da sua condição, e a partir dessa consciência organizam-se para defender o que consideram interesses comuns. Se esses interesses comuns são de natureza econômica e se sua organização é sindical (ou, mesmo sendo política, aceita a unidade nacional), a classe subordina-se voluntariamente à nação e não se atribui uma vocação — como a nação[11]. Por outro lado, a ideologia que nega a nação para afirmar a classe perde-se em contradições inextricáveis. Quando a classe ou o partido que a defende assume o poder, desaparece a nação ou desaparece a classe? Se é a classe é porque ela não tinha vocação permanente que resistisse à alteração do regime econômico. Se é a nação que desaparece, que acontece com a comunidade de cultura e de onde provém a autoridade legítima?

De fato, na parte do mundo onde prevalece a doutrina que proclama o primado da classe sobre a nação subsistem as nações, com sua vocação própria de cultura, embora privadas parcialmente de autonomia, devido à supremacia do partido comunista russo e do Estado que ele edificou. As classes — caracterizadas pela semelhança das condições de vida — também subsistem, embora sejam consideradas como *não-antagônicas* e não disponham mais do direito de organizar grupos de pressão. Em outras palavras, o privilégio político atribuído teoricamente às classes que se origi-

11. Cf. G. Fessard, *De l'Actualité Historique,* Paris, 1960. Ver, por exemplo, t.II, p. 228.

nam no trabalho desaparece com a revolução à vista da qual essa doutrina foi concebida: noção propriamente ideológica, porque apresenta como verdade eterna uma inversão da hierarquia de certos valores, de relações essenciais, que só podem ser explicadas pela história.

Se a nação é uma realidade e também um ideal, e se a humanidade se empobreceria sem a heterogeneidade das nações, isto não quer dizer que os nacionalismos sejam justificáveis — a vontade de poder e o orgulho das nações, sua recusa a se submeterem à lei e aos tribunais. De fato, esta é a antinomia fundamental do destino político da humanidade. Para a consciência não é mais satisfatório negar do que santificar as nações, recusar-lhes o direito de escolher seu destino ou respeitar-lhes o direito de aplicar sua própria justiça. A antinomia não é resolvida pelos juristas, que raciocinam como se a sociedade humana tivesse coerência igual à das sociedades nacionais, como se o sistema das normas do direito das gentes tivesse o mesmo caráter das regras do direito interno, como se a proibição de recorrer à guerra ou às ameaças tivesse, para os Estados, o mesmo caráter positivo e a mesma efetividade da proibição de matar e de roubar imposta aos indivíduos. Trata-se de uma antinomia real, que persiste, sob uma forma ou outra, desde a aurora dos tempos históricos. Embora não seja necessariamente eterna, ela ainda não pode ser resolvida supondo que possa sê-lo algum dia.

A solução *teórica* é a federação — versão civilizada e voluntária do império. Preserva-se a comunidade de cultura, e renuncia-se somente àqueles poderes que a unidade superior vai necessitar para assegurar a defesa e o bem-estar geral. O exemplo clássico é a Suíça: é a confederação helvética que é "soberana", que tem uma vontade de independência, um exército, que possui personalidade no cenário internacional: internamente, há plena liberdade para que os indivíduos e os grupos vivam de acordo com seu ideal, para que adorem seus próprios deuses. A humanidade inteira poderia instituir uma confederação mundial seguindo o modelo helvético, incumbindo-a de resolver os problemas que não pudessem ser resolvidos num nível inferior — a conservação dos recursos naturais, os termos de intercâmbio; a diminuição ou a limitação da violência organizada.

Dois tipos de perguntas podem ser levantados a propósito da idéia de uma confederação ou federação mundial. As primeiras são de natureza histórica e social: quais são, em abstrato, as condições para essa federação? São elas, atualmente, improváveis? As outras são propriamente filosóficas: a utopia é ou não contrária à natureza humana, à natureza das sociedades, à essência da política? É possível conceber uma sociedade humana sem um inimigo?

As respostas às perguntas do primeiro tipo são as que derivam da

análise do capítulo precedente. O caminho que leva à federação mundial é o mesmo que leva à paz pelo direito. Seria indispensável abandonar o direito de aplicar a própria justiça — isto é, abandonar aquilo que constitui ainda hoje a essência da "soberania externa". Um gesto que nem o Pacto da Sociedade das Nações nem a Carta das Nações Unidas impuseram ou promoveram, e que os homens de boa vontade reclamarão em vão enquanto não se desenvolverem, entre os membros da sociedade mundial, relações comparáveis às que existem entre os membros — indivíduos e grupos — de cada sociedade nacional, baseadas na consciência de comunidade, na aceitação de um *regime* jurídico e político e no monopólio da força armada. Vale a pena repetir ainda uma vez: atualmente nenhuma dessas condições é real, nenhuma delas promete sê-lo no futuro próximo.

É verdade que o filósofo que quer ter a ilusão de uma história racional pode invocar alguns fatos como argumento. Depois do delírio do racismo hitlerista, a moda intelectual passou ao outro extremo, favorecendo quem proclame com maior estrépito a igualdade dos indivíduos, das raças, das nações e dos Estados — a ponto de se esquecer às vezes que neste mundo a desigualdade dos dons individuais é o fato menos contestável. Nas Nações Unidas, os representantes dos Estados-membros invocam freqüentemente os deveres que a Carta impõe aos governos e à autoridade da própria organização internacional. A obrigação de ajudar os povos subdesenvolvidos e o reconhecimento de que a redução das diferenças de nível de vida entre os países ricos e os países pobres é do interesse comum da humanidade podem ser interpretados, pelos que estão em busca de motivos para otimismo, como os primeiros germes de uma "consciência humana" — a tomada de consciência pelos homens de que a humanidade é uma só.

Infelizmente, todos esses argumentos são fracos, comparados aos de sentido contrário; os indícios da "consciência humana" tornam-se quase invisíveis depois das demonstrações, a cada dia renovadas, de consciência tribal e de fanatismo ideológico. A desvalorização das unidades nacionais, que os observadores acentuam, não marca um enfraquecimento da consciência tribal em benefício da consciência humana, mas a substituição de um tipo de consciência tribal por outro. Na União Soviética e nos Estados Unidos, a "nação"[12] é mais heterogênea do que nos países da Europa. As nações européias não têm mais os recursos necessários para ocupar uma posição de primeiro plano; divididas entre as zonas imperiais russa e norte-americana, elas estão moralmente debilitadas, e seus cidadãos oscilam entre o "patriotismo do bloco" e o "patriotismo tradicional", incapazes de

12. Por outro lado, nos Estados Unidos e talvez também na União Soviética a consciência nacional é inseparável do regime político, enquanto que um francês, por exemplo, não acredita que seu país confunda-se com qualquer regime político em particular.

aderir totalmente a qualquer um dos dois. O "nacionalismo francês" encontra-se dividido, mais do que enfraquecido, porque alguns franceses desejam a vitória do bloco soviético, e os que são favoráveis à Aliança Atlântica sentem a nostalgia da plena independência que a França teve no passado. É muito pequeno o número dos franceses que aspiram com paixão a uma sociedade verdadeiramente internacional, em que disputas como a de Suez e a de Bizerta fossem submetidas a um tribunal.

Nenhuma das duas superpotências confessa — como o fez o III Reich — a ambição de conquistar terras e de dominar populações; sabemos bem por que. Será que a União Soviética concebe a humanidade futura, convertida ao comunismo, como um único Estado[13]? Pode ser, embora esse objetivo longínquo tenha pouca influência sobre o comportamento atual da URSS. O objetivo concreto da União Soviética é delimitar o inimigo, isto é, os Estados Unidos. Estes são, aos olhos dos governantes soviéticos, o símbolo do universo capitalista, que é o mal e que deve desaparecer de acordo com o determinismo da história, para o bem da humanidade; mas são também o núcleo de uma força que se opõe ao poder soviético. Feita de inimizade ideológica e também de hostilidade estatal, a rivalidade entre as superpotências não prepara nem anuncia uma reconciliação. Os progressos da organização racional, no trabalho e na administração, não tornaram os indivíduos ou as coletividades mais razoáveis.

Muitas vezes os intelectuais de inspiração humanitaria e pacifista sentem uma espécie de ódio com relação aos que não compartilham sua paixão: estabelecem que o capitalismo é intrinsecamente mau e o socialismo, bom em si mesmo; pregam a luta de classes e não percebem que hoje, em que cada ideologia é professada por um bloco, estão na verdade contribuindo para a guerra. Mas, quem denuncia o sovietismo não fará o mesmo? Em parte, sim; todos participamos da guerra fria, e não poderíamos abster-nos dela a não ser que renunciássemos a nossos valores e a nós mesmos. Subsiste, porém, uma assimetria fundamental. Sabemos que todos os regimes são imperfeitos e, embora consideremos o regime soviético mais imperfeito do que o nosso, não queremos necessariamente sua morte; exigimos apenas que renuncie à mentira e que aceite ser uma das formas possíveis de organização política e econômica da sociedade, dentre outras. Se os soviéticos se aceitarem como são, poderia iniciar-se uma competição autenticamente pacífica. Mas a doutrina marxista-leninista, conforme é ensinada na URSS e pregada em todo o mundo, é essencialmetne belicosa, excluindo o consentimento a uma lei comum, princípio de qualquer organização mundial.

13. E.R. Goddman, *The Soviet Design for a World State*, Nova Iorque, 1961.

Uma organização mundial é hoje impossível — mas será impossível em si mesma, porque contraditória à natureza do homem ou do homem social? Foi o que Bergson sugeriu e C. Schmitt quis demonstrar, propondo a alternativa do amigo e do inimigo como base da política. Penso que os dois têm razão em salientar a diferença essencial entre a *ampliação* das unidades políticas e a *unificação* da humanidade. O argumento banal da extrapolação equivale ao desconhecimento dessa diferença. Seja ou não um objetivo em si desejável, não há dúvida de que a hipotética Federação da Europa ocidental contribuirá para a paz ou para a tensão internacional, mas não modificará a ordem entre os Estados. Por outro lado, creio que não é possível deduzir o caráter contraditório (e, em conseqüência, a impossibilidade) de uma organização mundial a partir da alternativa amigo-inimigo, formulada como fundamento da política.

Se se concebe a pluralidade das "unidades soberanas", a alternativa amigo-inimigo não passa de uma manifestação da rivalidade de potência, das suspeitas recíprocas, das vontades de autonomia. Como cada um sente medo de todos, sente-se também ameaçado por uns e por outros. O resultado é a instituição de frentes comuns, que se opõem. Nesta hipótese, contudo, a alternativa amigo-inimigo resulta do "estado natural" em que se encontram as unidades políticas, e não precisaria ser permanente.

Se se imagina o interior de uma coletividade cujos membros aceitaram, em princípio, a submissão às leis, subsistirão decerto as rivalidades entre indivíduos ou grupos. Mas essas rivalidades, de acordo com as normas aceitas pelo regime adotado, não levarão ao conflito armado nem criarão hostilidades inexoráveis. Em todo caso, não impossibilitarão a organização mundial, já que não são incompatíveis com a organização nacional.

Resta uma última interpretação — a menos frágil. A hostilidade seria natural ao homem, que só se curvaria à regulamentação dentro de uma unidade política, a qual se afirmaria e se definiria por meio da hostilidade. Em outras palavras, a dialética da história não prescindiria jamais do recurso à força, apenas o transferiria a um nível superior. Se supusermos uma organização mundial que, por definição, não tenha mais inimigos externos, deveríamos esperar que ela novamente se fragmentasse, pelo jogo dos conflitos internos.

Esta dialética é, de fato, a que pudemos observar através de séculos de história. Os poderes novos nunca puderam ultrapassar as rivalidades entre os poderes mais antigos a não ser postulando ou descobrindo inimigos. O bloco atlântico encontrou uma vontade comum dirigida contra a ameaça da União Soviética. Os Estados europeus procuram unir-se para recuperar uma independência parcial com relação às duas superpotên-

cias. Se o conflito entre os dois "grandes" desaparecesse por um passe de mágica, que restaria da integração européia, ou do bloco atlântico?

Os mesmos exemplos confirmam e refutam a objeção levantada. É verdade que certos poderes só existem em função de uma hostilidade. Essas "pessoas políticas" — as nações organizadas em Estados — têm às vezes necessidade do *poder federativo* (no sentido de Locke) para poder subsistir. Sua autonomia só se define pela resistência a forças externas. Numa humanidade hipoteticamente pacificada, pode ser que muitas unidades políticas apresentassem uma tendência para se dissolver; as comunidades de cultura, mais estreitas, mais próximas dos indivíduos, reconquistariam autonomia; as funções relacionadas com a segurança e o bem-estar seriam exercidas num nível superior ao do Estado nacional.

A questão é saber se essa dissociação das unidades político-culturais, em benefício das comunidades de cultura menos amplas e de uma organização econômica e militar mundial, significaria uma retomada da dialética das hostilidades e alianças. Em teoria, enquanto os grupos humanos tiverem línguas e crenças distintas, haverá numerosas oportunidades para que se critiquem mutuamente. Devemos chamar de hostilidades essas incompreensões mútuas? Estarão os grupos humanos mais dispostos a se tolerar reciprocamente se o seu bem-estar e segurança não correrem mais perigo? Poderão culturas diferentes coexistir pacificamente se houver um monopólio de força decisiva, aceito por todos, e se as condições de exploração dos recursos de todo o mundo forem fixadas de comum acordo pela humanidade?

Temo que essas perguntas pareçam ociosas, de tal forma as hipóteses formuladas distanciam-se do mundo real em que vivemos; são hipóteses que alguns considerarão absurdas, outros, utópicas. Contudo, esse ceticismo não se justifica inteiramente. A história que vivemos, e que continuará seu curso se uma catástrofe natural ou militar não suprimir as aquisições da ciência e da técnica, fazendo com que a humanidade retorne à fase agrícola e artesanal, é *universal*. Não pode mais ser dissociada em "histórias de civilizações", para usar o conceito de Spengler e de Toynbee: abrangerá o conjunto da espécie humana.

Para que essa história seja menos violenta do que a dos impérios e das nações, três condições precisam ser atendidas: é preciso que as armas termonucleares (ou armas equivaletnes) não sejam empregadas, que se assegure uma distribuição eqüitativa de recursos e que as raças, os povos, as nações e os credos políticos e religiosos se aceitem e se respeitem mutuamente. Como nenhuma dessas condições jamais foi preenchida, até aqui a ordem política e as hostilidades foram inseparáveis. Mas, se por hipótese eliminássemos as duas primeiras, as amizades e inimizades ainda subsis-

tiriam como manifestação da agressividade que os homens sentem uns em relação aos outros — os *outros* que impedem o gozo pacífico da certeza de encarnar a verdade absoluta ou os valores supremos?

A questão não é uma questão retórica, mas ela não exige uma resposta categórica. Uma resposta positiva seria uma aposta sobre uma conversão da humanidade. Uma resposta negativa não deixaria outra esperança de paz que o triunfo de uma raça, de um povo, de uma Igreja, obrigar-nos-ia portanto a sacrificar seja a paz seja a riqueza da diversidade. Mas é preciso que a pergunta permaneça de pé para que os homens de boa vontade não pensem que bastaria pôr as armas termonucleares à disposição de algum comitê das Nações Unidas ou confiar a um grupo de especialistas a tarefa da planificação mundial para que desaparecessem imediatamente as hostilidades políticas e as inimizades ideológicas.

Há alguns anos, escrevi um livro que terminava com um apelo ao ceticismo que os críticos comentaram mas não leram. O fanatismo ao qual me opunha nesse apelo era o dos ideológos da nossa época — os simplificadores e "perfeccionistas" que acreditam ter uma receita infalível para a prosperidade e a justiça e que estão prontos a qualquer violência para atingir esse fim. Pôr em dúvida a viabilidade desses modelos abstratos não é um exercício de ceticismo vulgar; ao contrário, é confiar na razão, que confirma a imperfeição de todas as ordens sociais, confessa a impossibilidade de conhecer o futuro, condena a pretensão vã de planejar uma sociedade ideal. É nossa sabedoria que revela os limites do nosso poder, recomendando-nos aperfeiçoar gradualmente o que existe, em vez de começar da estaca zero, depois de destruir a obra dos séculos.

Esse ceticismo ideológico difere, sob muitos pontos de vista, da tolerância que se estabeleceu aos poucos na Europa, depois das guerras religiosas. Os católicos e os protestantes não deixaram de crer na verdade do seu modo de interpretar a mensagem cristã ou a autoridade da sua Igreja, mas renunciaram às cruzadas e à conversão pela força. Admitiram finalmente que só as conversões voluntárias são genuínas e meritórias.

Idealmente, essa renúncia à violência demonstra não uma fé esgotada, mas sim depurada. Na verdade, sabemos que os homens tendem a tolerar a fé alheia mais por indiferença do que por respeito à sua liberdade.

O ceticismo ideológico se assemelha em parte ao ceticismo religioso: a salvação temporal depende menos de uma Igreja liberal ou dirigista do que dos elementos comuns a todos os dogmas e a todas as práticas. Mas o ceticismo ideológico duvida mesmo da possibilidade de uma ordem exemplar, enquanto os verdadeiros cristãos nunca chegaram a duvidar da revelação, da encarnação e dos sacramentos.

Não pode haver cruzadas quando a fé não é incondicional, e não pode haver fé incondicional quando o que se considera preferível não pode ser certo e o objetivo da nossa ação não pode ser perfeito. Essas seriam as raízes morais da paz institucionalizada.

4. *Federação e império*

Deixemos as hipóteses abstratas e retornemos à terra. Já dissemos que não há atualmente nenhuma das condições necessárias para que se instituísse uma organização mundial eficaz. Se deixarmos de sonhar com o futuro distante, a paz a médio prazo — aquela para a qual os que estão vivos podem contribuir — não poderá ser assegurada pela renúncia *voluntária*[14] dos Estados à rivalidade de potência e ao emprego da força. Em vez de perguntar se a paz é compatível com a natureza humana, melhor faríamos interrogando-nos sobre os meios de obrigar os Estados a se conduzirem razoavelmente — isto é, a não mais brincar com suas armas monstruosas. A solução da crise atual está, teoricamente, ou numa federação mundial, constituída progressivamente por acordo entre os Estados, ou num império mundial, imposto pela vitória de um dos candidatos ao poder supremo.

Qual seria a diferença entre essa federação e esse império, uma vez que englobariam toda a humanidade? Conceitualmente, há uma diferença essencial entre a confederação (*StaatenBund*) e a federação (*BundesStaat*). A primeira respeita a soberania política dos Estados-membros, resultando daí uma pluralidade de forças armadas; a segunda prejudica a soberania externa dos Estados-membros e, em conseqüência, cria um único ator internacional, substituindo os outros atores, que se tornam membros do Estado federal. Mas, como sempre acontece, há casos intermediários, onde a distinção de fato é menos nítida do que a distinção conceitual.

No nível mundial, a organização federativa não reproduziria exatamente nem as federações nem as confederações, conforme as conhecemos. Embora os Estados federados norte-americanos reservem-se muitos direitos e o apelo à Corte Suprema seja muito eficaz, nos Estados Unidos o poder central amplia gradualmente suas atribuições, e os poderes federados degradam-se aos poucos, tendendo a limitar-se às funções administrativas. É difícil, e talvez mesmo impossível, conceber, no futuro próximo ou previsível, um governo mundial comparável ao governo da União Sovié-

14. A não ser que ocorra alguma catástrofe — o que não é previsível, mas também não é impossível.

tica ou dos Estados Unidos. Ele não poderia (nem deveria) ocupar-se de tantos assuntos nem impor tantas regras comuns a toda a humanidade; contudo, não poderia ser o governo de uma confederação, uma vez que as confederações deixam aos Estados-membros suas forças armadas.

A hipotética "organização mundial" deveria retirar aos Estados a maior parte da sua soberania militar, sem lhes retirar a administração nacional. Esta é a dificuldade, talvez mesmo a contradição, que no momento parece insuperável. Os modelos de "constituição mundial" baseiam-se todos nos regimes ocidentais, constitucionais e pluralistas[15]: pressupõem um Estado do tipo norte-americano, criado por imigrantes que trouxessem consigo a herança de uma história violenta, da qual se tivessem liberado dedicando-se à colonização de um novo território; ou então a gradual aceitação da disciplina da lei por indivíduos e grupos conscientes da sua comunidade. Com essas circunstâncias não se encontram repetidas no nível mundial, duas hipóteses podem ser concebidas: ou um acordo explícito dos "grandes" para transferir a uma autoridade neutra as armas decisivas (substituindo o acordo que existe hoje, implícito e parcial), ou o desarmamento de todos os Estados e blocos pela vitória de um deles.

O acordo explícito visando transferir para uma autoridade neutra (ou integrada por representantes de todos os blocos ou Estados) as armas decisivas não é radicalmente inconcebível. Representaria a forma extrema do que se procura alcançar hoje mediante os diversos métodos de limitação de armamentos. Contudo, a menos que alguma infelicidade comum obrigue os homens a agir com sabedoria, é muito improvável que a curto prazo as superpotências renunciem às armas que ao mesmo tempo asseguram sua superioridade e mantêm sua angústia.

Seria o caso, então, de aspirarmos ao império universal — isto é, à vitória da União Soviética? Antes de responder, pela segunda vez, a essa pergunta (que, embora chocante, não é ociosa, podendo algum dia vir a ser colocada concretamente), vale a pena examinar em que pontos um império universal diferiria de uma federação mundial.

Há uma primeira diferença que salta aos olhos: quando imaginamos uma "organização mundial", ou a implantação da "paz pelo direito", ou ainda uma "federação mundial", pensamos na substituição de uma pluralidade por uma unidade, da paz do equilíbrio (ou do terror) à paz do direito ou da satisfação, sem que haja uma luz de morte, ou vencedores.

A federação exige uma conversão das vontades de poder, simultânea e voluntária. Como não se concebe que no futuro previsível os russos e os

15. É o caso do modelo constitucional de Greenville Clark e Louis B. Sohn, apresentado no livro que já citamos: *World Peace Through World Law*.

chineses aceitem um governo que não fosse comunista, ou nacional, e como também não se concebe que os norte-americanos e os europeus (a menos que fossem derrotados numa guerra total) pudessem aceitar um governo sujeito ao Kremlin, ou que tivesse a participação soviética, a organização internacional "neutra" (e provavelmente a neutralidade só poderia ser garantida, do ponto de vista russo, mediante a participação eqüitativa dos blocos) deveria ter autoridade absoluta em certos campos, mas ser estritamente limitada a alguns setores. Sua função essencial seria menos garantir o desarmamento (um controle eficaz do desarmamento requereria uma administração imensa, custosa e abrangente) do que manter a superioridade militar indiscutível sobre todos os Estados ou blocos. Esta fórmula tenderia a impedir a extensão das hostilidades, não a impedi-las: formalizaria, legalizaria e consagraria o regime que os otimistas atribuem ao sistema internacional de hoje: o acordo entre as duas superpotências para não chegar às vias de fato e para impedir seus aliados, os satélites e os não-alinhados de levá-los a uma guerra que não desejam desencadear.

A idéia do império universal é bem diferente: pressupõe que um Estado, ou um bloco, tenha eliminado seus rivais e estabilizado sua vitória integrando os países vencidos numa ordem garantida pelo monopólio da violência. Em nossa época, esta hipótese corresponde à derrota ou capitulação do Ocidente. Qual seria a ordem imperial de escopo mundial? Vamos admitir que em todos os países assumam o poder regimes professando a mesma ideologia. A experiência da Iugoslávia e da China bastam para nos recordar que o mundo marxista-leninista não seria necessariamente mais unido do que a cristandade. Abrangendo todo o mundo, incluindo povos de diferentes línguas, culturas e condições de vida, a paz imperial deveria, para ser duradoura, pertencer ao tipo romano ou ao tipo federal, ou então recolher certas características dos dois tipos; as comunidades de cultura, que são possivelmente mais estreitas do que as nações atuais, deveriam guardar toda autonomia compatível com a segurança e o bem-estar da espécie humana. Por outro lado, a elite governante do império deveria ser recrutada, pouco a pouco, em todas as nações ou ex-nações. Um império que pretendesse durar séculos ou milênios se pareceria com uma federação em dois pontos essenciais: as coletividades inferiores teriam liberdades compatíveis com a pacificação, e ninguém deveria encontrar obstáculos para seguir qualquer carreira de projeção, inclusive a política.

Poderia um império desse tipo resultar da vitória militar da União Soviética ou da capitulação do Ocidente? A longo prazo, talvez. A curto prazo, seria necessário ter uma grande confiança na natureza humana para imaginar que os vencedores de um conflito desse tipo sacrificassem o or-

gulho do triunfo à reconciliação geral. Mesmo que os vencedores demonstrassem tão imprevisível sabedoria, não poderiam deixar de eliminar aquilo que a seus olhos são meros preconceitos capitalistas, ou resíduos da burguesia, e que para nós constituem o verdadeiro sentido da existência. Mais ainda: enquanto o nível de vida dos países ocidentais for, em média, mais elevado do que o dos países soviéticos ou do Terceiro Mundo, sua perda de autonomia política traria inevitavelmente um certo empobrecimento, difícil de estimar.

Isto não é tudo. Examinamos a hipótese do império universal admitindo implicitamente as características tecnológicas e econômicas do período excepcional em que vivemos: a abundância de matérias-primas e de energia, a importância dos investimentos para industrializar o Terceiro Mundo, taxas elevadas de crescimento do produto nacional em todos os países já industrializados, baixa rentabilidade do trabalho escravo, custo elevado da colonização — desde que ela não chegue a extremos de exploração. Neste período sem precedentes, os motivos econômicos dos conflitos são menos agudos do que jamais no passado, e os ocidentais podem ter a ilusão de que, na pior das hipóteses, despojados de todo poder, poderiam aumentar sua contribuição ao desenvolvimento do Terceiro Mundo.

Talvez ocorresse isto se os hipotéticos senhores do mundo agissem dentro dos critérios de racionalidade econômica. O nível de vida a que todos os povos aspiram não pode ser transferido, como o ouro e os diamantes. Não haveria triunfo que assegurasse a uma coletividade numerosa o que consideramos riqueza — isto é, um alto nível de vida. Mas não seria impossível transferir os produtos do trabalho eficiente em favor não dos ociosos, mas dos incapazes — e o regime soviético facilitaria o pagamento de reparações.

Finalmente, a situação atual, em que a perda de uma colônia pode ser comparada, sem qualquer paradoxo, a uma vantagem econômica, não é definitiva. Mesmo para a perspectiva de alguns séculos, é impossível qualquer extrapolação. Consideremos, portanto, só o futuro próximo. Em 1960, a população mundial era estimada em três bilhões. Segundo previsões moderadas, ela poderá dobrar até o fim do século XX[16]. Prolongando essa curva de crescimento, chegaríamos, a partir do século XXI, a números que podem nao ser incompatíveis com os recursos de alimentação e matérias-primas disponíveis com os conhecimentos atuais — e com mais

16. De acordo com o *Atlas of World Population History*, de Colin McEvedy e Richard Jones (Middlesex, Penguin, 1978), a população mundial, em 1975, era da ordem de 3,9 bilhões, podendo chegar a 5,8 bilhões no ano 2.000 (N. do T.).

razão ainda com os recursos previsíveis da tecnologia daquela época —, mas que criariam problemas de equilíbrio dentro das nações e entre elas. Não se pode prever com segurança qual será o regime econômico e político dos Estados Unidos quando esse país tiver atingido a marca de 500 milhões de habitantes — inferior à que resultaria da manutenção da taxa de fecundidade atual durante dois séculos. Da mesma forma, não se pode prever qual o regime econômico e político da China, quando houver três bilhões de chineses.

Deixemos, contudo, essas incertezas para ficar com dados menos aleatórios, relativos ao futuro próximo. Fazendo uma estimativa moderada, até 1980 a população da América Latina passará de 190 a 340 milhões; a do Oriente Próximo, de 50 a 85; a da África, de 230 a 335; a da Ásia (excluindo o Japão e a China comunista), de 730 a 1.170. A população conjunta dessas regiões crescerá de 1.200 a 1.930 milhões, ou seja, cerca de 60% em vinte anos.

Hoje, o desenvolvimento demográfico é relativamente independente do progresso econômico: é automático e inevitável, desde que a taxa de natalidade natural não seja reduzida pela ação voluntária dos indivíduos. A difusão da medicina e da higiene reduz a mortalidade a um nível desconhecido no passado. Na Europa ocidental, por volta de 1730, a expectativa de vida era de 25 anos; hoje, ela é de 72 anos para os homens, e de 74 para as mulheres[17].

Ao mesmo tempo, certos fatos — por exemplo, a elevação da taxa de natalidade nos Estados Unidos — fizeram com que se questionassem as idéias tradicionais sobre o tamanho das famílias desejado pela maioria dos povos prósperos e aburguesados. Não é impossível que, a partir de um certo nível de vida, quando a educação de todos os filhos estiver garantida, os pais prefiram ter quatro ou cinco crianças em casa, em lugar de apenas duas ou três.

Até o ano 2.000, a despeito da grande desigualdade de densidade demográfica, a humanidade não postulará o problema do número em função do desenvolvimento. A distribuição atual da população pelo espaço disponível (eliminando-se a eventualidade de uma guerra total) será vista como um fator básico, a partir do qual se calculará a taxa de crescimento econômico e o volume de intercâmbio necessário para que as populações menos favorecidas tenham uma renda *per capita* anual crescente. Esse resultado será alcançado provavelmente por uma parte do Terceiro Mundo, mas não por todo ele. Se admitirmos que o mundo soviético e o ocidental tenham, até o fim deste século, uma taxa de crescimento do produto na-

17. J. Fourastié, *La Grande Métamorphose du XXe. Siècle*, Paris, 1961, p. 11.

cional bruto da mesma ordem de grandeza da taxa relativa ao período de 1950 a 1960[18], o distanciamento entre a minoria privilegiada e a massa da humanidade, em termos de rendimento *per capita* e de nível de vida, tenderá a aumentar, mesmo que uma parte dessa massa consiga melhorar de situação.

É esta fase que estamos vivendo; no curso dos últimos trinta anos, os especialistas aprenderam a reconhecer suas características e a opinião pública mal começa a compreendê-la. Por outro lado, tanto os especialistas como o público em geral cometem muitas vezes o erro de sobreestimar sua duração provável. É a fase de edificação de uma sociedade industrial que está invertendo a relação imemorial entre o número dos trabalhadores ocupados na produção dos alimentos e o número dos que podem dedicar-se a atividades secundárias ou terciárias. No passado, os agricultores representavam três quartas partes, ou quatro quintos da força de trabalho; hoje, nas sociedades avançadas, não são mais do que 5% ou 10% da mão-de-obra disponível. Mesmo as sociedades européias que praticam a agricultura intensiva, por falta de espaço, conseguem produzir os alimentos de que necessitam sem que a população rural seja superior a 10%.

Os problemas ideológicos e políticos que apaixonam a humanidade, e que os cientistas procuram enfrentar objetivamente, têm uma dupla origem: há diversos métodos para passar da sociedade agrícola à sociedade industrial, como há diversos métodos para administrar esta última sociedade; por outro lado, todas as coletividades querem realizar essa mesma transição; estão desigualmente avançadas nesse caminho e apresentam uma desigualdade de condições para percorrê-lo. Reduzida a sua expressão econômica e ideológica, o conflito entre os dois blocos é uma oposição de dois métodos. Quanto às tensões entre o Ocidente e o Terceiro Mundo, como o colonialismo está a ponto de ser liquidado, elas se prendem ao atraso dos países subdesenvolvidos e à sua hesitação em escolher um dos dois métodos.

Historicamente, esses dois métodos não podem ser considerados em pé de igualdade. Um deles foi realmente criador; o outro é apenas imitativo. Uma economia que fosse planejada em pormenor por uma administração autoritária jamais se voltaria contra suas tradições, nem assumiria

18. Entre 1952 e 1960, as taxas de crescimento anual do produto nacional foram de 8,7% no Japão; 8,3% na Alemanha federal; 5,7% na URSS e nos países socialistas europeus; 4,1% na França; 3,5% nos Estados Unidos. Essas taxas resultam ao mesmo tempo do crescimento da mão-de-obra e do aumento do valor produzido por trabalhador (produtividade do trabalho). Na França, onde a mão-de-obra praticamente não aumentou, a taxa de crescimento do produto nacional é pouco superior à taxa de crescimento da renda *per capita*.

como objetivo a inovação; contudo, uma vez adquirido o conhecimento científico relevante, e aplicados os recursos da tecnologia, não é impossível que em alguns países a imitação planificada e sistemática seja mais eficaz do que o esforço da iniciativa individual. Atualmente as sociedades soviéticas têm o exemplo das sociedades industriais mais avançadas, e a pesquisa científica, em certos setores, pode ser organizada de tal modo que as descobertas dependam em parte dos meios investidos nesse campo. Nada impede o êxito espetacular dos regimes planificados nos domínios onde eles concentraram seus recursos — em especial o recurso mais escasso: a inteligência humana.

De acordo com a propaganda soviética, o Ocidente teme o êxito do socialismo — justificadamente, porque esse êxito significará sua ruína. Essa propaganda, contudo, é uma meia-verdade. O Ocidente teme certos êxitos, mas também teme certos insucessos dos países socialistas. Sabemos que esses países obtêm melhores resultados na indústria do que na agricultura; adquirem meios de poder antes de alcançar um conforto mediocre. Ora, da mesma forma como uma cobaia, ou um pugilista profissional, sente satisfação cada vez maior em lutar se conquista vitórias sucessivas, os regimes políticos são tentados a transformar a necessidade em virtude, declarando-se indiferentes às atividades em que têm um rendimento medíocre e exaltando aquelas que testemunham sua excelência. O nível de vida não tem importância, desde que a bandeira da foice e do martelo obtenha êxitos espaciais gloriosos!

O que quer que digam os dirigentes soviéticos, a menos que ocorra uma transformação radical e imprevisível não há qualquer possibilidade de que o nível de vida do cidadão soviético médio alcance, até o fim do século, o nível de vida desfrutado *hoje* pelo cidadão norte-americano médio. Não é impossível (embora não seja provável) que a produção industrial soviética ultrapasse, até o ano 2.000, a dos Estados Unidos — em termos globais ou *per capita*. E é perfeitamente possível que, em termos de indústria pesada, a União Soviética seja superior aos Estados Unidos em 1975 ou 1980[19]. É evidente que um regime absolutista tem muito maior liberdade no emprego dos seus recursos, podendo mobilizar mais homens e máquinas para um esforço motivado pela rivalidade de potência.

Se a imitação planificada da sociedade industrial, combinada com a rejeição das idéias liberais e humanitárias do Ocidente, pode conduzir ao primado da potência, com prejuízo do bem-estar[20], o insucesso radical des-

19. O que não parece ter acontecido, em 1978 (N. do T.).

20. É óbvio que esse risco é incomparavelmente maior na China do que na União Soviética.

sa imitação (planificada ou não), levando a taxas de crescimento econômico inferiores às taxas de crescimento demográfico na África, na Ásia e na América Latina, multiplicaria os regimes despóticos, que seriam hostis sobretudo ao Ocidente. Temporariamente, a taxa de crescimento demográfico do Terceiro Mundo é aceita como um fato, e o que se faz é agir sobre a taxa de crescimento econômico, procurando elevá-la. Certos países que sofreram uma redução excessiva da natalidade, os especialistas que acreditam que a queda da natalidade pode provocar uma queda mais do que proporcional do progresso econômico e algumas Igrejas negam que haja um problema demográfico de escala mundial. Haveria problemas de população, variáveis conforme o país: em alguns casos superpopulação, em outros pequena população relativa.

É nesse quadro que se desenvolve o "pacifismo racionalizado" da metade do século XX: o domínio colonial não é rentável, e a guerra termonuclear também não o seria. Esse pacifismo, contudo, não neutraliza o perigo de guerra, porque as superpotências têm necessidade de estocar as armas nucleares, embora não as usem. Não torna impossível também novas guerras coloniais, porque o balanço negativo das colônias, para a nação como um todo, não é incompatível com a vantagem que possam ter certas minorias estabelecidas nas colônias ou nas metrópoles. O desejo de dominar os vencidos, ou de convertê-los à civilização ou à ideologia dos vencedores, pode ser mais forte do que a ausência de benefícios econômicos derivados da exploração colonial.

Mas o "pacifismo racionalizado" contemporâneo não é definitivo. Dentro de meio século, no máximo, será impossível admitir ao mesmo tempo que a distribuição da terra pelos vários povos é um fato consumado e que a taxa de crescimento demográfico é assunto interno de cada país, não interessando à humanidade considerada em conjunto. Hoje ainda, só deveria ser concedida assistência econômica a certos países se estes tomassem medidas para reduzir a fecundidade da sua população. Mas, que quer dizer *deveria*, neste caso? Ao usar essa palavra, pensei no advérbio *razoavelmente*: a redução da fecundidade facilitaria a transição para o estágio do crescimento cumulativo, almejado por todos os países do Terceiro Mundo.

Temporariamente, a aplicação dessa política "razoável" é difícil, por muitas razões: as Igrejas se obstinam em contrariá-la, confundindo os imperativos justificáveis historicamente com a vontade do Senhor. Por outro lado, os procedimentos biológicos para reduzir a natalidade são custosos e imperfeitos; a ação "malthusiana" é mais necessária justamente onde ela é mais difícil. E os marxistas-leninistas se recusam ainda a admitir o que é evidente: que há um limite para o número de pessoas que pode viver neste mundo, mesmo com a multiplicação de recursos pela ciência — sem que se

possa dizer se estão cegos a essa evidência ou se se recusam conscientemente a reconhecê-la.

Se hoje as paixões, as ideologias e as hostilidades proíbem a consideração do problema demográfico em termos razoáveis, como será no futuro, e que aconteceria sob um império universal? Se os povos continuarem a ocupar o espaço que lhes pertence hoje, seria razoável encorajar a natalidade na França e desencorajá-la na Argélia; promovê-la na Argentina e reduzi-la na Índia e na China, deixando a situação como está nos Estados Unidos e na União Soviética. Contudo, no fim deste século, com uma população mundial da ordem de seis bilhões, ou no fim do século XXI, com três ou quatro vezes mais, o problema do número terá que ser visto de forma absoluta, quer se queira, quer não.

Retomemos os dados de Fourastié, simples e dramático[21]. Vamos supor que o homem não altere a geografia física do mundo ou o seu clima; nesta hipótese, só haveria 7 bilhões de hectares que pudessem ser habitados "sem que houvesse a sensação de um experimento científico, ou de um campo de refugiados políticos". Podemos imaginar que, com diversos artifícios, essa superfície se estendesse a 15 bilhões de hectares. Ora, os 7 bilhões de hectares terão, no ano 2000, uma densidade demográfica média superior à da França atual (0,9 hab. por hectare). Se estendermos para todos os 15 bilhões de hectares a densidade atual da cidade de Nova Iorque, chegaremos a 1.500 bilhões de habitantes. Porém, dobrando a população a cada quarenta anos, essa marca já seria atingida no ano 2310.

Seria igualmente fácil demonstrar que a taxa de crescimento da produção industrial, depois de 1950, não pode ser mantida durante vários séculos — isto seria fisicamente impossível. "Se a produção industrial francesa continuasse durante 140 anos seu progresso atual de 7% a.a., produziríamos, no ano 2100, 12×2^{11} milhões de toneladas de aço, ou seja, perto de 110 bilhões de toneladas, e a produção mundial de aço seria da ordem de 10 ou 15 mil bilhões de toneladas[22]."

O período em que vivemos é, portanto, excepcional, tanto no que diz respeito ao crescimento demográfico como em termos de crescimento econômico. Dentro de algumas décadas, em um ou dois séculos no máximo, será necessário que os mecanismos naturais que regulam a multiplicação da espécie humana sejam substituídos por uma regulamentação voluntária. Passaria então a ser possível a instituição de um Estado economicamente estacionário, sem mudanças na distribuição da força de trabalho pelos vários setores; o esforço econômico se orientaria para a *qualidade*

21. Fourastié, *opus cit.*, p. 16.
22. *Ibidem*, p. 58.

da vida, e não mais para a *quantidade dos bens* produzidos. As necessidades fundamentais do homem (moradia, roupa, transporte, comunicação) estariam saturadas.

Se não houver tal regulamentação, consciente e voluntária, do número de habitantes deste mundo, ou se a humanidade não for capaz de chegar a um acordo sobre ela, a luta pelo espaço ressurgirá com uma violência que nunca teve. Nesse caso, não há dúvida, a solução "racional" seria o império universal. E para o povo que dispusesse do poder de distribuir à vontade o espaço e os recursos disponíveis, o primeiro seria o bem mais precioso de todos.

O homem histórico se inclinará finalmente para o raciocínio e a eqüidade? Neste caso, as nações poderão organizar sua coexistência, encontrando outros campos para a rivalidade. Mas o homem histórico saberá comportar-se pelo menos como o lobo, que oferece a garganta como sinal de capitulação? O império universal seria aceitável, como recurso supremo, porque, a longo prazo, os senhores tornam-se iguais aos escravos. Mas o homem nem sempre obedece à inibição da piedade, conduzindo-se às vezes como as pombas, que tratam os vencidos impiedosamente: "Chegará o dia em que duas facções que se guerreiam poderão exterminar-se completamente. Pode chegar o dia em que toda a humanidade divida-se em dois campos opostos. Os homens se comportariam, então, como pombos ou como lobos? A resposta a esta pergunta contém uma explicação sobre o futuro da humanidade[23]."

23. Konrad Z. Lorenz, *opus cit.*, p. 199.

APÊNDICE

Estratégia Racional e Política Razoável

Um economista célebre, Oskar Morgenstern, num livro intitulado *A Questão da Defesa Nacional,* julgou impiedosamente o estado atual da ciência política:

"Os *politicólogos* despenderam muito tempo e esforço para produzir um conjunto de conhecimentos que é especialmente pouco apropriado como orientação, diante do dilema que marca atualmente nossa vida — um conjunto de conhecimentos que constitui mistura curiosa de direito constitucional e história, com a descrição das instituições políticas de todos os gêneros. O conjunto é polvilhado generosamente com opiniões categóricas e julgamentos de valor. Ocasionalmente surgem algumas máximas de ação, como por exemplo as formuladas por Maquiavel. Essas máximas podem ser 'boas' e 'respeitáveis' ou não; pelo menos constituem uma tentativa de formular regras através das quais os homens possam procurar atingir seus objetivos nas situações políticas. Entre as ciências sociais, a economia é a única, até o momento, a ter um mínimo de valor operacional... A ciência política pode nos ajudar a formular uma constituição capaz de funcionar, mas não nos diz que ela pode ser aplicada em um país determinado... Quaisquer que sejam as negociações possíveis com o bloco comunista, elas implicam uma barganha do tipo mais delicado e mais difícil... É nesse campo, precisamente, que a ciência política deveria dar sua contribuição mais importante. Mas nada temos a não ser as técnicas matemáticas associadas à teoria dos jogos da estratégia; os cientistas políticos, contudo, com poucas exceções, não deram praticamente nenhuma atenção a essa teoria. Até hoje, a ciência política nem sequer formalizou os conselhos de Maquiavel, para descobrir se é possível construir sobre essa base um sistema coerente de regras de comportamento[1]."

1. O. Morgenstern, *opus cit.*, p. 263.

Essa citação revela a mistura de rigor e de confusão, de profundidade e de ingenuidade característica de certos espíritos científicos, quando se debruçam sobre problemas que não estão relacionados com sua disciplina — em especial os problemas políticos. É incontestável que a ciência política não é *operacional* no sentido em que a física ou mesmo certos capítulos da economia são operacionais. Resta saber se isto se deve à insuficiência dos nossos conhecimentos, e dos cientistas políticos, ou à própria estrutura do objeto estudado pela ciência política.

Tomemos o exemplo da constituição. O problema de determinar que constituição convém a um povo é estudado há milhares de anos, e nunca foi completamente resolvido; mas quando os matemáticos e os físicos tentaram resolvê-lo, não obtiveram melhores resultados.

Em abstrato, pode-se determinar se uma constituição é eficaz de dois modos: pela análise formal ou pela via experimental. Quase sempre os dois métodos são empregados simultaneamente, mas nenhum dos dois dá resultados seguros. A enumeração das variáveis de que depende o funcionamento de uma constituição nunca é completa. As experiências são poucas, sua interpretação é difícil, e cada caso apresenta singularidades. Mesmo quando uma observação parece provável (digamos, os perigos do escrutínio proporcional), encontraremos exceções à regra. O comportamento das pessoas que aplicarão a lei constitucional não é previsível, devido à influência excessiva que algumas delas podem exercer; pode-se prever a freqüência dos crimes e dos suicídios, mas não a sabedoria de uma autoridade eleita por colégio eleitoral.

Nestas circunstâncias, seria possível submeter a uma análise *científica* as máximas de Maquiavel? Por exemplo: é preferível que o príncipe seja temido, em lugar de amado? Sabemos que os sentimentos populares a respeito dos tiranos são muitas vezes ambivalentes. Mas deixemos de lado este equívoco; será preferível, para um Estado, ser reputado por desprezar ou por respeitar o direito internacional? Dois autores que procuraram responder a essa pergunta parecem contradizer-se, ao indicar as vantagens de cada uma dessas práticas[2]. Duvido que a ciência possa medir rigorosamente tais vantagens. Quanto ao conselho dado a um usurpador, para eliminar todos os membros da família reinante, ele foi seguido, há alguns anos, num país do Oriente Próximo, com resultados favoráveis.

A propósito da indiferença que os cientistas políticos alegadamente teriam demonstrado com respeito à teoria dos jogos, ela não é tão grande quanto sugere o co-autor do famoso livro *Theory of Games and Economic*

2. Cf. Morton A. Kaplan e N. de B. Katzenbach. *in The Political Foundations of International Law*, pp. 344 e 348.

Behavior. Recentemente, um outro cientista — o físico P.M.S. Blackett[3] — criticava os especialistas norte-americanos por usar excessivamente a teoria dos jogos. Pessoalmente, não endossaria nenhuma das duas opiniões.

A aproximação entre a guerra e o jogo é anterior à teoria matemática dos jogos estratégicos. Huizinga, na sua obra famosa *Homo Ludens*[4], faz muitas referências a autores que, estudando diversas civilizações, acentuaram o elemento *lúdico* da guerra.

De acordo com Huizinga, a guerra "pode ser considerada como uma função da cultura, desde que ocorra dentro de um círculo cujos membros se reconhecem mutuamente como iguais...[5]". Quando existe esse reconhecimento recíproco entre os combatentes, a guerra é essencialmente *agonal (agonale)*: é uma prova em que cada um procura levar a melhor pela glória de vencer, mais do que pelas vantagens da vitória.

Bergson considerava — a meu ver sem razão — que as guerras cavalheirescas não eram guerras genuínas; que não passavam de repetições e de exercícios para a guerra verdadeira, caracterizada pelo massacre e pela pilhagem. Pessoalmente, prefiro dizer, com Huizinga, que a competição, a rivalidade do prestígio, é um dos elementos humanos da instituição bélica, que também comporta um outro elemento de brutalidade pura e simples. Nos jogos, a moderação da violência impõe-se a todos pelo respeito das regras e pelo sentimento de honra. Mas em todos os níveis de civilização a brutalidade ameaça derrubar as barreiras erguidas pela cultura.

Huizinga sugere que a guerra tende a se afastar do jogo à medida que os indivíduos ou os grupos em conflito perdem consciência dos laços de parentesco que os unem. Mas a realidade parece mais complexa. A paixão de se afirmar como superior, que está na raiz da competição, pode provocar em certas circunstâncias uma escalada, embora os combatentes (como aconteceu com as cidades gregas) continuem a obedecer aos costumes e a respeitar as proibições.

O espírito de competição é estranho à fúria homicida, mas pode provocá-la. E a guerra é um jogo de azar e também uma competição.

As sociedades arcaicas conheceram, como as sociedades históricas, a oscilação entre a brutalidade e a luta formalizada, entre o respeito às regras e a vontade exclusiva do êxito a qualquer preço. A racionalização instrumental da guerra, cujas conseqüências podemos observar hoje, não

3. *Encounter*, abril de 1961.
4. *Homo Ludens: Essai Sur la Fonction Sociale du Jeu*. Paris, Gallimard, 1951.
5. *Ibidem*, p. 151.

criou perigo de crueldade e desumanização, mas fez com que ela se tornasse ainda mais perigosa. São as próprias armas, e não a recusa de reconhecer o inimigo, que ameaçam apagar todas as sobrevivências lúdicas da instituição bélica.

Quando começarem as salvas termonucleares, desaparecerá qualquer traço de jogo. Mas, enquanto se desenrolar *à sombra do apocalipse*, a rivalidade diplomático-estratégica será muito complexa, reunindo todos os elementos ordinariamente separados.

Houve um autor[6] que distinguiu recentemente a *luta (fight)* do *jogo* e do *debate*. Na luta, os adversários procuram fazer mal uns aos outros; no jogo, procuram vencer pela inteligência *(outwit);* no debate, buscam persuadir. A distinção é sedutora, no nível conceitual, mas não há luta sem um elemento de inteligência, e a maior parte dos jogos tem um componente de força. No xadrez, a rivalidade de inteligência aparece no estado puro; mas mesmo na luta livre, ou no levantamento de peso, há um componente de inteligência (ou técnica).

A inteligência estratégica e o esforço de persuasão só são reduzidos à impotência nos momentos extremos do combate. Normalmente, na paz ou na guerra, quer se pratique a estratégia ou a diplomacia, intervém a inteligência: cada estrategista que toma uma decisão espera uma réplica do adversário, e essa espera comanda sua decisão. A questão é saber em que sentido a teoria matemática dos jogos permite esclarecer as decisões que os estadistas e os chefes militares tomam tradicionalmente por intuição, avaliando de modo grosseiro os riscos e as possibilidades de êxito.

As matrizes da teoria dos jogos prestam pelo menos três serviços aos politicólogos: obrigam à disciplina do pensamento, à análise e à enumeração de todas as hipóteses possíveis numa dada situação; ajudam a elaborar tipos ideais de conjunturas de conflitos (jogos com dois jogadores, com N jogadores, com soma nula, ou não); permitem formular abstratamente a *dialética do antagonismo*: as decisões não são tomadas com relação a um futuro sobre o qual nada sabemos, nem com relação a um futuro de que não conhecemos os acontecimentos singulares (mas sim a freqüência aproximada dos diversos tipos de acontecimentos). As decisões estratégicas formam uma cadeia: cada uma delas provoca a seguinte.

Uma vez esclarecida a natureza da conduta diplomático-estratégica, os politicólogos executaram uma tarefa necessária, identificando as di-

6. *Fights, Games and Debates*, por Anatol Rapoport, Ann Arbor. Michigan Univ. Press, 1960.

ferenças entre os modelos simplificados que se prestam a tratamento matemático e as situações concretas — diferenças de grau e de natureza.

Pode-se atribuir ao que está em jogo na rivalidade estratégica e diplomática um valor cardinal ou ordinal? Na esperança de poder quantificar esse valor os especialistas assemelham às vezes o poder à utilidade — sendo esta o "meio universal" dos objetivos diplomáticos, como a moeda é o "meio universal" dos objetivos econômicos. Contudo, vimos[7] que muitas objeções podem ser feitas a tal equiparação.

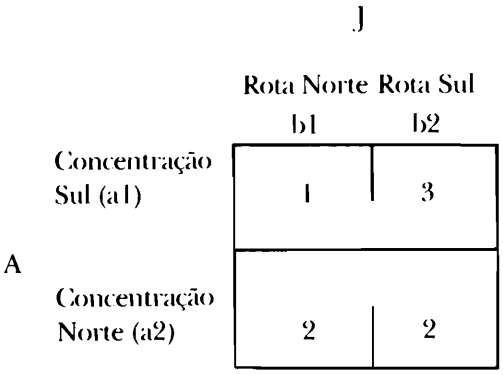
Pode-se conceber também a atribuição de um valor aproximado ao objeto de uma disputa diplomático-estratégica. Por exemplo: parece evidente que, para os Estados Unidos e para a União Soviética, o Laos vale menos do que Berlim. Mas, só a noção do mais e do menos não basta para permitir uma solução matematicamente válida e uma prescrição racional.

Há, sem dúvida, algumas decisões *estratégicas* (não diplomático-estratégicas) que podem ser consideradas como um jogo, oferecendo solução matematicamente rigorosa. Reproduziria o exemplo seguinte (de Worms, 1960): um comboio japonês deveria deslocar-se de Rabaul (Nova Bretanha) a Lae (Nova Guiné). Havia duas rotas diferentes: a do Norte, onde a visibilidade era relativamente precária, e a do Sul, onde ela era melhor. O número dos aviões de reconhecimento disponíveis obrigava o comandante norte-americano a concentrá-los numa das duas rotas. Cada um dos adversários tinha que escolher, portanto, entre duas estratégias — isto é, entre duas rotas: os norte-americanos para concentrar seus aviões, os japoneses para deslocar seu comboio.

Se os norte-americanos concentrassem seus aviões na rota meridional (onde a visibilidade era melhor) e os japoneses escolhessem essa mesma rota, o comboio seria localizado rapidamente e sujeito a bombardeio durante a quase totalidade do percurso, isto é, durante três dias. Se os japoneses preferissem a rota setentrional, a localização dos navios tardaria mais e o bombardeio só duraria um dia. Por outro lado, se os norte-americanos concentrassem seus aviões no Norte, poderiam submeter os japoneses, em qualquer hipótese, a dois dias de bombardeio — ou porque, passando o comboio pela rota setentrional, seria rapidamente localizado, ou porque, passando pela rota meridional, onde a visibilidade era boa, os poucos aviões norte-americanos conseguiriam localizá-lo rapidamente, a despeito do seu pequeno número.

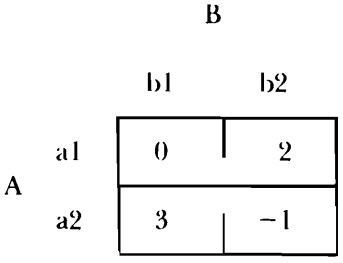
7. Cf. Cap. III, seção 4.

A designa a estratégia norte-americana; J, a estratégia japonesa. A matriz seria a seguinte:



Os norte-americanos concentraram-se no Norte e encontraram o comboio japonês, garantindo dois dias de bombardeio; de seu lado, os japoneses limitaram o bombardeio inimigo a dois dias. Os dois jogadores adotaram a "estratégia da prudência".

Esse exemplo de estratégia pura (e não estratégia-diplomacia) pressupõe a equivalência do número de dias de bombardeio e do resultado do jogo (eliminando o azar nas operações militares). Por outro lado, havia um "ponto de sela" *(saddle point)*: a prudência dos dois adversários. Mas seria fácil retomar a matriz e alterar os dados:



Tendo a possibilidade de ganhar 3, A é tentado a escolher a2, mas se arrisca a perder 1. Aplicando a estratégia da prudência, escolherá a1. De seu lado, B terá a tentação de preferir b2, que lhe permitirá ganhar 1, caso A jogue a2. Contudo, temendo perder 2, se A jogar a1, preferirá prudentemente b1. Mas jogará b2 se suspeitar que A vai preferir a2, na esperança de que este, antecipando a1, tenha jogado b1. Supondo que A tenha feito este mesmo cálculo, jogará b2. No entanto, A poderá antecipar o raciocí-

nio, e assim indefinidamente. Em outras palavras, na ausência de um ponto de sela, e caso se trate de um lance único, o jogo não tem solução "racional", e a intuição psicológica e o gosto do risco — ou a preferência pela segurança — é que vão determinar qual a política razoável a seguir.

As conjunturas diplomáticas do duopólio termonuclear, da guerra fria e da opção entre armas clássicas e armas atômicas sugeriram aos autores norte-americanos a análise de muitas situações típicas — método aceitável, desde que não esqueçamos a diferença que há entre o esquema teórico e o mundo real. Às vezes os cálculos baseiam-se na probabilidade objetiva, no rendimento das armas; outras vezes focalizam a probabilidade de uma reação diplomática ou militar, ponderando a importância do que está em jogo e o custo provável do emprego das armas clássicas ou atômicas.

Os cálculos do primeiro tipo precisam ser corrigidos em função de um coeficiente de incerteza; os do segundo tipo me parecem mais perigosos do que úteis: dão uma aparência de rigor a decisões que na melhor das hipóteses derivam apenas da reflexão, e sobretudo falseiam a natureza e o método dessa reflexão. É preciso levar em conta que o tema de um conflito nunca é perfeitamente definido, uma vez que não pode ser separado do conflito global (cujo tema, por sua vez, não é conhecido claramente pelos estrategistas). Qual é o risco que os Estados Unidos estão assumindo, no conflito com a União Soviética? Na eventualidade de uma derrota, os norte-americanos se tornariam escravos dos russos? Milhões de chineses ocupariam Nova Iorque e Chicago, como imagina O. Morgenstern[8]?

Sem dúvida os defensores da "política atômica razoável" dirão que o famoso economista é uma vítima de fantasmas que ele próprio criou e que nem os russos nem os chineses jamais conceberam semelhante transferência de população. Em termos abstratos, podemos dizer que o que está em jogo, no conflito entre os duopolistas, depende do desenvolvimento do próprio conflito e que os diplomatas e estrategistas dos dois lados não podem calcular o que arriscam perder, porque ninguém sabe como será tratado pelo eventual vencedor.

A impossibilidade de dar um valor ao que está em jogo, pela razão exposta, combina-se com o fato de que nem cada lance isolado nem a partida global têm uma soma nula. Enquanto duas superpotências existirem, cada uma delas partilhará com a outra certos interesses comuns.

No momento em que o antagonismo absoluto (o jogo com soma nula) cede lugar a uma mistura de hostilidade e de competição, os paradoxos dos matemáticos e as intuições dos psicólogos tendem a convergir. Há um

8. O. Morgenstern, *opus cit.*, p. 289.

problema clássico na teoria dos jogos, o chamado "paradoxo dos prisioneiros", que nos servirá de ilustração[9]. Duas pessoas suspeitas são interrogadas separadamente — há a convicção de que cometeram uma infração de pouca importância e a suspeita de que são culpadas de um crime grave. Se os dois se calarem (a2, b2), receberão pena pouco severa, relacionada com a infração (+5). Se A confessar (a1) e B não o fizer (b2), A escapará ao castigo (+10), e B receberá a pena mais severa (−10). Se os dois confessarem, ambos serão punidos, embora menos severamente.

A matriz é, portanto, a seguinte:

		B	
		b1 (2)	b2
A	a1	−5 −5	+10 −10
	a2	−10 +10	+5 +5

O primeiro número indica o resultado para A; o segundo, o resultado para B. Qual seria a melhor solução? Parece-me claro que não há uma "solução racional". Se A ou B confessam, persuadidos de que o outro não confessará, o resultado lhe traria o máximo de vantagem, embora fosse o mais criticável, do ponto vista da "moral do meio". Mas se os dois confessarem, para minimizar o risco, o resultado, para o conjunto, é inferior (−10) ao que resultaria do silêncio de ambos (+10). Neste caso, bastaria permitir a comunicação entre os jogadores para que eles tivessem interesse em escolher a solução mais conveniente para o conjunto: o silêncio. Mas essa solução não seria equivalente a um imperativo racional, porque, a despeito do acordo entre os suspeitos, cada um deles poderia suspeitar que o outro não o cumprisse. Tudo vai depender da idéia que A tem do comportamento de B, e vice-versa. A solução mais "moral" (com referência à "moral do meio") e a melhor para o conjunto (mas não a melhor para cada um dos jogadores) é a do silêncio comum.

Em nossa era termonuclear, o objetivo, para cada um dos jogadores, é evitar a escalada, sem contudo perder as partidas mais ou menos isoladas. Para limitar suas perdas sem se expor aos perigos da escalada, cada um deles se empenha em defender o que para si tem importância vital, procurando convencer o outro de que esse empenho é irrevogável, mas tenta

9. *Apud* A. Rapoport, *opus cit.*

evitar que ele seja também aceitável para o adversário. Trata-se de um "jogo" essencialmente histórico e psicológico, em que cada lance modifica a situação inicial — a utilidade do que está em jogo no conflito nunca é a mesma para os jogadores. A estratégia do engajamento, das ameaças, do *bluff*, está ligada assim à "personalidade" dos jogadores mais do que qualquer outra estratégia. Contudo, os jogadores do campo ocidental, com a imprensa livre e uma classe política muitas vezes inconsciente da natureza do jogo em evolução, pouco têm de comum com *uma* pessoa. As decisões adotadas podem refletir preferências que exprimam o resultado de negociações dentro dos Estados, entre os indivíduos e os grupos que os compõem.

* * *

Razoável, mas não racional, a diplomacia e a estratégia nesta era da bomba atômica e das ideologias coloca os governantes e os simples cidadãos diante de antinomias morais mais patéticas ainda do que as do passado. A contradição entre a moral e a política, nos dizem os filósofos, não é a que foi descrita por Friedrich Meinecke, o analista da *raison d'Etat*. A moral também é um produto da história e se desenvolve com o tempo. É o progresso das nossas concepções morais que nos leva a julgar com severidade as práticas dos Estados e a transformá-las gradualmente. É na moral concreta das coletividades que se realiza, imperfeitamente, a moral universal. E é através da política que se manifestam as morais concretas.

Não é verdade que a antinomia absoluta entre a moralidade e a ação diplomático-estratégica seja, em certas doutrinas, criada pela definição parcial que se dê a uma ou a outra. Um chefe de Estado, mesmo sendo cristão, não agirá exclusivamente como cristão, mas também não decidirá apenas como "gerente" do Estado. Nenhum príncipe tem o direito de transformar sua nação no Cristo das nações. A coletividade que deseja viver, e que afirma em conseqüência sua vontade de potência, não é por isso imoral. O pessimismo dos pensadores realistas norte-americanos origina-se muitas vezes de uma idéia falsa, ou excessiva, do que a moralidade exige.

Não resta dúvida que a *coação* tem sido inseparável da política, manifestando-se, entre os Estados, pela *ameaça* ou pelo *emprego da força armada*; o indivíduo, por outro lado, é obrigado pela lei a *servir seu país, aprove ou não a causa pela qual este luta*.

Como poderia o moralista condenar o cidadão que obedece às ordens do Estado, quaisquer que sejam? Se o historiador tem tanta dificuldade em avaliar os conflitos armados entre as coletividades, como

esperar que o indivíduo pudesse fazê-lo? O melhor para ele não será honrar o juramento de fidelidade que fez implicitamente? Sabemos hoje os riscos implicados no não-cumprimento dessa obrigação. Sabemos também que há circunstâncias em que o moralista, como o historiador, constata a antinomia mas se recusa a passar um julgamento.

O Estado exige que o cidadão arrisque sua vida por ele. Quando a causa do Estado confunde-se, aos olhos dos cidadãos, com a causa nacional, a aceitação do sacrifício supremo aparece como parte integrante dos deveres implicados na vida em sociedade. Mas, quando Hitler exige que um alemão patriota e liberal corra um risco de vida, a contradição torna-se trágica. É preciso trair suas idéias ou trair a pátria; contribuir para a vitória de um regime que se detesta ou para a derrota de uma coletividade à qual se está vinculado com toda a força da alma.

Vale a pena esmiuçar este aspecto do problema do maquiavelismo, ou da "razão de Estado". As nações que levam a melhor na competição internacional serão as menos justas, as mais brutais, dentro e fora das suas fronteiras? Seria difícil — e seria um erro — responder com um *sim* ou um *não* categóricos. A tese da contradição constante entre o que é bom para a coletividade e o que está de acordo com a moral é indefensável, mesmo que recorrêssemos, erradamente, a uma definição do *útil* que se prendesse apenas à potência da coletividade. Quando os postulantes ao exercício do poder, ou os que já possuem o poder, contrariam as normas que os cidadãos consideram espontaneamente como válidas, debilitam o respeito à lei e à moralidade — que é uma fonte de força para a coletividade —, e ao mesmo tempo, arruínam sua reputação.

No cenário internacional, também não é verdade que só os "maquiavélicos" (no sentido vulgar do termo) tenham condições de êxito. Proudhon não deixava de ter alguma razão quando sugeria que, a médio prazo, os direitos da força tendem a coincidir com a justiça; ou, ainda, que a força só dá a cada nação aquilo a que ela tem direito.

Um regime que reduz as liberdades concretas dos cidadãos, que aplica uma parte importante dos recursos nacionais na política externa, tem vantagens óbvias sobre o que deixa aos indivíduos a prerrogativa de determinar o coeficiente de mobilização e de investimento. Se os cidadãos que tivessem tal prerrogativa fossem virtuosos, está claro que o regime despótico não teria, neste sentido, melhores condições: o que este último consegue pela coação, os cidadãos virtuosos dariam movidos pelo espírito cívico. No mundo real, contudo, a mobilização voluntária será quase sempre menos eficaz do que a obrigatória.

Como vemos, a essência das relações internacionais parece permanecer constante através dos séculos; as características concretas da guerra e

da paz são determinadas pelas armas disponíveis, pelo caráter dos regimes que se defrontam e pelos temas dos conflitos. A paz é menos pacífica hoje do que há um século porque a rivalidade entre os Estados combina-se com a competição entre as ideologias. A guerra total seria mais terrível do que em qualquer outra época não porque os homens são piores, mas porque sabem mais.

Não haverá nenhum sinal de progresso na ordem entre os Estados, comparável ao que se pode perceber dentro destes? O resultado atual da história das guerras não nos permitirá definir, de uma vez por todas, a ordem internacional adequada à vocação da humanidade, precisando as condições em que ela se poderia transformar em realidade?

Este otimismo não é totalmente sem fundamento. Entre os que o aceitam, alguns acentuam a tomada de consciência, por uma minoria, do caráter *uno* da humanidade. Para outros, é a solidariedade econômica que obrigará as nações a ultrapassar o nacionalismo, instituindo uma organização racional da sua coexistência. Para outros ainda, é o absurdo evidente da hipótese de uma guerra atômica total que tornou anacrônico o emprego da força armada pelas grandes potências.

Todos esses argumentos têm algum peso, mas nenhum deles é convincente. A consciência tribal é, de modo geral, incomparavelmente mais forte do que a consciência humana. A complexidade crescente das relações entre as unidades políticas não impede a interrupção do diálogo, quando um regime totalitário assim decide. Num certo sentido, os universos ideológicos falam mais um com o outro, mas se compreendem menos e desejam menos compreender-se mutuamente.

Não ouso afirmar que possamos descobrir a eficácia, a *Wirklichkeit* da idéia que daria algum sentido à monótona sucessão de vitórias e de derrotas, de cidades e de impérios. Não estou certo de que os homens queiram realmente estabelecer a paz sobre a terra. É certo que eles prefeririam escapar aos horrores da guerra; contudo, estarão dispostos a renunciar à satisfação do orgulho coletivo? Poderá existir uma tal confiança mútua entre as coletividades que estas renunciem aos meios de força? Poderão elas, dentro de um século, estabelecer um limite comum para o crescimento demográfico? Finalmente, e acima de tudo, estarão os homens bastante próximos uns dos outros, em seus sistemas de crenças e de valores, para tolerar as diferenças de cultura?

Teria dificuldade em responder afirmativamente a todas essas perguntas. Não quero negar dois fatos novos: a capacidade de manipulação das forças naturais e o germe de uma consciência humana. Mas provarão eles o início de uma nova fase na aventura humana? Não podemos sabê-lo — mas *devemos* esperar que seja assim, temos direito a isto.

Sabemos, também, que a paz e as guerras entre as nações podem conduzir a diversos resultados. Assim, a humanidade poderá esquecer o que aprendeu e regressar à era pré-industrial; ou então, poderá encerrar este período belicoso com uma catástrofe — e nem todos os povos sobreviveriam para gozar os benefícios da era pós-belicosa. Como também pode acontecer que os homens continuem, durante séculos, este jogo trágico, à sombra do apocalipse. A hipótese preferível, que não é a mais provável, admite que as nações vencerão gradualmente seus preconceitos e egoísmo, chegando a uma organização mundial. Os Estados baseados no poder desaparecerão, tendo cumprido sua missão histórica.

Mas, que o leitor se acautele. A humanidade está ainda na infância: "Somos um rapaz de dez anos, corajoso, forte e cheio de promessas;... Dentro de cem mil anos atingiremos a maturidade[10]."

Não seria digno deixarmo-nos abater pelas desgraças da nossa geração e pelos perigos do futuro próximo a ponto de abandonar toda esperança. Mas também não seria digno entregarmo-nos à utopia, deixando de ver as circunstâncias contraditórias da nossa condição.

Nada impede que tenhamos dois deveres, que nem sempre são compatíveis: um dever para com nosso povo e um dever para com todos os povos. A humanidade poderia chegar a viver em paz, num mundo onde não se falasse mais a nossa língua: outras coletividades nacionais desapareceram sem deixar rastro. Dentro de alguns anos, ou algumas décadas, a humanidade poderá estar capacitada a se destruir; um povo poderá destruir todos os outros, para ocupar o mundo.

Seremos obrigados a escolher entre o regresso à era pré-industrial e o início da era pós-belicosa? Nessa era, que ainda não conhecemos, será a humanidade homogênea ou heterogênea? As sociedades serão semelhantes a um formigueiro ou a uma cidade livre? A era das guerras terminará com uma orgia de violência ou mediante uma pacificação gradual?

Sabemos que *não sabemos* a resposta a essas perguntas. Mas sabemos também que a humanidade só poderá superar as antinomias da ação quando extinguir ou a violência ou a esperança.

Deixemos a outros, com maior capacidade de se iludir, o privilégio de imaginar já que chegamos ao fim desta aventura; procuremos respeitar as duas obrigações impostas a todos nós: não ignorar nossa história conflitiva e não trair o ideal; pensar e agir com o firme propósito de fazer com que a ausência da guerra prolongue-se até o momento em que a paz seja possível — supondo que esse dia possa chegar[11].

---

10. J. Fourastié, *opus cit.*, p. 260.

11. Tradução resumida do apêndice original, que é mais longo (N. do T.).

Formato Fechado
155 x 225 mm

Mancha
105 x 185 mm

Tipologia
Baskerville corpo 10

Papel
Miolo: Offset branco 90g/m^2
Capa: Cartão revestido branco 250 g/m^2

Tiragem
3.000 exemplares

Fotolitos, impressão e acabamento
Imprensa Oficial do Estado
junho de 2002