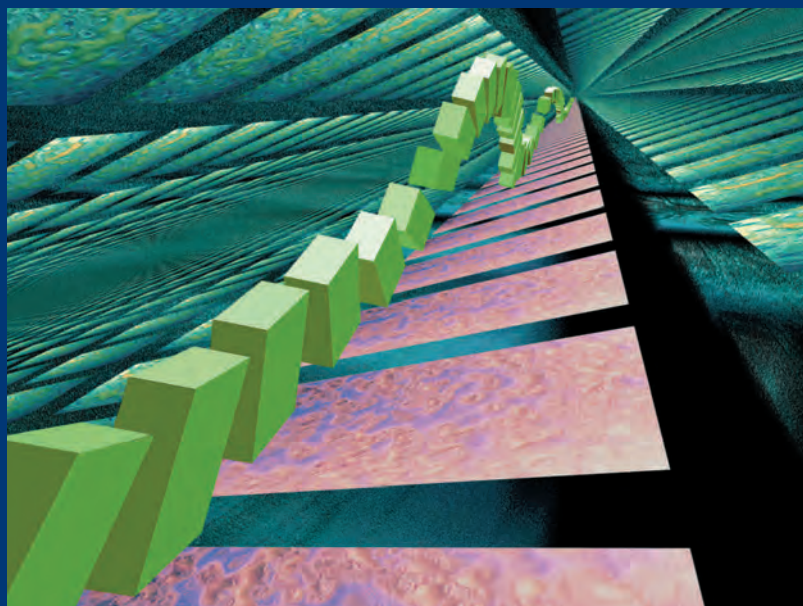


Nº 99. Outono 2001 . 2ª Série

# NAÇÃO *e* DEFESA



Segurança para  
o século XXI

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

# NAÇÃO E DEFESA

*Revista Trimestral*

---

## **Director**

José Eduardo Garcia Leandro

---

## **Editora Executiva**

Isabel Ferreira Nunes

---

## **Conselho Editorial**

Helena Carreiras, Isabel Nunes, João Gomes Cravinho, João Marques de Almeida, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Pureza, Luís Medeiros Ferreira, Manuel Ennes Ferreira, Nuno Brito, Nuno Mira Vaz, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Teresa de Sousa, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos.

---

## **Conselho Consultivo**

Abel Cabral Couto, António Emílio Sachetti, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Ernâni Lopes, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Mário Lemos Pires, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

---

## **Assistentes de Edição**

Cristina Cardoso, Rosa Dâmaso

---

## **Colaboração**

Ver normas na contra capa

---

## **Assinaturas e preços avulso**

Ver última página

---

## **Propriedade e Edição**

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: [idn@mail.idn.pt](mailto:idn@mail.idn.pt)

<http://www.idn.pt>

---

## **Design e Assessoria Técnica**

Rasgo, Publicidade, Lda.

Av das Descobertas, 17, 1400-091 Lisboa

Tel.: 21 302 07 73

Fax: 21 302 10 22

---

## **Composição, Impressão e Distribuição**

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, Póvoa de Sto. Adrião, 2675-183 Odivelas

Tel.: 21 938 14 50

Fax: 21 938 14 52

---

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

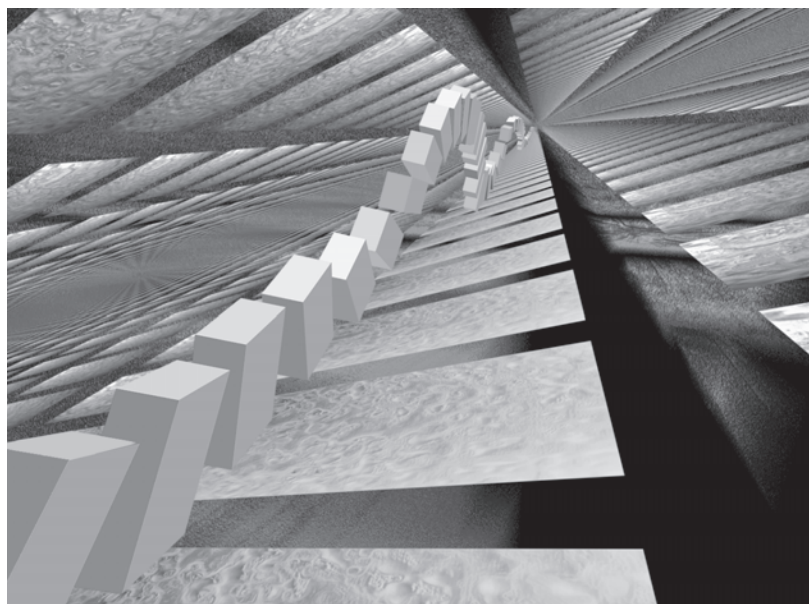
Tiragem 2 000 exemplares

---

*O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores*

Nº 99 • Outono 2001 • 2ª Série

# NAÇÃO *e* DEFESA



Segurança para  
o Século XXI

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

---

## **Política Editorial**

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

## **Editorial Policy**

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on portuguese interests.

<b>Editorial</b>	5
<b>Resumos</b>	9
<b>Segurança para o Século XXI</b>	
Teorias e Práticas da Segurança no Século XX: Sequência Histórica e Mudança Radical <i>Ken Booth</i>	19
Segurança Ambiental e a Agenda de Segurança Global <i>Pierre Lemaitre, Jes Fenger</i>	51
Segurança Multidimensional e Internacionalismo Virtual Interrogações Éticas em Tempo de Pós-Positivismo <i>José Manuel Pureza</i>	91
O Significado da Segurança na Europa: A UE – da PESC ao Colapso da Política Externa <i>Frédéric Charillon</i>	103
O Significado da Segurança no Médio Oriente <i>Pinar Bilgin</i>	149
O Significado da Segurança na África Austral: Linhas de Orientação <i>Manuel Ennes Ferreira</i>	171
Uma Agenda da Segurança para o Século XXI: Política Global na “Cidade Nua” <i>Ronnie D. Lipschutz</i>	187
<b>Através das leituras</b>	221
<b>Abstracts</b>	229

## **ERRATA**

Agradecemos ao Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal a correcção sugerida relativa ao endereço electrónico da Carta da ONU.

Na revista Nação e Defesa, n.º 97, página 241 onde se lê  
<http://www.onuportugal/cnu.html>

Leia-se <http://www.onuportugal.pt/cnu.html>

Com o presente número, o IDN leva à estampa os resultados da conferência “Segurança para o Século XXI”, que teve lugar em Novembro passado. O fim do sistema bipolar e o termo da Guerra Fria deram lugar à emergência de novas formas de relacionamento internacional, quer pela mundialização e interdependência das relações políticas e da crescente globalização das relações económicas, quer pelo acentuar de manifestações exacerbadas de natureza cívica, étnica, religiosa ou cultural.

De qualquer um destes processos de relacionamento internacional decorrem fenómenos, cujas repercussões se têm feito sentir sobre a forma como o Estado, as organizações e a sociedade civil consideram o domínio da segurança. Estamos perante um mundo em mudança, no qual o estado tradicional se depara com uma crescente dificuldade em lidar com actores e processos de natureza global e ameaças de cariz transnacional, que desafiam a sua soberania, desterritorializam os limites e o alcance dos tradicionais atributos soberanos do Estado, ao mesmo tempo que o limitam no seu papel e capacidades para responder aos desafios do mundo actual.

As funções do Estado no domínio da segurança e da defesa têm sido crescentemente partilhadas por uma multiplicidade de entidades nacionais e internacionais, por forma a otimizar a função de fornecedor de segurança que lhe cabe tradicionalmente. O fenómeno da deslocalização da autoridade do estado paralelo ao alargamento da fronteira da segurança tem sido acompanhado por mutações dos critério de legitimidade política, de onde resulta que os estados não são o único depositário de autoridade, nem a soberania o princípio último de representação dos interesses de segurança nacional e internacional. À crescente alienação dos tradicionais atributos da soberania tem correspondido uma diversificação do seu exercício, quer em relação aos desafios no domínio da segurança, para os quais os estados não dispõem de meios suficientemente eficazes, quer para a resolução daqueles, em relação aos quais o modelo de organização jurídica do estado é hoje uma estrutura demasiado complexa.

Se há consenso quanto à presença de múltiplos factores responsáveis pelo novo figurino de segurança internacional, as consequências da gestão dessa multiplicidade poderão não ser tão contemporizadoras. Do mesmo modo, a perspectiva estado-centrica tem conduzido muitos analistas a equacionar o mundo actual, interdependente e globalizado, como um problema que afecta e minimiza o papel soberano dos estados na condução das políticas de segurança.

Talvez haja uma forma alternativa de o equacionar, não como um desafio redutor, mas antes como indicador de uma viragem histórica para um novo tipo de actuação dos estados e organizações no campo da segurança internacional.

Mais do que considerar as transformações do sistema internacional e os desafios mundiais futuros à segurança internacional, como realidades que reduzem e inibem o papel dos estados e organizações, importa atentar na função que os mesmos poderão vir a desempenhar na construção de um novo tipo de estado e na edificação de novas estruturas e modelos alternativos de cooperação vocacionados para a segurança regional e global.

Qualquer leitura sobre segurança envolve um olhar atento, quer sobre as mais recentes perspectivas teóricas de análise no domínio dos estudos de segurança, quer sobre a actual geografia do seu significado.

Importa pois realçar o crescente valor da ligação entre o trabalho teórico sobre segurança e o exercício da política nos domínios da segurança e defesa. A rigidez própria da relação bipolar entre superpotências e o clima da Guerra Fria traduziu-se, até ao final da década de 80, por um lado em construções teóricas que se reportavam de uma forma quase exclusiva aos estudos estratégicos, afectos às questões militares. Por outro, em práticas de política externa e de defesa adaptadas a um ambiente internacional programável e previsível.

Alterou-se o cenário de relação de forças e com ele os conteúdos e os limites da segurança. Alargar a fronteira da segurança, mais do que traduzir uma dimensão geográfica, passou a significar a inclusão de protagonistas anteriormente pouco valorizados, quer no domínio do equacionamento dos factores de instabilidade, quer no domínio dos mecanismos fornecedores de segurança .

A presença de novos protagonistas pressupõe a análise das novas condições de exercício da segurança (em geografias indefinidas e níveis de relacionamento e decisão supra e infra estatais), evidencia a presença de



objectos de referência de segurança alternativos (a problemática dos direitos humanos, os desequilíbrios ambientais, os refugiados, as migrações, a afirmação de comunidades étnicas e religiosas, o narcotráfico, a segurança alimentar e o terrorismo) e proporciona o exercício de novas práticas de segurança protagonizadas, quer por estados e quer por entidades alargadas sob a forma de organizações governamentais, inter e não governamentais, hoje parte integrante na salvaguarda da segurança mundial.

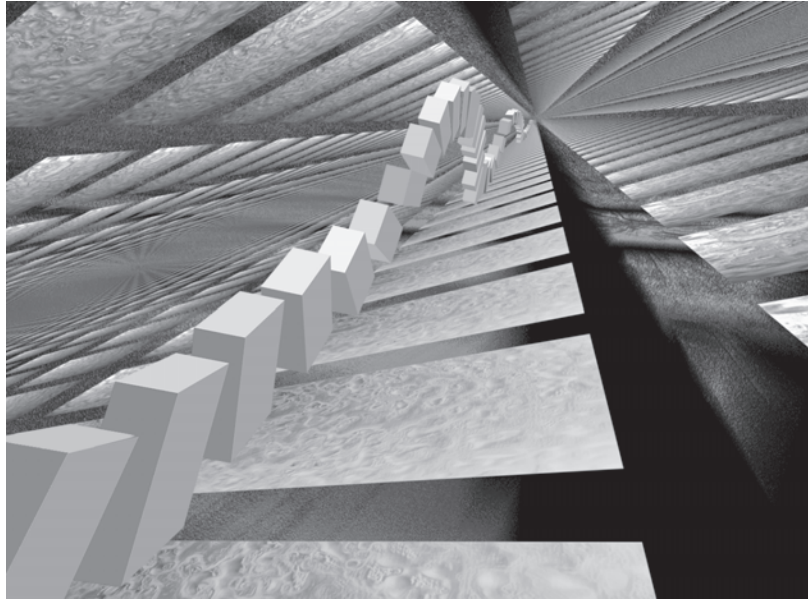
A introdução de novas coordenadas para pensar o que é hoje a segurança e o que será a segurança no futuro, implica uma conceptualização alternativa da mesma, e o encontro de novos métodos de legitimação do exercício da política e de explicação pública de políticas de segurança, como os conflitos do Kosovo e da Macedónia e os recentes atentados terroristas nos EUA vieram demonstrar.

O ponto de partida para um debate alargado passa por equacionar o que é que se entende por segurança e como é que a análise da mesma evoluiu de uma perspectiva tradicional, para leituras alternativas que contemplam hoje, aspectos que ultrapassam o domínio estritamente militar.

Ao alargar-se excessivamente a agenda das políticas de segurança pode-se incorrer no risco de perder a sua substância. Confiná-la a uma leitura tradicional significa comprometer irremediavelmente o actual propósito de garante da estabilidade regional e internacional, como atributo essencial da prevenção e garante da integridade dos estados, das organizações e dos indivíduos.

Com esta Conferência sobre **Segurança para o Século XXI**, cujos resultados agora se editam, o IDN procura alargar o espaço de reflexão sobre temáticas que contêm implicações profundas e incertas sobre o que constitui hoje e poderá vir a constituir no futuro uma agenda de segurança.





# Resumos



---

**Teorias e Práticas da Segurança no Século XX: Sequência Histórica e Mudança Radical, Ken Booth, pp. 19-50**

O artigo analisa as práticas de segurança no século XX, quer numa perspectiva estrutural, quer sobre aqueles aspectos em relação aos quais as mesmas têm sido objecto de mudança. O esbatimento entre os domínios do nacional e do internacional e a afirmação crescente na política internacional de dinâmicas locais, introduziram alterações na análise dos padrões tradicionais de conflito e de cooperação num contexto alargado de segurança. O autor evidencia os efeitos de duas dinâmicas de segurança: por um lado os efeitos das inseguranças tradicionais projectadas no cenário internacional, por outro os efeitos das novas inseguranças decorrentes da globalização. No âmbito das preocupações de segurança estruturais o autor chama a atenção para três lógicas distintas de insegurança nas relações interestatais: a fatalista identificada com a corrente de pensamento realista, na qual o determinismo imposto pela luta pelo poder influencia as relações entre unidades políticas em nome do interesse e segurança nacionais. A lógica conciliadora, que oscila entre o fatalismo realista e as correcções positivas que o diálogo e o direito e não o poder ou a competição possam vir a introduzir, através de um reforço da intervenção de organizações e da aplicação de normas internacionais. A lógica transcendentalista, segundo a qual a insegurança difusa característica da actualidade internacional, não sendo o resultado de um determinismo, pode ser combatida mediante o controlo das condições que a originam, através do desenvolvimento de movimentos.

Qualquer agenda de segurança é um produto das posições que tendem a dominar a política internacional. A globalização deve neste contexto ser entendida numa dupla óptica de projecto político-económico e processo técnico-cultural, capaz de influenciar os contornos da futura agenda da segurança.

**Segurança Ambiental e a Agenda de Segurança Global , Pierre Lemaitre/ /Jes Fenger, pp. 51-90**

O artigo debate alguns dos novos temas que englobam hoje a agenda de segurança. O aumento da temperatura, do nível de precipitação, do nível do mar, associado à deflorestação, desertificação, erosão dos solos e

crescimento populacional terão consequências de vulto sobre os ecossistemas e sobre as condições de vida da população mundial. O potencial para a emergência de conflitos sociais e étnicos bem como o aumento do fluxo de migrações associado à incapacidade dos governos para apresentarem soluções adequadas à resolução de tais problemas, tem conduzido a um incremento da instabilidade intra e inter estatal.

O presente artigo procura analisar o impacto político das alterações negativas ocorridas ao nível dos ecossistemas e a sua inter-acção com ameaças não militares e militares, como parte integrante da actual agenda da segurança global. O artigo centra-se nas consequências daquela interacção sobre o binómio “estabilidade-instabilidade” entre estados.

A solução apresentada pelo autor remete-nos para um cenário do tipo “concerto das nações” orientado para estratégias preventivas, que atente às especificidades regionais de cada estado, evitando-se a importação de modelos de sociedades desenvolvidas frequentemente dissociados das realidades e problemas locais de sociedades menos desenvolvidas. O modelo sugerido, parte do pressuposto de que é possível incrementar um elevado nível de cooperação entre os diversos estados do sistema internacional, com base no respeito pelas normas do direito internacional e pela via da aplicação de sanções não militares nos domínios da prevenção e resolução de conflitos.

### **Segurança Multidimensional e Internacionalismo Virtual – Interrogações Éticas em Tempo de Pós-Positivismo, José Manuel Pureza, pp 91-102**

A experiência da insegurança é hoje sentida de forma diferente no Norte e no Sul, oscilando entre a sua expressão individual no Norte e a insegurança sentida por vastas massas humanas no Sul.

Com o presente artigo o autor analisa a constituição de um discurso alternativo, pós-realista e pós-positivista, que propõe novo discurso normativo sobre as relações internacionais, adequado às transformações profundas ocorridas no cenário pós Guerra Fria. Neste novo discurso, que o autor denomina como o discurso da segurança multidimensional, os referentes da segurança diferem quando comparados com os do tradicional discurso de segurança.

Num segundo momento, o artigo irá incidir sobre os efeitos dos desenvolvimentos tecnológicos que permitem legitimar este discurso da segurança, funcionando como instrumentos éticos orientados pela instantaneidade, visibilidade e comoção. Aqui o autor analisa em profundidade os efeitos da projecção de uma ética virtual, através de uma análise da centralidade da mediação televisiva e da guerra virtual, pela via da revolução nos assuntos militares.

O artigo, recorrendo a uma leitura sobre o realismo político, evidencia a centralidade do estado e a importância da dimensão estratégica da segurança naquela corrente das relações internacionais, para refutar os argumentos herdados do realismo: a sua natureza linear, a insistência retrospectiva do mesmo, o seu pendor conservador. Propõe uma leitura das relações internacionais partindo do pressuposto de que a realidade é socialmente construída e da ideia de que o conceito de segurança dispensa referentes privilegiados, abandonando a ideia do exclusivismo interestatal para se concentrar na simultaneidade dos indivíduos, grupos, povos e na comunidade humana global, enquanto actores que dão substância a um novo conceito de segurança.

### **O Significado da Segurança na Europa: A UE – da PESC ao Colapso da Política Externa, Frédéric Charillon, pp. 103-147**

O presente artigo tem por objectivo analisar o significado da segurança na Europa. A construção do processo comunitário dada a especificidade e conteúdo ambicioso do projecto envolvente, leva o autor a passar em revista vários dossiers comunitários de onde resultam consequências sobre o conceito e práticas da segurança europeia.

A reinvenção do conceito de segurança na Europa passa em muito pela inserção de novas matérias no tradicional domínio da segurança entre as quais se contam entre outros o controlo de fluxos migratórios, a cooperação militar, cultural e comercial.

O artigo concentra-se em dois desafios fundamentais: por um lado a questão dos desafios à segurança europeia, durante a última década, se afastarem da tradicional definição de segurança militar, por outro o facto de sempre que a Europa teve que enfrentar questões de dimensão estritamente militar revelou-se impotente para o efeito. Um segundo desafio prende-se com o futuro modelo europeu de política externa e de

segurança comum e na possibilidade de o mesmo dar respostas às mutações do cenário internacional.

O discurso da segurança tem-se europeizado, bem como os respectivos mecanismos institucionais e operacionais. Se a isto adicionarmos uma ampliação excessiva do conceito, poder-se-á facilmente cair numa diluição conceptual e prática do mesmo, pondo em perigo futuras ambições europeias no domínio da segurança.

### **O Significado da Segurança no Médio Oriente, Pinar Bilgin, pp. 149-170**

O significado da segurança no Médio Oriente reparte-se por entre uma multiplicidade de concepções rivais de segurança para a região, dominada simultaneamente por uma cultura política, judaica e árabe.

O conceito de segurança, naquela região, tem sido em muito moldado pelas evoluções e impasses do processo de paz para o Médio Oriente, ilustrando bem a forma como a coexistência de diversas concepções regionais e culturais podem comprometer a definição de um conceito único de segurança.

O Médio Oriente é uma região particularmente afectada pela “política de especificação geográfica”, com um efeito determinante sobre as representações regionais e os vários discursos de segurança presentes.

O artigo incide sobre quatro discursos de segurança regional: o discurso de segurança no Médio Oriente, o discurso árabe de segurança nacional, o discurso de segurança no Mediterrâneo e o discurso islamita sobre segurança. O artigo identifica também as concepções contraditórias nas quais aquelas concepções se radicam.

A autora conclui com uma análise sobre a visibilidade de se implementar um modelo de “comunidade de segurança”, para o Médio Oriente, nomeadamente através de uma visão dos acontecimentos políticos dos últimos anos e de como é que estes têm tido repercussão sobre os discursos e práticas de segurança naquela região.

### **O Significado da Segurança na África Austral: Linhas de Orientação, Manuel Ennes Ferreira, pp. 171-185**

Os contornos do actual cenário internacional conduziram a uma redefinição das ameaças e da sua origem, baseada num enquadramento



moldado pelos elementos: legitimidade, integração e capacidade política. O moderno conceito de segurança do estado surge cada vez mais associado ao de segurança individual, noção frequentemente subvertida entre os regimes autoritários ou pseudo-democráticos fruto de uma falsa coincidência entre a segurança do estado e da comunidade de cidadãos. A noção de individual associada aos novos conceitos de segurança acentua a importância de elementos como: os direitos humanos, o acesso à saúde, à educação e à alimentação. A satisfação de qualquer um dos elementos afigura-se praticamente inexistente entre a maior parte dos estados africanos, funcionando como factores de desestabilização e de enfraquecimento da coesão nacional.

Numa tentativa de instaurar mecanismos de perpetuação de um dado regime político, muitos governos africanos enveredaram por opções no domínio da segurança, que conduziram a um reforço dos aparelhos militares, para-militares e forças presidenciais que actuam como verdadeiros factores de insegurança interna.

O autor considera novas fontes de insegurança como: as guerras civis e as lutas internas pela partilha de poder político ou económico; a afirmação étnica de certos grupos; os movimentos separatistas; as tensões fronteiriças; os exércitos privados; fluxos migratórios e a questão das populações deslocadas.

Partindo destes pressupostos o artigo examina o significado da segurança na África Austral à luz da democratização, do incremento da participação na democracia; do reforço da integração regional; da necessidade de promoção do desenvolvimento económico e social e dos efeitos da ajuda internacional.

### **Uma Agenda da Segurança para o Século XXI: Política Global na “Cidade Nua”, Ronnie D. Lipschutz, pp. 187-220**

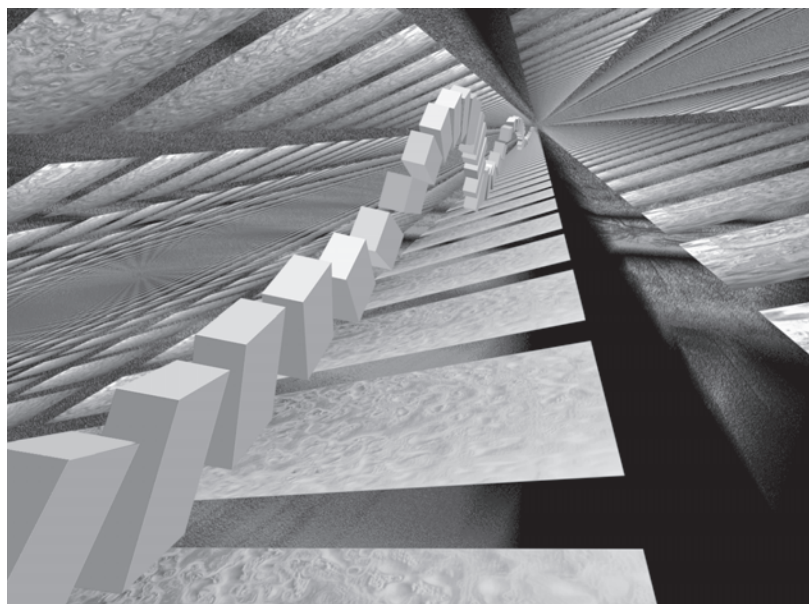
O artigo procura ultrapassar a leitura convencional das relações internacionais e dos estudos estratégicos na forma como enuncia os problemas de segurança e define as ameaças.

Neste sentido o autor parte de uma criativa abordagem metodológica recorrendo para o efeito a uma metáfora a partir do filme “The Naked City” concebe o seu modelo de segurança a partir das preocupações de segurança urbana próprias de três grandes cidades: Los Angeles, Londres

e Nova Iorque na perspectiva do lugar que o indivíduo ocupa, como é que se constituem as relações inter-sociais com efeitos sobre a segurança, como se estabelece o tipo de relação entre governantes e governados, como se equacionam as questões da associação e cidadania, como é que se desencadeiam os mecanismos da justiça e se consolidam princípios organizacionais. Fazendo uso da metáfora sobre a “Cidade Nua”, a grande cidade é comparada a uma aldeia global na qual a revolução das comunicações aproximou os indivíduos e uniformizou necessidades e receios dos mesmos no domínio da segurança.

As noções de empatia, respeito e justiça presentes entre os habitantes de uma cidade, são projectadas à escala internacional. Empatia pela via da experiência de um ambiente comum; respeito pela forma como cada elemento da cidade, reconhece os restantes como membros de um único sistema e justiça porque os residentes da cidade são responsáveis perante os restantes.

A ligação à cidade, tal como a relação entre os indivíduos e o cenário internacional, promove identidades múltiplas no relacionamento com o poder estatal, pela consolidação da nacionalidade e pela via dos direitos políticos, civis e sociais conferindo-lhes estatuto de pertença e exclusividade.



# Segurança para o Século XXI



# Teorias e Práticas da Segurança no Século XX: Sequência Histórica e Mudança Radical\*

*Ken Booth*

*E.H. Carr, Professor de Política Internacional e Chefe do Departamento de  
Política Internacional na Universidade de Wales, Aberystwyth*

---

\* Versão alargada da intervenção proferida no âmbito da Conferência “Segurança para o Século XXI”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Novembro de 2000. Gostaria de dirigir um agradecimento especial, para a elaboração deste artigo, a Nicholas J. Wheeler, cujas ideias são centrais para o argumento, na primeira parte do artigo, e constituem um tema importante do nosso próximo livro *The Security Dilemma: Anarchy, Society and Community in World Politics* (O Dilema da Segurança: Anarquia, Sociedade e Comunidade na Política Mundial) (Palgrave).



Durante a maior parte do século XX, os padrões de conflito e de cooperação entre os Estados soberanos seguiram contornos reconhecíveis nas relações entre políticas “internacionais” ao longo dos tempos. Não é de surpreender que as teorias e práticas da segurança tenham exibido sequências históricas similares. Porém, nas últimas décadas do século que terminou, uma mudança radical começou a acelerar no contexto do “internacional” – a sede do pensamento ortodoxo sobre a segurança. Os padrões históricos das relações inter-estatais deram lugar à nova dinâmica da globalização. Os limites tradicionais entre o que era considerado “nacional” e o que era considerado “estrangeiro” sofreram uma erosão à medida que o “local” estático recebia ou se confrontava com a invasão do “global”, enquanto alguns fenómenos “locais” avulsos se tornavam omnipresentes. O ritmo e a direcção destas mudanças não deve ser exagerado nem os seus impactos foram uniformemente distribuídos, mas a dinâmica da globalização começou a ter importantes implicações nas políticas estatais e nas relações inter-estatais e, conseqüentemente, na forma como a segurança pode ser concebida e praticada no novo século. Ainda não estamos num mundo radicalmente diferente em termos das atitudes e comportamentos dos governos no que se refere à segurança, mas não é demasiado cedo para dizer que os padrões tradicionais do conflito e da cooperação sofreram uma mudança significativa e que as noções ortodoxas da segurança estão a ser postas em causa, à medida que transitamos da Era vestefaliana da política internacional para a Era Global “24/7”. Estas duas dinâmicas – as inseguranças tradicionais de uma Era do internacional aparentemente duradouro e as novas inseguranças da Era global – criaram o enquadramento para esta tentativa de esclarecer o nosso entendimento daquilo que a “segurança” significava no tumultuoso século agora findo.

### **SEQUÊNCIAS HISTÓRICAS: TRÊS LÓGICAS DA INSEGURANÇA NAS RELAÇÕES INTER-ESTATAIS TRADICIONAIS**

À questão “Como devemos entender a segurança no século XX ?” pode responder-se de uma forma simples e directa, excepto no que se refere às décadas finais. A segurança pode ser entendida em termos semelhantes aos vinte e cinco séculos de história registada. Pretendo basear este argumento na afirmação de que é possível conceber três posições lógicas relativamente à insegurança difusa que levou os seres humanos, como

indivíduos e grupos a, dar prioridade ao alcance da segurança em todos os domínios da vida. São as lógicas fatalista, conciliadora e transcendentalista<sup>1</sup>. A afirmação é de que estas lógicas representam três posições *ideais* que é possível adoptar relativamente à analisada insegurança na política mundial. Estas lógicas existem como tipos ideais, mesmo que num determinado período ninguém adopte nenhuma delas ou que, com o tempo, nenhum indivíduo de facto siga consistentemente qualquer uma delas. O que está a ser identificado, portanto, são três lógicas e não “escolas”. Este enquadramento permite a emergência de uma imagem da “segurança” que revela, ao longo do tempo e do espaço, interessantes continuidades e diferenças.

#### a) *Lógica Fatalista*

A primeira lógica da insegurança é a fatalista. É provavelmente a mais familiar para os estudantes de política internacional e seguramente para os praticantes da arte de condução dos assuntos públicos. Acreditando que a insegurança é uma característica inevitável da condição política global, a resposta fatalista traduz-se na luta pelo poder. Os Estados são as únicas unidades que podem prometer segurança e o poder do Estado é a única forma segura de realizar a promessa.

Seguindo o pensamento dos realistas clássicos e posteriormente dos neo-realistas – já para não falar de uma diversidade de tradições religiosas, teorias sociais e análises psico-analíticas – o fatalismo em relação à insegurança internacional é geralmente visto como o resultado de duas condições aparentemente inevitáveis: para os realistas clássicos é a nossa natureza humana falível, enquanto que para os neo-realistas é o sistema anárquico dos Estados soberanos<sup>2</sup>. Independentemente do factor causal dominante, o mundo descrito pelos diferentes realismos revela grandes continuidades. É um mundo de ameaças, crises e guerra; de vencedores e vencidos; de medo e desconfiança. É, por conseguinte, um mundo em

---

1 Estes três conceitos estão definidos e elaborados em Ken Booth e Nicholas J. Wheeler, *The Security Dilemma: Anarchy, Society and Community in World Politics* (Palgrave, no prelo). Salvo especificado em contrário, os argumentos nesta secção derivam desta obra.

2 Ver, *inter alia*, Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace* (Nova Iorque: Alfred A.Knopf, 1965. Terceira edição 1960; primeira edição 1948); e Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1979).



que a procura do poder é incessante, porque só o poder é visto como capaz de maximizar a segurança.

A desconfiança inevitável que se crê caracterizar esse mundo dá origem à realidade e conceito do “dilema da segurança”<sup>3</sup>. No âmago do dilema da segurança está a incerteza insolúvel que se crê dominar as relações entre unidades políticas. Esta incerteza existe devido à suposta impossibilidade do ser humano entrar na mente do outro e assim conhecer as verdadeiras intenções um do outro. Segundo a lógica fatalista, a história ensina os líderes prudentes a pressuporem sempre as situações piores - ou pelo menos “bastante más” - ao contemplar o futuro. Pensava-se que o conceito do dilema da segurança era especialmente útil na descrição da dinâmica da competição militar inter-Estados, porque o que o Estado faz através da sua postura estratégica tem sempre o potencial de ser visto negativamente pelos outros. A incerteza insolúvel em relação às intenções dos outros impele os planificadores prudentes a perguntarem, por exemplo: “A proposta de desarmamento está a ser apresentada pelo meu potencial adversário no intuito de promover a estabilidade, ou é uma tentativa de conquistar uma vantagem unilateral no equilíbrio militar?”<sup>4</sup>. Em suma, existe um dilema da segurança quando os preparativos militares de um Estado criam uma incerteza insolúvel nas mentes dos decisores de outro Estado que se interrogam se esses preparativos têm uma finalidade apenas “defensiva” (manter a segurança num mundo inseguro) ou se têm objectivos agressivos (mudar o *status quo* a seu favor). Um planificador prudente, actuando segundo a lógica fatalista, vai partir do último pressuposto. Isto significa que o que um governo pode fazer para reforçar a sua própria segurança (modernizando os sistemas de armamento, por exemplo) é perfeitamente susceptível de motivar verdadeiras suspeitas naqueles que podem ser os alvos desses sistemas. O problema, tal como o historiador Herbert Butterfield argumentou em meados do século XX, é que podemos sentir o nosso próprio medo e conhecer as nossas próprias intenções, mas não podemos sentir os medos e conhecer as intenções dos outros<sup>5</sup>. Por isso, a desconfiança é central no “estado de

---

3 Ver Booth e Wheeler, *The Security Dilemma*. Para uma versão anterior ver Nicholas J. Wheeler e Ken Booth, “The Security Dilemma”, pp. 29-60 in John Baylis e R.J. Rengger (eds.) *Dilemmas of World Politics* (Oxford: Clarendon Press, 1992).

4 A referência padrão na arte de ganhar o jogo das negociações para o desarmamento continua a ser J.W. Spanier e J.L. Noguee, *The Politics of Disarmament: A Study in Soviet-American Gamesmanship* (Nova Iorque: Praeger, 1962).

5 H. Butterfield, *History and Human Relations* (Londres: Collins, 1951), pp. 20-24.

natureza” que se diz caracterizar as relações entre os Estados. A lógica da anarquia leva ao estatismo, a ideologia em que o Estado soberano é visto como o legislador supremo, o aplicador da lei, o *locus* do poder e o foco da lealdade. Esta visão é tradicionalmente identificada com o filósofo inglês do século XVII Thomas Hobbes. “Medo hobbesiano” foi o nome que Butterfield deu à insegurança difusa que promoveu a lógica estatista. O pensamento fatalista das relações internacionais remonta a mais de vinte e cinco séculos de história mundial registada e apresenta um historial de egoísmo, suspeição, luta, agressão, crises e guerra. A condição nunca muda no essencial; o que muda são os actores, a tecnologia e as identidades dos vencedores e dos vencidos. O objectivo é o poder porque só o poder representa a promessa de uma fuga das necessidades impostas pelo medo para as oportunidades oferecidas pela segurança. A lógica fatalista tem constituído uma poderosa característica das atitudes e comportamento na política mundial. Pode ser detectada em escritos muito distantes no espaço e no tempo oriundos da antiga China aos Estados Unidos contemporâneos. Revela-se e deleita-se num relato de luta recorrente pelo poder e segurança entre Estados, nações, raças, povos, ideologias, civilizações – e em praticamente todos os outros grupos referentes imagináveis.

A lógica fatalista não é um mero equivalente do “realismo” que tradicionalmente informou a ortodoxia da Política Internacional Académica e a *Realpolitik* da arte da condução dos negócios públicos, embora exista uma relação sinérgica. Na vida real, poucos ou nenhuns “realistas” demonstraram ser fatalistas absolutos; na prática, o seu fatalismo era geralmente temperado por instintos conciliadores (descritos mais adiante). A visão sombria de Thomas Hobbes, cujo resumo da vida no estado de natureza como “maldoso, brutal e curto” se tornou um cliché, não criou invariavelmente a mais sombria das receitas políticas do poder, mesmo entre aqueles que são vistos como a encarnação da abordagem do realismo tradicional à “política do poder”. E.H. Carr, por exemplo, argumentou que o pensamento político sólido tinha de encontrar um lugar *tanto* para o realismo como para a utopia (um tema apresentado no seu famoso livro *The Twenty Years’ Crisis* que tem sido frequentemente omitido)<sup>6</sup>. Do mesmo modo, Hans J. Morgenthau era mais complexo do que a sua

---

6 Ken Booth, “Security In Anarchy. Utopian Realism in Theory and Practice”, *International Affairs*, Vol. 67 (3), 1991, pp. 527-45.

reputação. A sua obra inicial caracterizava-se pelo domínio do pessimismo em relação à natureza humana na sua explicação da política entre as nações, embora no fim da sua carreira defendesse o desarmamento nuclear e o governo mundial<sup>7</sup>. Retrocedendo bastante mais até ao que é considerado a tradição realista, o próprio Hobbes via a lei e os interesses dos actores como atenuantes das implicações da política do poder no “estado de natureza” puro; mais tarde, a breve, mas muito citada parábola fatalista da “caça ao veado”, de Jean Jacques Rousseau – uma história que narra o triunfo do egoísmo sobre a cooperação – tem de ser lida a par das suas ideias sobre políticas que os governos podem seguir para melhorar a dinâmica estrutural conflituosa das relações entre os Estados<sup>8</sup>. O filósofo grego Tucídides é frequentemente identificado como o pai intelectual da política do poder. Este filósofo, se regressasse hoje, vinte e cinco séculos após a sua morte, e visse as últimas notícias sobre o Médio Oriente – caracterizadas como são por uma incapacidade para concluir um processo de paz prolongado, pela escalada da violência nas ruas, o conflito relativamente ao controlo do território e a mais profunda suspeição – sentiria imediatamente que compreendia o que se estava a passar. Consideraria a tecnologia de hoje tão inimaginável, como nós consideramos alguma ficção científica mas seguramente, veria a dinâmica humana e as questões políticas como muito familiares e compreenderia a interacção dinâmica da força, da ordem, da justiça, da terra, da segurança, da suspeita, do poder e da violência. No seu relato das guerras do Peloponeso, Tucídides argumentou que fossem quais fossem as causas da guerra entre Atenas e Esparta, a causa subjacente era a desconfiança e o medo em relação ao poder crescente do adversário. Os homens são motivados pela “honra, a ambição e, acima de tudo, o medo”, escreveu ele. Neste cadinho de medo, a acumulação e exercício do poder, especialmente do poder físico, torna-se a preocupação central da política. A lógica fatalista apresenta uma política moldada por uma imagem do poderoso e do impotente: vencedores e vencidos. Esta visão está implícita nas palavras que

---

7 F.A.Boyle, *World Politics and International Law* (Durham, NC: Duke University Press, 1985) pp. 70-4.

8 Comentários úteis sobre estes dois escritores no que se refere às relações internacionais são Cornelia Navari, “Hobbes, the State of Nature and the Laws of Nature” e David P. Fidler, “Desperately Clinging to Grotian and Kantian Sheep: Rousseau’s Attempted Escape from the State of War”, pp. 20-41 e 120-41 respectivamente em Ian Clark e Iver B. Neumann, *Classical Theories of International Relations* (Houndmills, Hants.: Macmillan, 1996).

Tucídides pôs na boca do representante ateniense, no chamado diálogo de Melian - mas que podia ser descrito com mais exactidão no ditado ateniense: “Os fortes fazem o que têm poder para fazer e os fracos aceitam o que têm de aceitar”<sup>9</sup>.

Estas portentosas palavras podiam ter sido proferidas por muitos representantes estatais ao longo do século XX:

- pelos agentes do imperialismo alemão na primeira década do século contra os povos de Herero e Nama no sudoeste africano, quando executavam aquilo que na verdade foi o primeiro genocídio do século;
- pelo Chefe de Estado-Maior General Alemão, Helmut von Moltke, na segunda década quando o Plano Schlieffen exigiu que a neutralidade dos pequenos países fosse - literalmente - pisada devido às exigências da necessidade militar da Grande Potência;
- pelo Governo francês na década de vinte, ainda com a confiança de ser uma potência guerreira vitoriosa, determinada a manter a Alemanha sob controlo através da intervenção, numa atitude militar de força durante a crise do Ruhr;
- pelos primeiros-ministros japoneses durante os anos trinta, com as suas ambições grandiosas de estender o domínio do país à China e a toda a Ásia Oriental;
- por Hitler, na década de quarenta, ao procurar derrubar a União Soviética e criar *Lebensraum* para o seu *Reich* dos mil anos;
- pelos governos britânico, francês e israelita, nos anos cinquenta, determinados a enfraquecer e humilhar o Presidente Nasser do Egipto;
- pelo Secretário-Geral Brezhnev, na URSS dos anos sessenta, ansioso por esmagar a perigosa experiência da Checoslováquia no comunismo com rosto humano;
- pelo Presidente Nixon, nos anos setenta, nas relações com o Camboja, um país fraco e desesperado apanhado nas malhas de uma guerra, que uma superpotência não podia ganhar, mas que sentia não poder ser vista a perder;
- pelos governos da África do Sul, nos anos oitenta, ao seguirem a “estratégia total” de P.W. Botha contra os países do Norte, tentando consolidar a segurança da África do Sul através da destabilização de toda a África Austral;

---

<sup>9</sup> Há numerosos comentários sobre o trabalho de Tucídides e o diálogo de Melian. Para o original, ver Thucydides (trans. by Rex Warner), *The Peloponnesian War* (Londres: Penguin Classics, 1954) pp. 360-5.

- por Saddam Hussein, na década de noventa, ansioso por engolir o rico, mas pequeno Kuwait à procura de petróleo e de poder (alegando direitos legais) e depois pelo Presidente Bush e a sua Coligação, na tentativa de derrubar o conquistador iraquiano, mais uma vez na busca de petróleo e poder (alegando também direitos legais).

A evolução histórica da lógica fatalista é marcada por estes acontecimentos. É um terreno cuja sinalização é fixada pelo poder e cujos marcos são a guerra.

Se este for realmente o terreno da política mundial, a tarefa interminável dos responsáveis pela segurança de uma unidade política é então maximizar o poder. A problemática da segurança é constituída pela interacção entre o egoísmo das unidades políticas (expresso pelo primado da doutrina do “interesse nacional”) e pelos infundáveis medos impostos pela condição política global. Nestas circunstâncias, não são os ideais, mas antes os interesses que regem o comportamento, e a segurança só pode ser alcançada pela força e não pelas regras jurídicas e pelos códigos morais. A história não é uma viagem com destino a uma feliz utopia. Está enredada num círculo vicioso caracterizado pela busca da sobrevivência numa luta de todos contra todos. Esta visão da natureza da política internacional e, conseqüentemente, da segurança, dominada pelo poder, foi expressa no século XX, em toda a sua crua simplicidade, por dois dos seus mais infames expoentes, Estaline e Mao Tse-tung. Supõe-se que Estaline troçou das palavras do Papa por este não possuir poder material sobre o qual as sustentar, sublinhando o seu argumento com a pergunta: “Quantas divisões tem o Papa?” O Presidente Mao, motivado por uma concepção idêntica da capacidade do poder material, expressou-se com um aforismo: “o poder está no cano de uma espingarda”.

#### *b) A lógica do conciliador*

A lógica do conciliador partilha pressupostos pessimistas básicos a longo prazo com a posição fatalista no que se refere às relações internacionais. Porém, a perspectiva do conciliador revela um optimismo a curto prazo em relação ao que pode ser feito para atenuar o pior da condição global e aqui o papel importante cabe ao diálogo e não à legislação.

A lógica do conciliador aceita que a natureza humana tem falhas e que é impossível escapar ao sistema internacional anárquico, mas os seus

exponentes argumentam que os piores efeitos da vida internacional – as suas características mais perturbadoras como a corrida ao armamento, as crises e a guerra – podem ser moderados ou melhorados. Embora a anarquia seja a posição pré-definida na cosmovisão dos conciliadores, eles acreditam que é possível configurar essa anarquia – durante períodos mais longos ou mais curtos - em “sociedade”. O objectivo é construir uma sociedade de Estados através da criação de instituições internacionais, da evolução da lei internacional e do desenvolvimento de normas de comportamento partilhadas, esperando que, através da sociedade, seja possível moldar as arestas brutas da política do poder.

Na abordagem anterior à lógica fatalista foi sugerido (com referência ao trabalho de Carr e Morgenthau) que se afastarmos um fatalista descobrimos um conciliador. A diferença é importante. Embora o conciliador acredite que, em última instância, nunca é possível escapar à lógica do fatalismo, nem por isso deixa de sustentar que moldar as arestas brutas do mundo fatalista é algo de desejável e viável. Para os conciliadores, o sistema de Estados é, e vai continuar a ser, anárquico no sentido técnico, mas a curto prazo isso não é visto como necessariamente sinónimo de violência ou caos. Pelo contrário, a anarquia informada pelos processos da sociedade vai trazer uma certa ordem previsível que, por sua vez, vai proporcionar um grau de segurança às unidades políticas envolvidas. Contudo, a anarquia vai descobrir uma maneira, a curto ou longo prazo, de derrubar as aspirações da criação de uma sociedade de Estados. A política internacional não pode fugir à sua natureza conflituosa. Vinte e cinco séculos de história mundial mostram que as sociedades de Estados acabam sempre por entrar em ruptura.

Tal como a lógica da insegurança anterior, a abordagem conciliadora tem uma história muito longa. O escritor com quem é tradicionalmente identificada é o holandês do século XVII “pai da lei internacional”, Hugo Grotius<sup>10</sup>. A combinação da crença de que a condição humana é desesperada com a esperança simultânea de que talvez seja possível adiar o pior tem sido familiar ao longo da história da teoria política e da prática da política. A lógica conciliadora pode ser encontrada nas ideias de Aristóteles acerca do estadismo sensato, em escritos sobre lei internacional clássica e nas teorias e práticas do equilíbrio tradicional europeu do sistema do

---

10 Ver H. Bull, B. Kingsbury e A. Roberts (editores), *Hugo Grotius and International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 1990).

poder. Se o fatalismo significa que a política internacional é “maldosa, brutal e curta”, a versão conciliadora argumenta que ela é “maldosa, brutal e longa”<sup>11</sup>. Neste sentido, a segurança é procurada através da construção de uma ordem acordada, em que os objetivos das unidades da sociedade de Estados são previsivelmente mantidos através das instituições da diplomacia, da lei, das organizações internacionais, dos regimes – e por vezes da guerra. Esta última é por vezes necessária para manter a sociedade unida contra as ambições e maquinações de um Estado enganador. Assim, claramente, o sucesso de qualquer sociedade de Estados depende em grande medida da disposição das grandes potências – aquelas a quem Hedley Bull chamou “os grandes responsáveis” – e da sua consciência das normas de sociedade partilhadas e do compromisso no sentido das mesmas. Se tudo correr bem e os elementos da sociedade forem construídos e cultivados – com aprendizagem da cooperação por tentativa e erro – o medo e a segurança no domínio internacional atenuam-se. O dilema da segurança pode ser melhorado, mas não transcendido.

A lógica conciliadora é tentadora na medida em que engloba o reconhecimento das duras realidades da vida política global, ao mesmo tempo que deixa uma certa margem de acção positiva; simultaneamente, evita a mancha do irrealismo com que a lógica transcendental (de que trataremos mais adiante) é tantas vezes conotada. Não admira que muita da literatura académica sobre a política internacional, escrita por liberais ocidentais da classe média, moderados, tenha sido atraída por esta lógica.

A lógica conciliadora esteve muito em evidência nas teorias e práticas da política internacional no século XX:

- pelos organizadores das Conferências de Haia, na primeira década do século, ao procurarem promover ideias no sentido de garantir o desarmamento e arbitragem em assuntos internacionais, a fim de reduzir a suspeição mútua e consolidar a estabilidade internacional;
- pelo Presidente Wilson, na segunda década do século, através da defesa dos seus “Catorze Pontos” após a entrada dos EUA na Primeira Guerra Mundial, na tentativa de substituir o desacreditado sistema de equilíbrio por um conjunto de acordos mais ordeiros e justos;

---

11 Esta variante, utilizada para apresentar uma argumentação diferente, mas relacionada, foi a interessante versão de Phil Williams.

- pelos criadores e apoiantes da Liga das Nações e da lei internacional nos anos vinte, cujo ponto culminante foi o Pacto de Kellogg-Briand, que procurava tornar a guerra ilícita;
- pelos proponentes da Conferência de Desarmamento Mundial, na década de trinta na esperança de que, através da redução e controlo da acumulação de armas, fosse possível reduzir e controlar as suspeições mútuas que levavam à corrida aos armamentos, e pior;
- pelos fundadores das Nações Unidas, na década de quarenta, especialmente das partes do sistema da ONU relacionadas com a criação de uma base para o desenvolvimento económico, a assistência social e os direitos humanos que se esperava suportarem uma ordem internacional legítima e duradoura;
- pela declaração do Secretário-Geral Khrushchev, nos anos cinquenta, de “co-existência pacífica” entre os blocos, destinada a reduzir o risco de conflito militar nas relações entre as super-potências, embora, evidentemente, não a competição ideológica, económica ou diplomática;
- pelo Relatório Harmel, na década de sessenta, que procurava controlar o grau de total hostilidade no confronto Este-Oeste, tentando equilibrar a ameaça representada pela dissuasão nuclear com gestos de tranquilização;
- por Henry Kissinger, Secretário de Estado norte-americano, na década de setenta, na forma como a sua política de *détente* (“alívio de tensão”) com a União Soviética tentou operacionalizar no campo diplomático a ideia de uma “ordem internacional legítima” que anteriormente tinha explorado como académico, enredando a União Soviética numa teia de actividades mutuamente positivas, ao mesmo tempo que mantinha o poderio militar norte-americano;
- pelo Presidente Gorbachev na URSS, na década de oitenta, através da busca de uma “Casa Europeia Comum” destinada a melhorar as piores características dos quarenta anos de confronto entre os dois blocos mais armados na história do mundo; e
- pela concepção do Presidente Bush de uma “Nova Ordem Mundial”, nos anos noventa, após o abrandamento da Guerra Fria, com base numa Nações Unidas revigoradas e na cooperação entre os anteriores adversários da Guerra Fria – uma outra reincarnação, no final da guerra, da esperança de que a sociedade internacional pudesse ser consolidada através dos esforços mútuos dos “grandes responsáveis”.



A lógica conciliadora manifestou-se de formas criativas na década de oitenta, tanto na teoria como na prática. Em termos do confronto entre as super-potências, que definiu o mundo, esta década incluiu alguns dos piores momentos (a Guerra Fria senil de Reagan e Brezhnev) e alguns dos melhores (as aproximações através da antiga cortina de ferro ao nível das super-potências – em particular “o fenómeno Gorbachev” – e também a “*détente* de baixo para cima” – ao nível da sociedade civil transnacional Este-Oeste). Na literatura académica, a ideia de estabelecer limites à crua política do poder foi tratada no domínio florescente da teoria do regime, bem como no ressurgimento do interesse da abordagem da “sociedade internacional” ou “Escola Inglesa”<sup>12</sup>. Em termos da relevância política imediata, a manifestação mais importante do pensamento conciliador foi o aumento do interesse pela “Segurança Comum”, manifesto no apoio dado à ideia por figuras políticas proeminentes associadas à Comissão Palme<sup>13</sup>. A Segurança Comum é a ideia da segurança *com* outros Estados e não *contra* eles (esta última perspectiva é a perspectiva ortodoxa da política de “segurança nacional”)<sup>14</sup>. Entre as principais ideias do pensamento da segurança comum estava a promoção da transparência e tranquilização. Em termos funcionais, estas ideias começaram a ser trabalhadas nas CSBMs (Medidas de Construção da Confiança e da Segurança) da CSCE (Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa) e na adopção de estratégias militares que procuravam (tanto quanto era então possível) ser “defensivas” em termos de intenções políticas de armamento e mobilização. Juntos, através da transparência nos acordos diplomáticos e da não provocação na postura militar, os seguidores da lógica conciliadora procuraram minimizar a desconfiança que consideravam estar no âmago do dilema da segurança que continuamente promovia a competição pelo armamento entre os dois blocos. Estas estratégias conciliadoras eram promovidas por um corpo de opinião crescente de ambos os lados da cortina de ferro, incluindo os que eram atraídos para a lógica transcendental. No que se refere a esta última, as ideias da segurança comum eram vistas não apenas como uma fuga possível à rigidez do confronto, mas também como uma ponte para

---

12 A obra padrão é Tim Dunne, *Inventing International Society. A History of the English School* (Houndmills, Hants: Macmillan, 1998).

13 Palme Commission, *Common Security. A Programme for Disarmament* (London: Pan, 1984).

14 Sobre esta e outras ideias estratégicas relacionadas dos anos 80, ver Ken Booth (ed), *New Thinking About Strategy and International Security* (Londres: Harper Collins, 1991).

possibilidades de grande alcance, nomeadamente o objectivo da segurança comum baseada no desarmamento, na democracia e nos direitos humanos, por oposição à segurança nacional baseada num equilíbrio do poder estratégico.

Foi sugerido anteriormente que a lógica conciliadora defendesse que a sociedade acaba por ter de admitir as realidades históricas do fatalismo. Um proeminente escritor sobre a teoria do regime na década de oitenta, Robert Jervis, por exemplo, disse que não era possível ir além da “sociedade” nas relações entre os Estados<sup>15</sup>, avançando com o argumento decisivo de que os acordos de cooperação entre os Estados contêm sempre as sementes da sua própria destruição. Estes acordos dão aos governos um falso sentido de segurança, que acaba por encorajar um Estado ambicioso a fazer letra morta das normas que tinham sido estabelecidas e, com elas, as regras desenvolvidas na lei internacional, nas organizações internacionais e noutros acordos diplomáticos. Como resultado, o Estado ambicioso provoca a suspeição e, consequentemente, a probabilidade de contra-manobras de outros Estados. Uma espiral de desconfiança vem substituir o anterior padrão de reciprocidade e, mais tarde ou mais cedo, ocorre uma ruptura no edifício cooperativo. Este padrão, tal como Jervis o via, tinha sido a história da Concertação da Europa no século XIX. Mais pertinente para o presente argumento era a história do declínio da *détente* EUA-União Soviética nos anos setenta, que das grandes esperanças que presidiram à assinatura do SALT I no início da década resvalou para a corrida ao armamento e para a competição pela influência no Terceiro Mundo que dominou os últimos anos. O que estes episódios demonstram, em suma, é que a lógica conciliadora tem um período de vida histórico: a “sociedade” decompõe-se sempre sob a dinâmica fatal da anarquia internacional. Para o conciliador, então, a lógica da insegurança leva à tentativa de construir normas sociais internacionais, sem no entanto deixar de estar preparado.

---

15 As suas principais obras durante o período foram Robert Jervis, “Co-operation under the security dilemma”, Vol. 30(2), 1978, pp. 167-214 e “Security Regimes”, *International Organization*, Vol. 36(2) 1982, pp. 357-78.

*c) A lógica transcendental*

A lógica fatalista identificou a anarquia como a característica definidora da política mundial e concluiu que a insegurança é inevitável. Viver com as implicações de uma interminável luta pelo poder entre unidades políticas é, por conseguinte, uma necessidade. A lógica conciliadora concorda em que a anarquia é definidora, mas acredita que é possível um certo grau de sociedade com o potencial de diminuir a insegurança e promover o comportamento civilizado. Mas uma sociedade de Estados é vista como contendo sempre as sementes da sua própria destruição. Em contraste com estas perspectivas, a terceira lógica, a do transcendentalista, rejeita as “falsas necessidades”<sup>16</sup> das outras abordagens e pergunta, em nome da comunidade humana global potencial: “Temos de viver assim?”.

A lógica transcendental responde a esta questão pela negativa: o mundo de hoje não é o melhor dos mundos possível. A humanidade pode fazer muito melhor do que se tem visto na história registada; temos a capacidade de fugir às inseguranças opressivas que dominaram a condição política global, fazendo ajustamentos políticos, económicos e sociais adequados. Os perigos da condição política global – as inseguranças resultantes da agressão, opressão, disparidades de meios de vida, etc. – não são vistos como resultados “naturais” ou “necessários” da natureza humana ou da natureza da vida internacional, mas antes como os produtos infelizes de uma história humana que podia ter sido diferente. E se podia ter sido diferente no passado, pode sê-lo no futuro. O futuro não está pré-determinado. Isto não significa que a mudança – o progresso – vai ser fácil; significa apenas que a mudança é possível: habitamos num mundo político de opções, não de necessidade, mas o grau de opção é sempre limitado pelo nosso contexto e capacidades. A perspectiva transcendental, neste aspecto, é descrita na perfeição pelo famoso comentário de Marx que “Os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem como gostariam, não a fazem em circunstâncias escolhidas por eles.”<sup>17</sup>

---

16 A expressão é de Roberto Mangabeira Unger, *False necessities: anti-necessarian social theory in the service of radical democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987).

17 Para um comentário importante sobre as questões levantadas por esta visão, ver Martin Hollis e Steve Smith, *Explaining and Understanding International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1990) .

O ponto de partida da abordagem transcendental é a crença de que os seres humanos vivem num mundo auto-constituído. Fazemos a história e a história faz-nos. Não somos apenas programados biologicamente para nos comportarmos de uma certa maneira, nem somos brinquedos impotentes dos deuses. Em termos de política global, isto significa que não há nada de “inevitável” em relação ao ponto em que nos encontramos no início do século XXI. Vendo o desenvolvimento do sistema de Estados soberanos ao longo do tempo, torna-se mais claro para o transcendentalista que o sistema internacional e a “condição política global”, de um modo mais geral, são um fenómeno sociológico histórico e não uma necessidade objectivamente determinada. Na sua forma actual, o sistema de Estados soberanos tem menos de 400 anos e não há razão para supor que a sua evolução ficará cristalizada nos princípios de Vestefália. Aliás, mais adiante vai ser apresentado o argumento de que o sistema de Estados já está em movimento. Isto significa que a insegurança difusa que vimos nas relações internacionais deve ser entendida como o produto de uma determinada história e não o resultado necessário da única história internacional que era possível para a humanidade. Aquilo a que se chama a “natureza humana” deve ser concebido não como um destino maculado, mas como uma oportunidade para o progresso e para a auto-realização colectiva. Aquilo que se acreditou ser o comportamento “natural”, como a subjugação das mulheres, deve ser entendido como o produto de culturas patriarcais e não como um destino biológico. O que foi visto como senso comum social e político (como por exemplo, “haverá sempre pobres”) deve ser explicado em termos de política egoísta e não de lei económica. Em suma, a política mundial é uma opção, não um destino. A lógica transcendental dá uma ênfase considerável à visão da condição política global em termos históricos, com o passado e o presente abertos (embora lembrando a anterior advertência de Marx de que a medida em que o contexto está aberto à mudança nunca é uma escolha nossa). O falecido economista e investigador da paz, Kenneth Boulding, resumiu um dia aquilo que vejo como a visão transcendental da historia ao dizer: “somos como somos porque nos tornámos assim”. O que ele queria dizer é que opções políticas, sociais e económicas diferentes ao longo do tempo teriam produzido uma política mundial diferente daquela que dominou o século XX. Esta compreensão, para aqueles que a partilham, deve informar o nosso pensamento em relação à forma como encaramos os tempos que se aproximam. Repensar o passado faz parte da reinvenção

do futuro global. O advogado e filósofo internacional Philip Allott descreveu o problema como “O futuro do passado humano”, argumentando que a sociedade global está agrilhoadada, e continuará a estar enquanto formos oprimidos por imaturidades auto-impostas, como as concepções tradicionalistas da “natureza humana”, “condição humana” e “história humana”. São histórias que contamos sobre nós próprios e que têm o efeito de nos aprisionar em concepções regressivas das nossas possibilidades. Mas podemos emancipar-nos destas concepções, tal como fizemos em relação a outras ideias retrógradadas no passado. Se o fizermos, podemos dar a nós próprios a oportunidade de fugirmos àquilo que Allott descreveu como a mais mortal e regressiva ideia de todas, a da “não sociedade internacional”.<sup>18</sup>

Segundo esta perspectiva, as inseguranças da política global podem ser minimizadas vencendo as condições que as originam e que são resultado das decisões humanas ao longo da história. A história deixou conjuntos sucessivos de ideias, teorias, ideologias, sistemas de crenças, etc., que moldaram e legitimaram determinadas estruturas políticas, sociais e económicas. Estas estruturas, por sua vez, criaram mais ou menos insegurança para diferentes grupos – vencedores e vencidos. A política da segurança pode ser entendida, nesta perspectiva, como um epifenómeno de determinados conjuntos de ideias, teorias, ideologias e sistemas de crença. O que consideramos ser a agenda de segurança – a ameaça, o referente a segurar e os meios para a alcançar – é um conceito derivativo, que decorre de determinadas visões do mundo<sup>19</sup>. As inseguranças da política global podem ser reduzidas, suplantando ideias e sistemas de crença regressivos através de ideias emancipadoras na teoria e na prática. Assim, a abordagem transcendental envolve um movimento em duas fases<sup>20</sup>: primeiro, a fase crítica, a deslegitimação de determinadas estrutu-

---

18 Philip Allott, “Globalization From Above. Actualizing the Ideal through Law”, Capítulo 3 em Ken Booth, Tim Dunne e Michael Cox (eds), *How might we live? Global ethics for a new century* (Cambridge: Cambridge University Press, no prelo). Ver também, Philip Allott, “The future of the human past”, pp. 323-37 em Ken Booth (ed.) *Statecraft and Security. The Cold War and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

19 Isto é explicado em mais pormenor em Ken Booth, “Security and Self: Reflections of a Fallen Realist”, esp. pp.104-12 em Keith Krause e Michael C. Williams (eds.) *Critical Security Studies. Concepts and Cases* (Minneapolis MN: University of Minnesota Press, 1997).

20 A muito incompreendida noção de emancipação é abordada em mais pormenor em Ken Booth, “Three Tyrannies”, Tim Dunne e Nicholas J. Wheeler (eds.) *Human Rights in Global Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999) esp. pp. 41-6.

ras opressivas prevaletentes e depois a construção, a sua substituição pela divulgação de uma concepção de comunidade (baseada na livre associação e na ampliação do dever político e social) para realizar o potencial da humanidade comum – uma serra de vaivém político global tridimensional, uma “comunidade de comunidades”.

A emancipação e a segurança são duas faces da mesma moeda<sup>21</sup>. Tentar fomentar o progresso a uma escala global nunca pode ser fácil, mas não podemos saber o que é possível se não tentarmos. Bernard Brodie, seguramente o mais pensador dos estrategas nucleares da primeira geração dizia que a rigidez está na situação e não nas nossas cabeças<sup>22</sup>. Está em ambos, mas inicialmente está nas nossas cabeças. Não será possível mudar a rigidez das situações que produzem inseguranças (estruturas opressivas e senso comum regressivo) sem primeiro romper a rigidez nas nossas mentes. As estruturas e os agentes são mutuamente construtivos, como é óbvio, mas só as mentes humanas podem reflectir nas forças estruturais e, através da acção humana, provocar a mudança estrutural.

Tal como as duas lógicas anteriores, a transcendental tem uma longa história. Manifestou-se necessariamente num conjunto de abordagens mais variado ao longo do tempo, pois baseia-se em pressupostos de escolha e não em cadeias de necessidade. Por isso, é menos identificável do que as outras, com uma determinada linha de pensamento ou filosofia individual. Talvez possa ser mais honrosamente vista na longa tradição do pensamento da comunidade mundial, desde os escritos dos Estóicos até à presente data, passando por Kant<sup>23</sup>.

É útil categorizar a lógica transcendental em duas formas funcionais, aquelas a quem poderíamos chamar os “idealistas estruturais” e os que são melhor descritos como “utópicos do processo”. Os idealistas estruturais são o equivalente filosófico dos realistas estruturais da variedade de Waltz. Ambos partilham a ideia de que são principalmente as forças estruturais que moldam o modo como o mundo funciona. Atendendo ao ponto onde estamos, a lógica fatalista inerente ao realismo político (se não mesmo a todos os seus praticantes) significa que o mundo funciona de

---

21 Ken Booth, “Security and emancipation”, *Review of International Studies*, Vol. 17(4), 1991, pp. 313-26.

22 A sua obra mais completa foi Bernard Brodie, *War and Politics* (London: Cassell, 1973).

23 Para uma descrição muito acessível desta tradição ver David Heater, *World Citizenship and Government. Cosmopolitan Ideas in the History of Western Political Thought* (Houndmills, Hants: Macmillan, 1996).

acordo com a lógica da anarquia. Atendendo ao ponto onde poderíamos estar, a lógica transcendental inerente ao idealismo significa que o mundo pode funcionar de acordo com uma política muito diferente. A tarefa dos idealistas estruturais é construir estruturas progressivas para substituir as opressivas que causaram tanta insegurança a tantas pessoas. Espera-se, prevê-se mesmo, que estas estruturas levantem o peso da opressão e permitam às pessoas, como indivíduos e grupos, viver em paz, segurança e liberdade. As abordagens envolvem globalmente a centralização do poder (como nas ideias do governo mundial<sup>24</sup>) ou a sua descentralização (como em variedades de anarquia<sup>25</sup>). Os utópicos do processo<sup>26</sup> enfatizam mais os processos benignos do que os fins estruturais. Com esta visão da acção no sentido ascendente argumenta-se essencialmente que se o ser humano em sociedade cuidar do processo, as estruturas cuidam de si próprias. Esta perspectiva reflecte as tradições metafísicas e políticas que são não-dualistas, concebendo uma unidade essencial entre os fins e os meios.

Naturalmente, temos de começar sempre do ponto onde estamos, mas “onde estamos”, na opinião dos transcendentalistas não é a mesma coisa que o mundo estado-cêntrico dos fatalistas e dos conciliadores. Para os transcendentalistas a segurança mundial não é uma coutada apenas de “soldados e diplomatas”, como Raymond Aron afirmou referindo-se às Relações Internacionais ortodoxas. Todos temos espaço, ainda que limitado, para fazer avançar os projectos colectivos. Os utópicos do processo incluem os que tentam transcender as inseguranças do sistema patriarcal (feministas), da guerra (pacifistas), das opressões políticas e outras (defensores dos direitos humanos) e das alterações climáticas (grupos ambientais). Colectivamente, estas pessoas constituem uma rede de sociedade civil global em desenvolvimento, por vezes vista como “a consciência do mundo” e os motores da mudança progressiva. Não estou a dizer que as organizações não governamentais transnacionais são por definição progressivas e democráticas, pois muitas não o são. O que se

---

24 Provavelmente o plano do século XX mais cuidadosamente elaborado para um sistema federal mundial foi Grenville Clark e Louis Sohn, *World Peace Through World Law* (Cambridge MA: Harvard University Press, 1958).

25 Um estudo completo é o de Peter Marshall, *Demanding the Impossible. A History of Anarchism* (London: Fontana Press, 1993)

26 A distinção entre utopia de “processo/fase final” é de Joseph Nye: ver a sua “The Long-Term Future of Deterrence”, pp. 245-7 em Roman Kolkowicz (ed), *The Logic of Nuclear Terror* (Boston MA: Allen & Unwin, 1987).

afirma é que neste período da história os movimentos sociais empenhados em objectivos de ordem mundial/utopia do processo que acabámos de identificar encarnam a maior esperança de a humanidade ultrapassar as inseguranças que a dominaram no século XX.

O século XX assistiu a uma variedade florescente de perspectivas transcendentais, baseadas nas tradições de séculos anteriores. A teoria cosmopolita também começou a ser expressa com maior sofisticação<sup>27</sup>. No último século foram demonstradas expressões da lógica transcendentalista:

- pelos defensores liberais de uma harmonia de interesses natural entre os povos na primeira década do século, com base nas ideias de uma economia de *laissez-faire* global;
- pelos bolcheviques, na segunda década do século, na tentativa primeiro, na Rússia e posteriormente mais além, pôr a sua versão da visão de Marx em prática – com o objectivo de provocar um atrofiamiento do Estado e o triunfo do comunismo mundial;
- pelos defensores da Liga das Nações, na década de vinte, ao desenvolverem um conceito de segurança colectiva (baseado nas perspectivas internacionalistas e na acção militar colectiva), a fim de tentar vencer os perigos de um sistema internacional baseado na auto-ajuda nacional;
- por Gandhi, nos anos trinta, ao defender princípios como o *ahimsa* (o amor por todas as coisas) e a *satyagraha* (uma estratégia de não violência) que combinava ideias de anarquismo e pacifismo com o objectivo de erradicar o estatismo, visto como a causa da tanta insegurança;
- pelos proponentes do governo mundial, na década de quarenta, ao defenderem, num ambiente de guerra total, que a centralização do poder à escala global, iria fundamentalmente reformar o sistema de Estado vestefaliano, cujas principais características eram os dilemas da segurança, a corrida ao armamento, a desconfiança, a competição e a guerra;
- pelos defensores do desarmamento, na década de cinquenta, alguns dos quais elaboraram planos para um Desarmamento Geral e Abrangente, argumentando que, ao tomar medidas para erradicar as armas que tornavam a guerra possível, estas acabariam por erradicar a guerra como instituição e, com ela, as atitudes bárbaras que derivavam do “sistema de guerra”;

---

<sup>27</sup> David Heater propõe uma história completa em *World Citizenship and Government*, e em “Does Cosmopolitan Thinking Have a Future?” Capítulo 9 em Booth et al., *How Might We Live?*



- pelos adeptos do Projecto do Modelo da Ordem Mundial, na década de sessenta, que procuravam, como “intelectuais activistas da ordem mundial”, desenvolver teorias e práticas para avançar com os valores da não violência, da justiça económica, da governação humana, da defesa do meio ambiente e dos direitos humanos;
- pelos pensadores feministas, na década de setenta, que começaram a reconceber a história e a política como um relato de construções dos sexos, tentando promover a consciência, então dominada pelas ideias masculinas, da possibilidade de novos valores e instituições com base na ética feminilizada, em vez da cultura do sistema patriarcal;
- pela rede de sociedade civil global em desenvolvimento nos anos oitenta – movimentos pacifistas, grupos de protesto ambiental, defensores dos direitos humanos e não só – que tentaram dar uma forma prática à humanidade comum; e
- pelos pensadores da “democracia cosmopolita” nos anos noventa, que procuraram a mudança progressiva da condição política global, através da divulgação global do espírito da democracia e do desenvolvimento das instituições democráticas no seio dos Estados e entre os Estados.

Embora as ideias derivadas da lógica transcendental nunca tenham estado no topo da agenda das salas de conferência dos poderosos, foram persistentes ao longo dos séculos, e por vezes poderosas, como se pode ver, em particular nas aspirações de realizar uma comunidade totalmente humana em várias tradições religiosas, nomeadamente nas do Cristianismo e do Islão. A lógica transcendental também pode ser vista na política emancipatória ao longo dos séculos, incluindo o trabalho de pacifistas, opondo-se à guerra e ao imperialismo, os inventores de ideias historicamente inovadoras como a democracia ou o feminismo e os defensores de ideias que vão para além do estatismo, evidentes nos círculos de preocupação em expansão demonstrados na divulgação de uma cultura de direitos humanos e nas práticas de uma comunidade de segurança como a União Europeia. A lógica transcendental motiva os *refuseniks* e a esperança transcendental está materializada na crença de que são as ideias inventadas ao longo da história, e depois imitadas através da prática repetida, que fazem o mundo avançar – às vezes para pior, mas potencialmente para melhor. Esta esperança é sustentada empiricamente pelo triunfo, em diferentes locais e diferentes épocas, de invenções

políticas progressivas como a democracia, a ilegalização da escravatura, o derrube de impérios opressivos e a sacralização da regra de lei. Para o transcendentalista, a lógica da insegurança leva à mobilização de ideias e forças para tornar o mundo um local melhor para se viver.

## MUDANÇA RADICAL: REPENSAR AS INSEGURANÇAS NA ERA GLOBAL

O argumento até agora apresentado centra-se na possibilidade de entender as teorias e práticas da segurança no século XX em relação a três posições lógicas. As ilustrações dadas de cada década procuravam esclarecer quais as posições que tenderam a ser dominantes em termos da agenda política internacional. Foi um século em que a segurança, tal como foi praticada pelos poderosos e estudada pelos seus “intelectuais tradicionais” (no sentido de Gramsci<sup>28</sup>), foi moldada pelas lógicas fatalista e conciliadora. Atendendo ao domínio histórico destas lógicas, será que poderíamos concluir que o que temos a fazer é extrapolar o passado para o futuro, de modo a prever futuros entendimentos da “segurança?”. É tentador, e talvez mesmo persuasivo, mas penso que seria imprudente. Fazer isso seria dar respostas de ontem a problemas de amanhã, quando as respostas de ontem nem para os problemas de ontem foram satisfatórias. Na base do argumento sobre as possibilidades e opções futuras relativamente às teorias e práticas da segurança está a crença de que, nas duas últimas décadas do século XX, ocorreu uma mudança radical nas questões mundiais. Esta mudança pode estar encapsulada na ideia de um movimento do sistema de “equilíbrio de poder clássico/vestefaliano” dos Estados soberanos para aquilo que gostaria de designar por primeira verdadeira era global, um mundo de “globalização” cada vez mais densa. Embora muito do anterior contexto inter-Estados permaneça poderosa e por vezes violentamente instituído, as décadas recentes assistiram a um notável conjunto de mudanças e estas, diria eu, requerem que a segurança seja radicalmente repensada à escala global. Este tema deve constituir uma ponte para os outros artigos desta colectânea, que exploram diferentes problemáticas da segurança neste novo século.

---

28 Sobre intelectuais “tradicionais” e “orgânicos”, ver David Forgacs, *A Gramsci Reader. Selected Writings 1916-1935* (London: Lawrence and Wishart, 1988) pp. 250, 300, 302-4, 308-10, 331, 337.

Não há fins nem começos simples na história: a transição é tudo. Para os objectivos presentes, quero ser muito literal em termos de delinear o “século XX”. Pretendo utilizar o calendário (1900 e 1999) e não entrar nos jogos que os historiadores fazem ao definir séculos “longos” e “curtos”: o “século XX” começou em 1914 e terminou em 1989, por exemplo?. Tendo isto em mente, quero enfatizar que próximo do final do último século começou a ocorrer uma mudança radical no contexto da política mundial, abrangendo mais ou menos os últimos vinte anos, ou seja, cerca de um quinto de todo o período. Pode argumentar-se que a “globalização” começou muito mais cedo (como eu próprio diria) e debater quando é que ela irrompeu como uma dinâmica dominante, mas não há dúvida de que os anos oitenta e noventa representaram um ponto de transição de significado histórico, em termos do contexto da política mundial, que vai ter importantes implicações no modo como a segurança é teorizada e praticada no presente século. O mundo entrou na Era Global. As três lógicas vão continuar a ter adeptos no pensamento e nas práticas de segurança, mas em circunstâncias diferentes.

O conceito da “globalização” é muito disputado, em termos de causas, características e consequências, mas o espaço não me permite alongar-me nesse debate. A sua definição também é contestada, embora eu acredite que o seja desnecessariamente. Pretendo argumentar que a “globalização” pode ser entendida em dois sentidos principais, que se distinguem conceptualmente com muita clareza, mas que historicamente evoluíram com uma sinergia mutuamente dinâmica:

- *A globalização como projecto político-económico.* Neste sentido, a globalização é sinónimo de crescimento de uma economia mundial integrada. Está relacionada com o “triunfo do capitalismo”, neo-liberalismo, domínio/imperialismo norte-americano, etc.
- *Globalização como processo técnico-cultural.* Neste sentido, a globalização é sinónimo de múltiplas e complexas inter-penetrações do local com o global, que caracterizam o mundo de hoje. Está relacionada com a diminuição do espaço e do tempo, o mundo em 24/7, o confronto do “Occidental” e outras identidades.

Juntas, estas duas dinâmicas vão moldar o contexto da política mundial para o futuro indefinido e, conseqüentemente, a parte desse mesmo futuro associado à poderosa palavra “segurança”. Haverá quem argumente que se os motores da globalização político-económica continuarem

a ser dominados pelo lucro e o poder, o espaço aberto pela globalização técnico-cultural significará que as perspectivas da segurança para a maioria dos seres humanos, ao longo da próxima metade de século, só podem ser sombrias. No entanto, a globalização oferece oportunidades e ameaças se as possibilidades técnico-culturais do progresso se infundirem nas políticas emancipatórias político-económicas humanísticas.

Como ponte para os outros artigos neste volume, gostaria de referir que o contexto em mutação da política mundial tem quatro características principais, relevantes para a teoria e prática da segurança no futuro indefinido:

1. *A globalização veio para ficar.* Alguns observadores parecem acreditar que ao argumentar que a globalização não é “nova” estão de algum modo a diminuir o seu significado. Eu diria precisamente o contrário: um movimento com uma trajectória de quinhentos anos, de uma forma ou de outra, veio para ficar. A globalização é uma tendência secular na política mundial, embora não necessariamente da forma que dominou as últimas décadas do século XX. Não tenho qualquer dúvida de que aquilo a que estou a designar por globalização técnico-cultural não pode voltar atrás. Imaginar um mundo que não se vai tornar “mais pequeno” é apoiar-se numa inversão historicamente única das comunicações globais. No momento presente também é difícil imaginar, na ausência de uma catástrofe global sem paralelo, que a economia mundial se vai tornar novamente uma manta de retalhos de localismos – algo que nunca foi totalmente durante perto de mil anos. O que podemos ver é uma mudança significativa do carácter da globalização político-económica (de que trataremos mais adiante). De momento, sejam quais forem as particularidades, vamos assistir à erosão do sistema ideal clássico vestefaliano de Estados soberanos inter-Estados. Os Estados vão, naturalmente, continuar a ser importantes centros de poder de decisão, mas o seu raio de acção verdadeiramente independente está cada vez mais circunscrito pela dinâmica da economia global. A história vai seguramente registar que a experiência soviética não foi tanto derrotada no jogo tradicional das acções, como co-optada pelo capitalismo. A globalização está a extrair lentamente a essência da soberania através das fendas da casca de ovo do Estado<sup>29</sup>.

---

29 Esta é mais uma exploração da metáfora do ovo, utilizada pela primeira vez por Hidemi Suganami e John Vincent. Ver R.J. Vincent, *Human rights and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986) pp. 123-5.

2. *A globalização é caracterizada pelo impacto desigual.* Todos os estudos da globalização, quer se centrem na dimensão económica ou na dimensão cultural, chamam a atenção para o impacto desigual nos diferentes grupos/classes, Estados e regiões. Já era de esperar<sup>30</sup>. A economia mundial produz uma manta de retalhos de “glocalidades” diversamente afectadas: a difusão tecnológica é muito desigual; a “Ocidentalização/Coca-colonização” associada à cultura popular tem uma recepção variada; a insegurança é agravada pela globalização, principalmente nas regiões que já são pobres; os impactos ambientais negativos resultam de complexas combinações de factores; etc, etc. Em termos humanos, o aspecto mais decisivo do impacto desigual da globalização consistiu em acentuar as disparidades entre aqueles que têm e os que não têm, dentro dos países e entre os países. Esta tendência vai potencialmente desempenhar um papel muito importante na segurança dos indivíduos e dos grupos, dos governos e dos sistemas políticos, dos Estados e das regiões.
3. *O problema não é a globalização, mas o carácter da globalização.* Está em curso um debate ideológico muito intenso sobre a natureza da globalização. Os últimos vinte anos do passado século apontavam claramente no sentido da necessidade de evitar pensar o que está em jogo em termos globalizados de “bom” ou “mau”, como por exemplo na tendência daqueles que são movidos por uma persuasão pós-moderna, para partir do princípio de que global é mau e local é bom. O que deve ser discutido é o carácter e desejabilidade de cada característica da globalização, questão a questão, e não a imposição de modelos ideológicos. As decisões sobre se determinadas características são desejáveis ou não devem basear-se na interacção das respostas dadas a uma questão mais fundamental: Globalização para quem? A globalização que dominou o passado recente ameaça multiplicar as inseguranças, especialmente ao nível humano. Uma globalização mais humanista procuraria direccionar as políticas para um resultado diferente. Uma tal concepção de globalização basear-se-ia numa noção firme de uma comunidade humana e procuraria torná-la funcional através das práticas dos valores da ordem mundial, como a

---

30 Para uma análise completa, pormenorizada e sofisticada dos efeitos negativos e positivos da globalização, ver Jan Aart Scholte, *Globalization. A Critical Introduction* (Houndmills, Hants; Macmillan, 2000).

deslegitimação da violência, a promoção dos direitos humanos, a difusão da governação humana, o desenvolvimento da defesa do meio ambiente e a construção da justiça económica<sup>31</sup>. Acima de tudo, a globalização humanista significa a utilização das oportunidades abertas pela globalização técnico-cultural para desenvolver relações económicas que capacitem melhor o(s) povo(s) para se relacionar(em) um(uns) com o(s) outro(s) em condições de maior igualdade. Se a dinâmica da globalização for utilizada no interesse humano, a segurança melhorará; se a globalização continuar a ser um projecto no interesse colectivo, vamos assistir às consequências negativas, já por demais evidentes em muitas partes do mundo.

4. *A Era Global requer uma perspectiva crítica em relação à segurança.* Em política internacional, vimos que, no passado, as coisas não correram muito bem. As inseguranças entre os Estados foram mais do que contrabalançadas pelas inseguranças causadas ao(s) povo(s) pelos seus próprios governos. A globalização veio acrescentar-se a um quadro já complexo, ao contribuir para o reconhecimento da necessidade de uma focalização na segurança humana e estatal, ao romper a compartimentação da política nacional e externa, ao exacerbar uma série de questões de segurança diferentes e ao alterar o significado e a importância de conceitos como “interesse nacional”, “território nacional” e “poder nacional”. As circunstâncias de mudança a que “o Estado” está mais aberto e menos poderoso em aspectos relevantes o pensamento tradicionalista da segurança – até agora tão referenciado ao Estado – tem de se adaptar. Houve muitos problemas com os estudos de segurança anglo-americanos durante a Guerra Fria. Os investigadores da paz e outros formularam críticas radicais, questionando a própria cosmovisão da comunidade de Estudos Estratégicos. Com o tempo, a crítica tornou-se uma necessidade estratégica global, quando devia ter sido sempre uma ordem ética. Na década de oitenta, os defensores da segurança alternativa e alguns especialistas de segurança do Terceiro Mundo apresentaram importantes desafios. Estes críticos não concluíram que os Estados e as questões militares já não são importantes – longe disso. O argumento é, antes de mais, o facto de

---

31 Estes são os valores da “Ordem Mundial” adoptados pela escola de pensamento de que Richard Falk foi membro tão distinto: ver, *inter alia*, o seu *A Study of Future Worlds* (New York: Free Press, 1975) e *The Promise of World Order* (Filadélfia: Temple University Press, 1987).

os Estudos de Segurança Tradicional (TSS) se terem tornado obsoletos. A “objectividade” reclamada e o primado do Estado pressuposto pelos TSS são bases inadequadas para abordar a “segurança”, na teoria e na prática. O desafio intelectual e político para os analistas da “segurança” é fugir da simples “teoria de resolução de problemas” para a “teoria crítica” – uma abordagem que revela e reflecte sobre os seus próprios pressupostos e perspectivas, assim como sobre os dos outros. Esta abordagem, iniciada sob o rótulo de Estudos de Segurança Críticos (CSS), procura aprofundar e ampliar a nossa concepção de segurança e oferece a melhor promessa de enfrentar os múltiplos desafios da Era Global<sup>32</sup>. Se, como Robert Cox argumenta, “toda a teoria é *para* alguém e *tem* alguma finalidade”<sup>33</sup>, então os CSS rejeitam a ideia de que a erudição serve para aumentar o poder do próprio Estado soberano. Em vez disso, o *alguém* são os inseguros – os que vivem encurralados devido às ordens prevalecentes – e a *finalidade* é a emancipação da humanidade comum.

Se a política mundial continuar a ser movida pelo princípio literal do “tudo como dantes”, podemos então prever com confiança cinco tendências preocupantes relacionadas com a segurança nas próximas décadas:

1. *O aumento da insegurança humana.* A atitude global do “tudo como dantes” significa que as inseguranças vão aumentar ao nível individual e das sociedades e ao nível mundial. Vão aumentar, por exemplo, em resultado de: os governos responderem à globalização reduzindo as despesas públicas, expondo as suas populações às inseguranças que advêm da pobreza e da falta de saúde: da incompetência, opressão e corrupção das elites que dominam diferentes “glocalidades”; das crises de identidade face aos efeitos das forças económicas, culturais e políticas; do aumento dos problemas ambientais enquanto a globalização valorizar o crescimento e o lucro em detrimento da defesa e da conservação; e das inseguranças que resultam da hiperglobalização causadora de um agravamento do fosso entre ricos e pobres. Como resultado das tendências nestas direcções, já está a ser dada mais

---

32 Para uma introdução, ver Pinar Bilgin, Ken Booth e Richard Wyn Jones, “Security Studies: the Next Stage?”, *Nação e Defesa*, Inverno 98, No 84-2ª Série, pp. 131-57; e Ken Booth (ed), *Security, Community and Emancipation. Critical Security Studies and World Politics* (Boulder CO: Lynne Rienner, no prelo)

33 A principal referência de Robert Cox para os estudantes de Relações Internacionais/ Teoria Crítica é a sua obra “Social Forces, States, and World Order”, *Millennium*, Vol. 10 (2), 1981, pp. 126-55.

- importância às necessidades da segurança humana. Trata-se de um factor crucial porque, ampliadas muitas vezes, as necessidades humanas não satisfeitas podem ter importantes implicações internacionais.
2. *O papel da expansão demográfica é especialmente importante.* Até agora, a globalização económica aumentou as disparidades entre os que possuem algo e os que nada têm, e o futuro afigura-se pouco promissor no que respeita ao crescimento demográfico e stress ambiental. Estes são factores objectivos que vão ter um grande impacto no futuro da política global, mas cujas implicações estão apenas a começar a ser pensadas (por exemplo: Qual poderá ser o conflito resultante da escassez de água em determinadas regiões?). Podemos libertar-nos destes problemas através de um imprevisível avanço tecnológico ou outro desenvolvimento, mas seria insensato partir desse princípio. Entretanto, uma das mais cruciais e previsíveis dinâmicas da futura paisagem da segurança global é a do crescimento demográfico. As más notícias é que se já existem muitos seres humanos, o pior está para vir<sup>34</sup>. Nessa altura, haverá provavelmente maior stress ambiental, resultante do aumento das exigências em relação à agricultura e pesca mundiais; maior stress social resultante da necessidade de encontrar emprego e cuidados de saúde para milhões de outras pessoas; e também maiores pressões sobre o político, resultantes dos guetos urbanos sobrepovoados e das migrações em massa. Se o mundo já não está a funcionar bem para a maioria da sua população, irá previsivelmente ficar pior à medida que as populações aumentarem. Isto não pode ser senão uma fonte de instabilidade e insegurança. Como diz o verso da canção: “Quando nada se tem, nada se perde”.
  3. *Vai haver vencedores e vencidos bem definidos.* Na até agora dominante versão neo-liberal da globalização houve já vencedores e vencidos bem definidos. Nesta versão, os vencedores são o Norte sobre o Sul, os instruídos sobre os não instruídos. Mas tem de haver vencedores e vencidos no sistema capitalista global, facto aliás já reconhecido por alguns dos seus maiores expoentes, nomeadamente Paul Volker, George Soros e agora Bill Gates – “donos do universo” capitalista para utilizar um termo apropriadamente triunfalista dos anos oitenta. Os tipos de problemas associados ao facto de ser um vencido no fim da década de noventa, decorrentes das crises financeiras na Ásia, Rússia, México e

---

34 Norman Myers, *The Gaia Atlas of future worlds* (London: Gaia Books, 1990), p. 38



outras regiões, não foram acidentes do capitalismo global, mas antes partes integrantes dele. E os vencidos serão sempre uma ameaça para os privilégios e para a segurança dos vencedores. Uma situação de vencedores e vencidos em definitivo, resultante dos colapsos dos Estados ou das economias, pode vir a ter sérias consequências internacionais. A migração é uma manifestação de como um vencido pode ameaçar um vencedor. Mais grave ainda, não é de surpreender que líderes ambiciosos, agressivos ou desesperados procurem tirar partido daqueles que têm um sentimento de agravo, perda de oportunidades de vida ou de serem vítimas de exploração. A violência é uma consequência certa. A forma como políticos ambiciosos nos Balcãs tentaram manipular a desintegração do Estado jugoslavo é premonitória. Se nas actuais inseguranças for instilado um sentimento de injustiça histórica e este for explorado por paixões pós-modernas com identidades tradicionalistas, o resultado será provavelmente um ressurgimento dos sentimentos tribais e das ideologias regressivas.

4. *Vai haver uma nova Era de ideologia.* A tese do “fim da história”, associada a Frances Fukuyama, que não foi nem tão brilhante nem tão disparatada como se disse na altura, previa um mundo futuro dominado por uma cosmovisão: a da democracia e do capitalismo. Independentemente do facto de a visão de Fukuyama ter parecido ou não persuasiva a curto prazo, a verdade é que subestimou seriamente a interacção entre circunstâncias materiais e ideias em condições de globalização. Em circunstâncias futuras de stress social previsível dentro dos países (como o desemprego massivo resultante do crescimento demográfico) e de conflitos imprevisíveis entre eles, é impensável que a política mundial não assista a uma nova era de ideologia. A desigualdade massiva faz de todos nós ideólogos – ou escravos – enquanto o desespero pode levar as pessoas a acreditar em qualquer coisa, e a procura de significado e a vontade de dominar são ambas servidas por uma espantosa magia tecnológica. Por isso, em circunstâncias em que ocorrem crises generalizadas à medida que as disparidades aumentam entre os países e dentro deles, que a população global dispara, que os problemas ambientais se acentuam, que os principais Estados permanecem competitivamente militarizados e que se acentua um sentimento de sobrecarga do sistema e de impotência em relação ao futuro, podemos partir do princípio de que as ideologias para as quais os ricos (sentindo-se ameaçados, porque são ricos) e os

pobres (sentindo-se desesperados, porque são pobres) se sentirão atraídos, serão sempre caracterizadas por visões sociais e políticas – e raciais – benignas e progressivas sobre a ordem social e o seu aperfeiçoamento.

5. *O conflito inter-Estados não vai desaparecer.* Embora eu esteja a argumentar que a globalização mudou o contexto do conflito e da cooperação dentro do mundo tradicional da política internacional, acreditamos naquilo a que Gramsci chamou um “interregno”, em que o velho pode estar a morrer, mas ainda não desapareceu e, entretanto, muitos “sintomas mórbidos” persistem<sup>35</sup>. Um deles é o potencial de conflito das relações inter-Estados – uma perigosa possibilidade em certas partes do mundo. Os Estados continuam a ser as principais sedes do poder e da tomada de decisões na política mundial, mas a soberania está em fase de pulverização. Num futuro imediato, é menos provável que a competição inter-Estados ameace com a guerra regional ou mundial do que no século XX, embora os confrontos militares não possam ser ignorados. Este é especialmente o caso do Médio Oriente e do sub-continente indiano, onde as consequências mais vastas decorrentes da ameaça da proliferação de armas de destruição massiva continuam a ser significativas. Em termos globais, a probabilidade de guerras inter-Estados prolongadas e massivas, ao estilo da Era de Clausewitz, parece ser uma característica menos dominante da política mundial, mas os velhos instintos continuam a estar profundamente enraizados nos governos: consequentemente, os problemas massivos e intensos da segurança humana podem metamorfosear-se em conflito internacional. Aqui, a memória da Europa nos anos trinta oferece um poderoso conjunto de advertências: para as implicações de um fermento diabólico de insegurança social e económica generalizada, claros vencedores e vencidos, a esperança de um *Lebensraum* ou de um lugar ao sol, ideologias extremas, e as energias dos povos em busca de significado na vida – tudo é explorado e canalizado por políticos ambiciosos para a agressão contra estranhos. O contexto no início do século XXI é muito distinto do da “Década do Diabo” dos anos trinta, mas os seus ecos perigosos não podem ser silenciados. Terão as elites estatais dos nossos dias aprendi-

---

35 Este foi o tema da introdução em Booth, *New Thinking* (1991) pp. 1-28; Como a noção suportava um olhar de volta à década, foi o tema de Michael Cox, Ken Booth e Tim Dunne (eds), *The Interregnum. Controversies in World Politics 1989-1999* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

do o suficiente para não lhes dar ouvidos? Os anos noventa não deram uma resposta inequívoca pela negativa.

## SEGURANÇA NA TRANSIÇÃO: SÉCULOS XX/XXI

Estamos a viver numa Era de um significado histórico – tão grande como o da Revolução Industrial, do fim da Idade Média ou da fundação do Império Romano. Os anos que se avizinham vão estabelecer as características que vieram definir a Era Global, e começar através de práticas a responder à questão: - Para quantos dos 10-15 biliões de seres humanos que vão viver em meados do século será esta Era Global?.

A Globalização nas décadas finais do século XX não nos deu muitas razões para confiar que esta será uma Era de segurança generalizada mas, pelo menos, os contornos dos problemas e dos perigos tornaram-se mais nítidos. Acima de tudo precisamos de distinguir entre aquilo que designei por globalização político-económica e globalização técnico-cultural: por outras palavras, globalização como projecto e globalização como processo. A primeira é uma questão de opção. É fundamentalmente uma questão ética. Até agora, esta versão da globalização consistiu numa convergência do domínio dos Estados Unidos, por um lado, com a ideologia neoliberal, por outro. Este domínio é o resultado da política e do poder no sistema global; não é um processo histórico objectivo. A globalização como projecto político-económico vai muito concretamente ao encontro dos interesses de determinados agentes e, através das suas práticas, assim como da sua ideologia, dá uma resposta muito clara à questão: - Globalização para quem?

A globalização como processo técnico-cultural, pelo contrário, parece ser menos uma questão de opção. Além disso, e o que é mais importante, abre a perspectiva para um conjunto de respostas mais abrangente à questão fundamental: - Globalização para quem?. Abre, por exemplo, a possibilidade de emancipação em relação aos tradicionalismos - religioso e nacionalista – que alimentaram as culturas opressivas. Quando apoiadas pelo poder soberano do Estado, estas produziram a espécie de *ethos* regressivo, apadrinhado pelo Estado que oprimiu as mulheres, aprisionou o pensamento e legitimou formas de desigualdade étnica, de classe e outras formas desumanizantes. O que a globalização técnico-cultural oferece idealmente é a perspectiva de os localismos se abrirem ao abraço dos

direitos universais e às cosmovisões de outras culturas que, juntas, oferecem alguma margem para uma verdadeira emancipação<sup>36</sup>. O que a Era Global necessita não é de “escorar identidades de grupos existentes” mas, tal como Susan Buck-Morss disse, “criar novas identidades, respondendo directamente a uma realidade que é, acima de tudo, objectiva - a mistura geográfica de povos e coisas, das teias globais que disseminam significados”<sup>37</sup>. Esta sensibilidade em relação à globalização – globalização humanista – oferece a perspectiva da maximização e integração da diversidade humana em ideias e instituições comuns, em vez de as mesmas serem limitadas e integradas em culturas tradicionalistas, limites étnicos, identidades nacionalistas e estatismo soberano.

Atendendo ao ímpeto e direcção da globalização nos últimos vinte anos do século XX, não é possível estar optimista relativamente à “segurança” da maioria da população mundial nos próximos vinte ou mais anos. A implicação é inevitável: quando se trata da teoria e prática da segurança, deve ser dada uma prioridade historicamente nova à lógica transcendental na agenda da política mundial. Não é simplesmente uma opção moral, mas uma necessidade estratégica. O mundo não está a funcionar. Fazer esta reivindicação em nome da posição transcendental abre uma série de opções adicionais, mas para os objectivos deste artigo, o aspecto a realçar é que os CSS são os únicos “Estudos de Segurança” em que a perspectiva transcendental tem um papel central, com as suas questões críticas acerca do lugar dos indivíduos, do papel da humanidade comum, da natureza da política, dos significados da segurança e do projecto da emancipação. É difícil estar optimista em relação às perspectivas da segurança no século XXI, embora existam razões para uma esperança racional de que a Era Global pode colher lições importantes a partir da Era da política internacional que a precedeu. Falta saber, contudo, se elas vão ser suficientemente reconhecidas e postas em prática a tempo, por aqueles que têm poder para agir decisivamente. Tal como sucedeu com o movimento para a unidade europeia, após séculos em que o continente europeu foi a cabine de pilotagem durante a guerra, podemos acabar por chegar lá, mas não antes de muitos desastres. Como Winston Churchill gostava de dizer: “O ser humano vai acabar por fazer o que está certo, mas só quando tiver tentado tudo o resto”.

---

36 Explicado em Booth, “Three Tyrannies”.

37 Susan Buck-Morss, *Dreamworld and Catastrophe. The Passing of Mass Utopia in East and West* (Cambridge MA: the MIT Press, 2000) p. 278.

# Segurança Ambiental e a Agenda de Segurança Global\*

*Pierre Lemaitre*

Director do Projecto da Agenda de Segurança Global, Dinamarca\*\*

*Jes Fenger*

Instituto Nacional de Pesquisa Ambiental, Dinamarca\*\*\*

---

\* Intervenção proferida no âmbito da Conferência “Segurança para o Século XXI”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Novembro de 2000.

\*\* Mathilde Bruunsvej 8. DK-3070. Dinamarca. Tel/Fax (+45) 49 26 68 48.

\*\*\* Frederiksborgvej 399. DK-4000 Roskilde. Dinamarca. Tel: (+45) 46 30 11 05. Fax: (+45) 46 30 12 14.  
E-mail: jes.fenger@dmu.dk



## ESTADO DA QUESTÃO

Durante milénios a guerra tem sido a maior ameaça aos estados e a força militar um meio para impedir esta ameaça à segurança nacional. Após a Segunda Guerra Mundial, com o advento das armas nucleares, emergiu uma nova agenda de segurança militar global, no sentido em que um maior número de estados – quer a sua sobrevivência física quer o seu sistema social – ficou sob a ameaça de guerra e porque as estratégias preventivas adquiriram um âmbito global. Após o fim da Guerra Fria, novas ameaças não-militares surgiram, as mudanças climáticas e outros tipos de degradação ambiental tais como: crescimento global da população e migrações, com efeitos ameaçadores sobre pessoas e estados. Estas ameaças levantam a questão sobre se emergiu uma nova agenda de segurança global no período pós-Guerra Fria, constituída por ameaças não-militares e militares e se serão ou não necessárias novas estratégias preventivas para evitar tais ameaças.

### *Ameaças não-militares à segurança nacional*

Aquelas questões estão relacionadas com o entendimento do conceito de “segurança nacional”. Tem-se argumentado que ao incluir ameaças não-militares entre as ameaças à segurança nacional se dilui o conceito, baseando-se este argumento numa aceção tradicional do conceito, dado que as ameaças militares têm sido as maiores ameaças aos estados desde há milénios. Mas, em vez de assumirmos as raízes históricas do conceito como critério de definição, parece mais apropriado optar pela substância daquilo a que o conceito se refere como critério de definição. Se a segurança é entendida como:

“O conceito de segurança está ligado às ameaças essenciais que alteram as premissas de todas as outras questões. Os problemas de segurança têm a ver com desenvolvimentos compelidos, que excedem a capacidade de auto-governança ou, pelo menos, de autogestão dos problemas. Os problemas que não se prendem directamente com a segurança, embora amplos, podem ser tratados pelo actor em jogo que decide uma estratégia, como forma de minimizar as consequências. Os problemas de segurança ameaçam exceder a capacidade dos actores para controlar consequências.” (Jahn. Lemaitre. Waever. 1987, p.9).

Além disso, se durante o século XXI ocorreram entre os estados efeitos maiores de desestabilização ou mesmo extinção – não devido a uma agressão militar, mas a ameaças não-militares e a interações entre estas – parece relevante incluir as ameaças não-militares na categoria das “ameaças à segurança nacional”. Este é o pressuposto base do presente artigo<sup>1</sup>. Se as ameaças não-militares estão incluídas nas ameaças à segurança nacional, também existe uma possibilidade de as ameaças não-militares poderem constituir ameaças à segurança regional e também global. Isto levanta a questão sobre se o impacto das mudanças climáticas, interagindo com outras ameaças não-militares e militares, são ameaças ao nível dos estados, regiões e do sistema internacional.

### *Mudanças climáticas*

Entre as ameaças não-militares analisadas, evidenciam-se as mudanças climáticas. Tal não se deve ao facto de os autores considerarem que as mudanças climáticas são a mais importante ameaça não-militar do século XXI, quando comparadas com outros tipos de degradação ambiental, crescimento populacional e migrações, nem tão pouco por se considerar as ameaças militares como tendo menor importância. Até hoje não se tem explorado as implicações das mudanças climáticas no âmbito da agenda de segurança global. Os impactos das mudanças climáticas – interagindo com outras ameaças não-militares e militares – parecem ser elementos chave na agenda de segurança global do século XXI. Este artigo centra-se sobre os impactos das mudanças climáticas nos países em vias de desenvolvimento. Isto porque são os que provavelmente serão mais atingidos pelas mudanças climáticas e porque os estudos sobre os países em vias de desenvolvimento são em menor número, do que aqueles sobre os países “hiper-desenvolvidos”.

A investigação sobre os impactos das mudanças climáticas é revista e avaliada por um leque de cientistas da ONU, o IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Changes. Estes estudos têm-se centrado nos impactos sobre ecossistemas naturais e humanos, e sobre questões de prevenção e adaptação dos mesmos. Baseado nestes estudos, evidenciaremos as

---

1 Para uma discussão mais aprofundada sobre o assunto, ver *Relatório do Projecto Alteração Ambiental e Segurança*. e em especial o Volume 1, 1995.



consequências das mudanças climáticas na estabilidade política dos estados, regiões e sistema internacional.

O nosso conhecimento actual não permite respostas definitivas à questão colocada, mas o artigo proporciona uma primeira indicação sobre os contornos e as dimensões das consequências prováveis das mudanças climáticas para a estabilidade política dos estados e consequências para a segurança regional e internacional. Com base nesta análise, tem-se delineado possíveis estratégias preventivas que se espera que venham a ser objecto de mais estudos. É provável que os impactos em larga escala das mudanças climáticas se manifestem apenas no final do século XXI, mas apesar das incertezas é importante encarar desde já o problema, porque as estratégias preventivas devem ser programadas a longo prazo. Tal como foi pertinentemente evidenciado pelo IPCC:

“Permanecem incertezas importantes para o julgamento do que constitui uma perigosa interferência antropogénica no sistema climático e o que necessita de ser feito para evitar tal interferência. ...O desafio não é descobrir hoje a melhor política para os próximos 100 anos, mas sim seleccionar uma estratégia prudente e ajustá-la, com o tempo, à luz de novas informações (IPCC 1995, p.27)”.

Propomo-nos abordar a temática em seis partes distintas: a Parte II descreve os prováveis impactos das mudanças climáticas nos ecossistemas naturais e humanos, especialmente nos países em vias de desenvolvimento. A Parte III examina as consequências políticas das mudanças climáticas e as consequências para a segurança nacional, regional e internacional. As mudanças climáticas com origem humana podem ser vistas como degradação ambiental. Assim, os estudos sobre os impactos políticos da degradação ambiental e sobre as implicações para a segurança internacional são relevantes para a avaliação dos impactos das mudanças climáticas. Uma das descobertas destes estudos é que o risco de desestabilização política dos estados é maior se vários factores de desestabilização estiverem presentes em simultâneo, em particular entre os países pobres. Tendo isto em consideração, a Parte III examina a probabilidade de outros factores desestabilizadores, tais como: tipos de degradação ambiental, rápido crescimento populacional e migrações em larga escala se encontram presentes nos países em vias de desenvolvimento, e se se prevê que venham a ser atingidos pelas mudanças climáticas. A Parte IV compara as prováveis consequências políticas

das mudanças climáticas que exigem estratégias preventivas. A Parte V examina os factores subjacentes e os processos que estão na origem das mudanças climáticas. A Parte VI discute os desafios Norte-Sul, no que respeita às consequências políticas das mudanças climáticas e a forma como as evitar.

## I. IMPACTOS DIRECTOS DAS MUDANÇAS CLIMATÉRICAS

Os impactos humanos com significado sobre a natureza datam das primeiras sociedades, com a introdução da agricultura e da irrigação artificial, há cerca de 10 000 anos. No entanto, antes da industrialização, aqueles fenómenos manifestavam-se de uma forma bastante isolada e independente. Hoje em dia, o contínuo crescimento da população mundial e as suas crescentes expectativas de padrão de vida material, num mundo de dimensões finitas e capacidade limitada, conduziram a várias pressões ambientais interligadas, em expansão quer no tempo quer no espaço.

A crescente produção de energia, que até agora se baseou principalmente em combustíveis fósseis, de início apenas provocou impacto sobre a saúde e danos materiais devido às *emissões locais de poluentes do ar* (Brimblecombe, 1987). Em grande medida, estes problemas foram solucionados no mundo industrializado através da utilização de combustíveis menos poluentes e catalisadores (Fenger, 1999), embora sempre presentes nas cidades dos países em desenvolvimento. Após a Segunda Guerra Mundial, a projecção geográfica aumentou no que respeita à *acidificação e outros impactos ecológicos dos transportes de longo curso*. Também os poluentes ácidos têm vindo a ser, em grande medida, controlados no mundo industrializado, mas constituem nos países em vias de desenvolvimento um problema emergente. Assim, na China, o carvão é a maior fonte de energia – cerca de 75% do total em 1995. Na base da projecção do consumo energético e do investimento disponível para a des-sulfurização estima-se (Wang e Wang, 1996) que em 2020 as emissões de dióxido sulfuroso aumentem 80%, comparativamente a 1990. Tal facto irá não só ter influência sobre a qualidade do ar urbano, como também aumentará os efeitos da acidificação na parte sul da China, afectará a economia e – como a poluição do ar é transfronteiriça – afectará igualmente o Japão.

A carga ambiental da poluição do ar também aumentou para uma *escala global*, onde não existe relação entre as emissões locais e efeitos subsequentes. Por este motivo, são objecto de agenda:

- a degradação da camada estratosférica de ozono, que conduz a uma crescente radiação ultravioleta ao nível do solo, especialmente causada pelos gases industriais CFCs;
- o aumento do efeito de estufa, conduzindo ao aquecimento global, especialmente provocado pelo dióxido de carbono, o metano e o óxido nitroso.

A nível científico, os dois problemas estão relacionados de duas formas, mas a nível político e local têm até agora sido tratados separadamente. Com esta simplificação, a redução da camada de ozono é razoavelmente bem entendida, todas as regiões estão a ser mais ou menos negativamente afectadas e são conhecidas soluções técnicas e políticas, apesar de ainda não estarem plenamente implementadas. Por este razão, os aspectos tradicionais da segurança ficam atenuados quando comparados com o crescente efeito de estufa e o seu potencial para provocar situações de conflito.

#### *Consequências do efeito de estufa*

Em si mesmo, o efeito de estufa é um processo natural. A atmosfera é razoavelmente transparente em relação à onda de radiação solar que nos atinge, mas uma série de gases de estufa, incluindo o vapor de água, “aprisionam” a libertação de calor da radiação da terra. O resultado é um aquecimento global de cerca de 35°C em relação a uma média global de cerca de 15°C, sem a qual a vida na sua forma actual não teria sido possível.

No entanto, desde meados do século XIX, com a industrialização e o início do rápido crescimento populacional, a crescente produção de energia e alimentos, bem como as transformações na utilização da terra, resultaram em emissões de gases de estufa. O mais importante é o dióxido de carbono, devido ao uso de combustíveis fósseis, bem como o metano e o óxido nitroso provenientes de práticas agrícolas; mas também todos os compostos presentes nas actividades industriais e mudanças na exploração da terra – por exemplo, a mudança das áreas de floresta para a agricultura – desempenham um papel significativo.

O resultado têm sido crescentes concentrações atmosféricas de dióxido de carbono (30%), metano (14,5%) e óxido nitroso (15%). No mesmo período, a temperatura média global aumentou cerca de 0,6°C, tendo 1998 sido o ano mais quente desde, pelo menos, a Idade Média. Também se observou a redução dos glaciares polares e das montanhas. Ao longo da história da Terra tem ocorrido uma série de mudanças climáticas naturais, mas até agora não existem provas definitivas de influência humana. Porém, as provas baseadas em modelos detalhados de cálculos de mudanças nos padrões de temperatura espaciais e temporais estão a aumentar<sup>2</sup>.

### *O clima do futuro*

De acordo com o IPCC (1996a), é provável que se registre um novo aumento, de alguns graus centígrados, das temperaturas médias globais durante o século XXI. Também se antecipam mudanças nos padrões de precipitação e na frequência de acontecimentos climáticos extremos, mas as projecções indicam que existirão grandes variações entre as regiões (IPCC, 1998). É claro que as projecções dependem das futuras emissões de gases de estufa e, logo, do desenvolvimento tecnológico e da população mundial.

Como consequência de um aumento geral da temperatura global, o nível do mar elevar-se-á, em parte devido à expansão termal da água do mar, mas também devido à continuação da fusão dos glaciares. Sem uma redução, é provável que, nos finais do século, o nível do mar suba cerca de 50 centímetros. Os impactos nos diferentes estados variarão em função aos movimentos tectónicos da massa de terra nas diferentes regiões e dependerão da adopção ou não de medidas de protecção.

As projecções climáticas para além de 100 anos apenas foram realizadas para alguns casos e são bastante hipotéticas, não só devido às incertezas nos cálculos do modelo, mas também devido às muitas hipóteses que sustentam os cenários de emissões. Os resultados do English Hadley Centre (The Met. Office, 1999) sugerem que sem uma redução de emissões, a temperatura média global deverá aumentar 3°C até 2080. Os

---

2 Para uma consulta mais detalhada, vejam-se vários relatórios do Painel intergovernamental da Mudança Climática (por exemplo, IPCC, 1996). Uma terceira avaliação do IPCC está a ser preparada e será publicada em 2001, contendo cenários climáticos e de emissões mais detalhados. Nenhum dos cenários – mesmo o mais optimista – sugere que as mudanças climáticas possam ser evitadas.

aumentos da temperatura serão, regra geral, superiores no Hemisfério Norte, incluindo a parte Norte da África e da Índia, embora a África Austral também venha a ser atingida. Uma estabilização da concentração de CO<sub>2</sub> em 550 ppm (partes por milhão) – sensivelmente o dobro do valor pré-industrial – poderia conduzir a uma estabilização da temperatura global, por volta do ano 2200, superior em 2°C à actual. Uma estabilização da concentração em 750 ppm resultaria em temperaturas no mínimo 1°C superiores às actuais. Assim, mesmo uma modesta redução das emissões é importante, porque estas mitigam e adiam os impactos adversos e, logo, concedem mais tempo para a adaptação e redução do problema. Devido à lenta transferência do calor do ar para a água, o nível do mar aumentará mais lentamente do que a temperatura correspondente. No ano 2200 o aumento será de cerca de 1 m, não existindo indicações de uma estabilização. Subsequentes mudanças climáticas podem incluir consequências imprevisíveis ao nível do “efeito de estufa”, por exemplo, sob a forma de mudanças na circulação dos oceanos, que não estão incluídas nas projecções mas que podem afectar todo o mundo.

As mudanças climáticas projectadas e os seus resultados são influenciadas por – podendo ter impacto em – todos os aspectos das actividades da natureza e humanas (IPCC, 1996a, 1996b, 1996c; IPCC, 1998; The Met.Office, 1998,1999). Mas regiões diferentes serão afectadas de forma diferente e os impactos imediatos não serão sérios – poderão até ser benéficos – para alguns países hiper-desenvolvidos em regiões temperadas. No entanto, de acordo com recentes computações realizadas pelo Instituto Meteorológico Dinamarquês, o Norte da Europa pode registar tempestades mais frequentes (Kaas e Andersen, 2000). O Sul da Europa é provável que venha a ter um clima mais quente e seco (Parry, 2000). No entanto, podem surgir problemas mais graves nos países em vias de desenvolvimento nas regiões situadas em latitudes inferiores. Infelizmente, “a maioria dos cientistas vive e trabalha no hemisfério norte, especialmente em zonas temperadas e boreais, enquanto que a grande quantidade de população vive nas regiões tropicais e subtropicais, onde existe a maior parte da terra firme. Este desequilíbrio no esforço científico entre o mundo desenvolvido e em vias de desenvolvimento conduz a distorções na disponibilidade da informação” e a acusações de parcialidade quando processos politizados, como as avaliações do IPCC, são realizadas (Odada e Scholes, 2000). Apesar do facto de se ter diagnosticado, que os países em vias de desenvolvimento serão os mais atingidos

pelas mudanças climáticas, sabe-se muito mais sobre os impactos nos países mais industrializados.

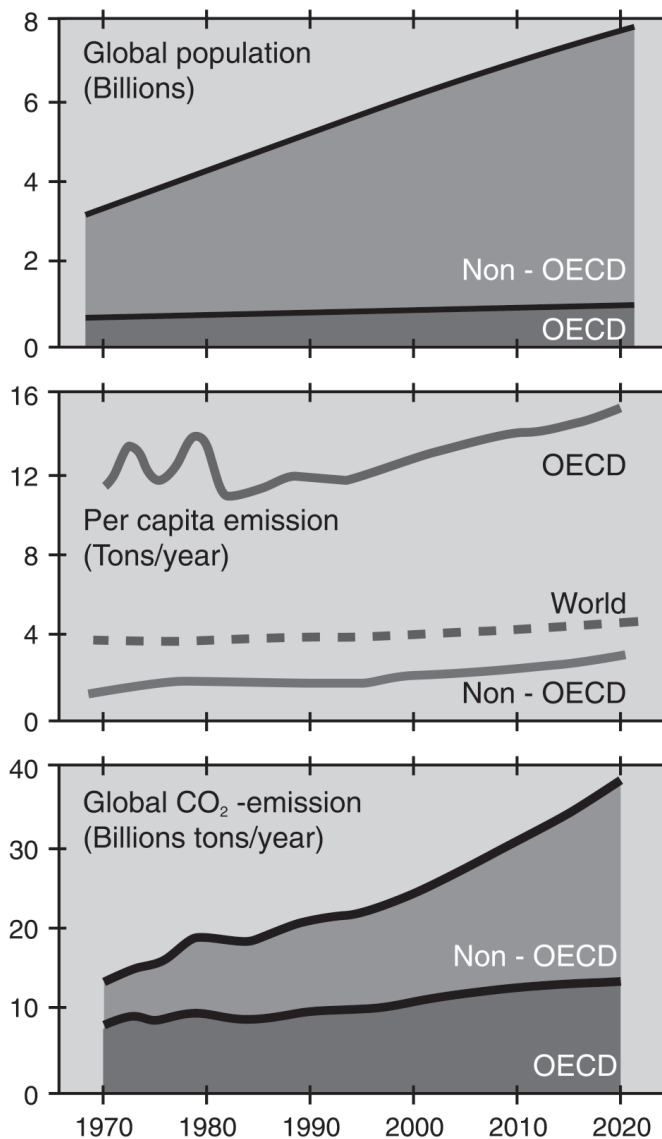
### *O efeito de estufa – um problema para o mundo em desenvolvimento*

O aumento do efeito de estufa e o subsequente risco das mudanças climáticas tem sido causado pela utilização de combustíveis fósseis por um quarto da população global, que vive nos países industrializados, onde a utilização de energia per capita pode conduzir a um rácio 10 vezes superior em relação aos países em desenvolvimento. Apesar das negociações internacionais em curso, o conjunto dos países hiper-desenvolvidos ainda não reduziu as suas emissões de CO<sub>2</sub>.

No entanto, apesar de parecer injusto, o problema está cada vez mais ligado aos países em vias de desenvolvimento. As suas populações em crescimento e as suas justificadas aspirações de um melhor nível de vida, conduzem a crescentes emissões de gases – especialmente dióxido de carbono relacionado com a energia, mas também dióxido de carbono resultante da deflorestação, metano e óxido nítrico proveniente das actividades agrícolas. Antes do ano 2020 o total de emissões efectivas dos (actuais) países em vias de desenvolvimento excederão provavelmente as emissões dos países hiper-desenvolvidos. Actualmente, países não-membros da OCDE já emitem mais dióxido de carbono relacionado com a energia do que os países da OCDE. Ver Figura 1.

Ao mesmo tempo, os países em vias de desenvolvimento são sensíveis aos impactos climáticos, dado que muitos se situam em regiões que estão seriamente afectadas, estando muitas vezes já condicionados pelos poucos recursos naturais de que dispõem, pelas fracas infraestruturas e sistemas de gestão adequados. Além disso, em muitos países do Sul, é provável que os impactos climáticos venham a agravar a degradação ambiental existente, nomeadamente: decréscimo dos recursos relacionados com a água, a deflorestação e a desertificação. Assim, durante as próximas décadas, muitos países em vias de desenvolvimento terão que lidar com problemas de degradação ambiental por dois motivos: a) Encontram-se na fase inicial da industrialização e modernização da agricultura, que estão associadas a muita poluição. b) Impactos de mudanças climáticas. Além disso, em alguns casos serão objecto de interacções destes dois factores de desestabilização.

Figura 1. População global. Emissões globais de CO<sub>2</sub> per capita



Fonte: Agência Internacional de Energia e do Conselho Mundial da Energia.

### *Recursos Aquíferos*

Um dos factores chave que justifica o triplicar das colheitas de cereais entre 1950 e 1990 foi a duplicação da expansão da irrigação. Um dos grandes problemas actuais é o esgotamento dos recursos aquíferos. As melhores condições de irrigação situam-se na Ásia, onde, em conjunto, dois dos mais populosos estados do mundo a China e a Índia, representaram em 1993, 40% da área global irrigada sendo que na China, 70% das colheitas de cereais dependem da irrigação (Brown, 1997, p.29).

Durante a década de 1990 várias tendências emergiram, reduzindo a área irrigada em muitos países. De entre estas, a principal é o esgotamento dos recursos aquíferos e a canalização das águas para as cidades. Em muitos países com um rápido crescimento populacional com importantes regiões produtoras de alimentos, os níveis de água estão a decrescer. Este facto torna-se ainda mais dramático onde a irrigação depende da água fóssil, como na Arábia Saudita e na Líbia. Actualmente, os fornecimentos de água estão abaixo do valor crítico (1 000 m<sup>3</sup> por pessoa por ano) em vários países, como por exemplo, a Jordânia, Israel-Palestina, Ruanda, Somália, Argélia e Quênia. Uma avaliação realizada pelo Instituto Internacional de Gestão da Água (IWMI) indica que 2,7 biliões de pessoas podem ter problemas antes de 2025, mesmo sem impactos climáticos. A cada vez maior escassez de água não é apenas um problema doméstico, sendo provável que provoque tensões no relacionamento entre estados altamente dependentes de água que tem origem fora das suas fronteiras – como por exemplo a Síria, o Sudão, o Egipto, o Iraque, Israel-Palestina e o Camboja (Chou *et al.* 1997).

O Hadley Centre (1999) estima que, em 2050, devido a impactos de mudanças climáticas, 2,3 a 3,2 biliões de pessoas terão problemas de falta de água, se tais impactos das mudanças climáticas não forem atenuados. Mas o número pode reduzir-se a 1,7 biliões de pessoas se a concentração de CO<sub>2</sub> estabilizar nas 550 ppm.

### *Mudança na utilização e degradação da terra*

Os assuntos relacionados com a utilização da terra são fonte de grande preocupação, especialmente nas regiões onde a segurança alimentar é uma prioridade, nomeadamente na África e na Ásia Ocidental (UNEP, 1997). Em países com recursos económicos limitados ao nível do comércio



alimentar, as populações em crescimento geralmente requerem uma expansão do cultivo e uma prática agrícola intensa. Muitas vezes este processo é limitado por barreiras económicas e culturais, o que conduz a soluções de curto prazo na forma da expansão para terras marginais e áreas selvagens. A gestão inadequada da terra aumenta a erosão do solo, reduz a retenção de humidade e acelera a escassez de nutrientes.

A *degradação da terra* em certos casos estabilizou noutros decresceu, quer na Europa quer na América do Norte, enquanto que em África, Ásia e América Latina está a aumentar. A degradação mais grave surge nas regiões desérticas e semidesérticas, que cobrem 30% da área total da terra, prevendo-se que os desertos se tornem mais quentes, mas não significativamente mais húmidos tornando-se a desertificação irreversível e o solo não propício ao cultivo.

A *deflorestação* nos trópicos resulta numa perda tanto de biodiversidade como de fertilidade do solo. Em termos globais, a deflorestação nos trópicos encontra-se associada às emissões de CO<sub>2</sub>. A ideia de que as florestas tropicais são os “pulmões da Terra” é errada. Actualmente, as mudanças na exploração da terra nas áreas das florestas tropicais corresponde a um quinto das emissões humanas de CO<sub>2</sub> (IPCC, 1995a, p.79). Porém, até agora, as emissões têm sido mais do que contrabalançadas pelo crescimento da vegetação nas regiões temperadas do Norte.

No entanto, no caso de ocorrerem mudanças climatéricas, verificar-se-á a degradação do ambiente em muitas regiões. Por exemplo, as florestas tropicais voltarão a morrer em muitas áreas do noroeste do Brasil e na África tropical. Localmente, a deflorestação influencia o ciclo hidrológico e, em algumas áreas, como por exemplo no Brasil, as alterações do clima provocarão uma perda de zonas de produção agrícola através da redução da precipitação. Noutras regiões, a vegetação tropical transformar-se-á em deserto ou em vegetação temperada. Isto, por sua vez, aumentará a emissão de CO<sub>2</sub>, proporcionando assim uma resposta positiva à mudança climática. Sem uma redução, prevê-se que a vegetação global na terra passe a contribuir para uma crescente emissão de dióxido de carbono em 2025, o que acelerará ainda mais o aquecimento global. Se a emissão de CO<sub>2</sub> estabilizar, a perda de carbono da vegetação será atrasada em cerca de 100 anos e um novo equilíbrio poderá ser estabelecido (The Met. Office, 1998).

### *Subida do nível do mar*

A inundação de áreas costeiras baixas, normalmente em estuários, é um fenómeno bem conhecido que se agravará devido à possibilidade da subida do nível do mar, associada a acontecimentos climáticos com impacto catastrófico, como por exemplo o risco acrescido de inundações e da actual erosão do litoral. Além das inundações permanentes, a salinização causa frequentemente danos em áreas que se tornam inadequadas para a agricultura durante muitos anos. As consequências económicas decorrentes de uma subida de 1 metro no nível do mar, indicam que os custos de contenção dessas consequências serão modestos relativamente ao PIB dos países mais industrializados, mas podem ser desastrosos para as áreas situadas nos estuários dos rios, dos países em vias de desenvolvimento e numa série de minúsculos estados-ilha, podendo, inclusivamente levar ao abandono de certas áreas. Com a actual protecção costeira, o Bangladesh arrisca-se a perder 18% da sua área. Várias zonas costeiras africanas também estão em perigo e muitas delas estão já sob pressão devido à população crescente e a utilizações inadequadas (IPCC, 1998). O mesmo se aplica às nações costeiras da África Central e Ocidental, cujas cidades se expandiram rapidamente para o litoral. No Egipto, uma significativa parte do delta do Nilo perder-se-á devido aos efeitos das inundações e à erosão. A Índia, Paquistão, China e Indonésia também serão afectados. Estima-se que, actualmente, e de uma forma global, 46 milhões de pessoas correm o risco de sofrer com as inundações (IPCC, 1996b), número este que duplicará se o nível do mar subir 50 cm, triplicando no caso da subida verificada ser de 1 metro.

### *Saúde humana*

Os impactos sobre a saúde humana são difíceis de avaliar e podem em muitos casos ser indirectos através das mudanças na produção de alimentos e da disponibilidade de água potável (National Intelligence Council, 2000). Temperaturas mais altas aumentam o risco de incidência de doenças infecciosas: dengue, febre amarela, algumas encefalites virais e – a mais discutida – a malária. Estima-se que actualmente há 500 milhões de casos de malária por ano. Com as esperadas mudanças climáticas, o número pode aumentar em mais 50 a 80 milhões de pessoas. Mais uma vez, as regiões em vias de desenvolvimento nas zonas tropicais e

subtropicais serão as mais atingidas, enquanto que o risco será diminuto nos países com um serviço de saúde bem desenvolvido. No entanto, as crescentes migrações espalham as doenças e requerem uma acção intensificada, como acontece no caso da tuberculose. Apesar de não ter uma relação directa com o clima, a produção de novas vacinas e antídotos pode, em princípio, resolver o problema, apesar – como no caso da SIDA – dos custos dispendiosos para os países em vias de desenvolvimento. A crescente incidência de doenças não implica apenas mais sofrimento humano, as doenças têm um efeito considerável sobre as economias dos países em vias de desenvolvimento devido aos impactos na produção e porque as empresas estrangeiras não estão dispostas a investir em países assolados por doenças.

#### *Crescimento populacional e produção de alimentos*

Em 2020 a actual população mundial de 6 biliões atingirá quase certamente cerca de 8 biliões. Em 2050, prevê-se que a população mundial se situe entre os 7,3 e os 10,7 biliões de pessoas, considerando-se provável um valor médio de 8,9 biliões de pessoas. Quase todo o crescimento populacional ocorrerá nos países em vias de desenvolvimento, especialmente em África. “Em 1950, existiam pouco menos de metade dos Africanos e Europeus actuais. Hoje em dia, apesar da epidemia de SIDA, existe quase o triplo.” (Benedick 200, p.7 UN Population Division, 1999). Estas taxas de crescimento populacional requerem uma crescente produção de alimentos, de forma a evitar a fome.

Mesmo sem mudanças climáticas, pode ser difícil aumentar a produção de alimentos de forma a suprir as necessidades da população global (Lutz *et al.*, 1997). Em diferentes regiões, o abuso humano sobre a natureza resultou na deflorestação e erosão do solo durante pelo menos 8 000 anos (Runnels, 1995). Mesmo assim, a área de terreno arável aumentou até ao início da década de 1980, apesar de, na actualidade, ter sofrido uma redução devido à indústria e expansão urbana, a par do crescimento da população. Desde 1950 que a área utilizada para cultivo de cereais, a nível global, decresceu para quase metade.

Apesar de existirem estados onde a má nutrição impera, em geral a produção global de alimentos tem ganho a corrida contra a crescente população mundial, graças ao desenvolvimento tecnológico, novas colheitas e melhoria das práticas agrícolas, permitindo assim uma colheita

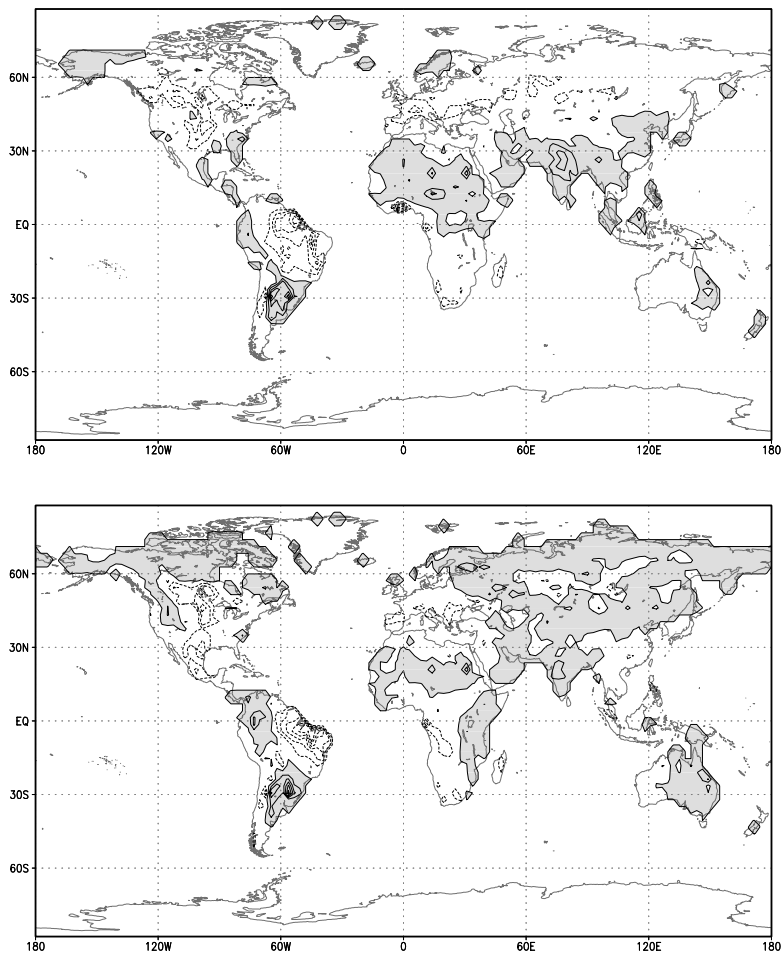
10 vezes superior à realizada há algumas centenas de anos. Mas este desenvolvimento não se realizou sem problemas ambientais, quer no que respeita ao uso intensivo de fertilizantes e pesticidas, quer em relação ao emprego da água e da utilização da terra. Existem hoje sinais de que uma nova expansão será difícil (Brown, 1999) e que esta exigiria esforços de bio-engenharia ao nível das culturas, por forma a suprir as necessidades futuras (Mann, 1999). No entanto, isto pode implicar novos perigos ambientais.

Os impactos das mudanças climáticas na vegetação, incluindo as colheitas, dependem de muitos factores. Um deles é a humidade do solo, que é o resultado de um equilíbrio entre a precipitação, a evaporação e as perdas. Aqui os padrões temporais de precipitação e evaporação desempenham um papel importante. Geralmente, temperaturas mais altas exigem mais precipitação para produzir humidade no solo. Se, no entanto, a precipitação se verificar sob a forma de breves, mas fortes chuvas, as perdas podem reduzir o seu impacto.

A Figura 2 mostra os resultados obtidos com o modelo ECHAM4 de mudanças globais da humidade do solo, conforme descrito na legenda da figura. Aparentemente, mesmo para uma modesta subida de temperatura (idealmente baixa) existirão impactos consideráveis com a excepção da região do Sahel, onde a precipitação aumenta ligeiramente no Verão. As regiões particularmente afectadas são a parte sudoeste dos EUA, o Mediterrâneo e regiões adjacentes do Norte de África e a costa ocidental da América do Sul, África Austral e Austrália. Prevê-se mais precipitação na maior parte dos trópicos e um agravamento da seca no noroeste do Brasil.

Os cálculos de modelos sobre os impactos climáticos regionais em relação aos problemas com as principais colheitas devido à duplicação da concentração de CO<sub>2</sub> durante o próximo século, sugerem mudanças superiores e inferiores a um factor 3. No entanto, de um modo geral, o IPCC (1996b) estima que o total global da produção pode permanecer inalterável, mas registará grandes disparidades geográficas, em que muitos países em vias de desenvolvimento ficarão a perder. As projecções do Hadley Centre inglês (The Met.Office, 1998, 1999) indicam que os resultados das colheitas aumentarão nas regiões de latitudes médias e elevadas, mas decrescerão nas baixas latitudes. Antecipam-se significativas reduções, especialmente em relação aos trópicos. A África será a mais afectada, com mais 18% de pessoas em risco de virem a sofrer com a fome

Figura 2. Alterações na humidade do solo devido ao aquecimento global



As áreas sombreadas indicam aumento, as áreas em branco indicam decréscimo. A parte superior refere-se aos meses de Inverno: Dezembro, Janeiro e Fevereiro. A parte inferior refere-se aos meses de Verão: Junho, Julho e Agosto. As duas partes mostram a diferença entre os dois períodos de 30 anos 2071-2100 e 1961-1990 para o chamado cenário B2 SRES que assume um aumento da concentração de CO<sub>2</sub> para cerca de 600 ppm em 2100, resultando num aumento global da temperatura de 2°C.

(Simplificado a partir de simulações modelares no Instituto Meteorológico Dinamarquês, 2000)

em 2050. Também se espera que a Índia e o México registem consideráveis reduções nos resultados das suas colheitas de cereais. Prevê-se ainda que o Norte de África, a África Austral e o Médio Oriente sejam também afectados de forma negativa.

Em relação à redução das emissões, os países em vias de desenvolvimento têm um papel ambíguo e potencialmente desestabilizador. O Protocolo de Quioto veio oferecer a possibilidade de um equilíbrio internacional no que respeita às emissões de CO<sub>2</sub> (IPCC 2000). Alguns governos dos países em vias de desenvolvimento podem assim ser tentados a vender direitos de reflorestação da terra, necessária para a produção de alimentos, face a uma população em crescimento.

## II. IMPACTOS POLÍTICOS

A maior parte dos conflitos humanos, mesmo quando aparentemente dominados por diferenças étnicas e religiosas, têm a sua origem em lutas por recursos e espaço. Alguns estiveram, no passado, relacionados com uma deterioração do ambiente, em parte devido a mudanças climáticas naturais, que conduziram ao declínio e queda de aglomerados e até de civilizações inteiras (Lamb, 1982). É provável que as mudanças climáticas previstas, provocadas pelo homem, causem uma degradação ambiental sem precedentes na história da humanidade causando não só grande sofrimento e destruição dos ecossistemas, mas constituindo também um pesado fardo para as economias dos países afectados, muitos dos quais já são pobres. Isto levanta a questão sobre quais as prováveis consequências políticas das mudanças climáticas. Mas quais serão as implicações para a segurança dos países e regiões afectadas, nomeadamente dos países e regiões em vias de desenvolvimento?

Actualmente, as mudanças climáticas previstas apenas se manifestaram a uma pequena escala, sendo em certos casos inexistentes. Por esta razão, não é possível identificar empiricamente as consequências políticas das mudanças climáticas em relação aos estados, regiões e sistema internacional. As análises têm de se basear nos prognósticos sobre os impactos das mudanças climáticas e as previsões sobre as mais prováveis consequências políticas. Não existem escolas de pensamento em relação aos estudos sobre as ligações entre os impactos das mudanças climáticas e as suas consequências políticas. Uma é a já reconhecida

produção científica sobre o impacto dos conflitos violentos; a outra examina a relação entre a degradação ambiental e a estabilidade política, um campo de estudo que emergiu na última década<sup>3</sup>.

### *Conflitos armados, pobreza e dependência da agricultura*

Os conflitos podem desempenhar um papel positivo ao favorecerem as mudanças necessárias, no entanto, apesar de limitarem muitas vezes a capacidade dos estados, para resolver os problemas decorrentes da relação conflito – pobreza – dependência da agricultura.

No período pós-Guerra Fria, entre 1989 e 1997, registaram-se 42 guerras com mais de 1 000 mortos por ano e 61 conflitos armados com pelo menos 25 mortos em batalha por ano. Os conflitos internos formam o grosso da violência: de um total de 103 conflitos, 88 foram internos; outros 9 foram classificados como “intra-estatais com intervenção estrangeira”. No que respeita a baixas, a maior parte foram civis, principalmente mulheres e crianças (Wallensteen e Sollenberg, 1998).

A grande maioria destes conflitos concentra-se em regiões dependentes da agricultura, nas quais esta constitui entre 27 e 65,5% do PIB, ou muito dependentes da agricultura, ou seja nas quais a agricultura constitui entre 11,3 e 27% do PIB. A elevada incidência de conflitos violentos não é causada pelo índice de ocupação de habitantes, mas sim porque estes estados são dos mais pobres do mundo ou têm elevadas percentagens de população vivendo em absoluta pobreza (de Sousa e Gleditsch, 1999). Um estudo das relações entre as guerras civis ou guerras intra-estatais entre 1960 e 1992 e variáveis como o nível de rendimento, o fraccionamento etno-linguístico, a quantidade de recursos naturais e a dimensão da população do estado, demonstrou que a relação mais forte é entre a guerra civil e a pobreza (Collier e Hoeffler, 1998). De acordo com um estudo sobre o período entre 1954 e 1996 relativo a mais de 100 crises políticas graves e de estados fracassados, os indicadores dos baixos níveis de qualidade de vida, como a nutrição insuficiente, baixo rendimento per capita e acesso limitado a água potável, têm uma relação directa com a incapacidade de consolidar um Estado como tal. A mortalidade infantil foi considerada como o indicador que melhor reflecte a falta de qualidade

---

<sup>3</sup> A publicação chave é o “Relatório sobre o Projecto de Segurança e Mudança Ambiental”.

de vida em geral, associada aos riscos de fracasso do estado (Esty *et al.*, 1999).

Os países em vias de desenvolvimento, provavelmente os mais atingidos pelos impactos das mudanças climáticas, reúnem aquele tipo de factores que se encontram relacionados com a guerra intra-estatal e o fracasso do estado: são muitíssimo ou muito dependentes da agricultura e os rendimentos dos recursos naturais e do sector primário são importantes para as suas economias e para a maioria da população. Estes estados estão entre os mais pobres do mundo ou têm uma população que vive maioritariamente na pobreza absoluta. Uma vez que as mudanças climáticas atingirão provavelmente o sector primário das economias dos países, os níveis de rendimento e os indicadores da qualidade de vida para grandes sectores da população, serão afectados negativamente. Muitas vezes, o potencial de conflito num estado está estreitamente ligado ao tipo de relações entre estados, quer ao nível regional quer internacional (Buzan 1991. Bilgin 2000). Muitos dos estados com probabilidade de serem atingidos pelas mudanças climáticas comportam características que, no passado, contribuíram para os conflitos inter-estatais (Singer 1979.1980), uma das quais é a desestabilização de um ou ambos os estados que tiveram um longo historial de hostilidade e conflitualidade. Por outro lado, os recursos aquíferos ao serem objecto de disputa entre estados também têm funcionado como catalisadores em situações de conflito. Entre eles, encontram-se a relevância dos recursos aquíferos no Médio Oriente contam-se entre os diversos recursos escassos e partilhados que provavelmente serão afectados por mudanças climáticas.

### *Ameaças interligadas e estabilidade política*

Os estudos realizados sobre a relação entre a degradação ambiental e os conflitos inter e intra estatais concluíram que a degradação ambiental raramente, por si só, causa conflitos armados. Porém, nos países do Sul, caracterizados por um fraco desempenho económico, existe o risco de guerra civil, desestabilização do estado e conflitos entre países, caso a degradação ambiental venha a interagir com outros factores desestabilizadores (ECSP 1995-. Baechler, 1999. Baechler 1998; Homer-Dixon e Blitt 1998; Gleditsch 1997; Schwartz e Hanson, 1997. Sellström, T. e L. Wohlgemuth 1996. Esty *et al.*, 1999). A maior parte dos países do Sul, mais susceptíveis de serem atingidos pelas mudanças climáticas tam-



bém sofrerão provavelmente pressões devido ao crescimento populacional, às migrações e a outros factores de desestabilização.

*Crescimento populacional.* De acordo com os prognósticos de variação média, da ONU, no período 2000-2050, estima-se que o México passará de 99 para 147 milhões de habitantes. O Brasil – que é já o maior importador de cereais do hemisfério ocidental – enfrentará um aumento de 170 para 244 milhões. Os países do norte de África e os estados do Médio Oriente registarão crescimentos populacionais da ordem dos 50% até mais de 100%. Espera-se que a população da Nigéria passe de 112 para 244 milhões; a do Congo de 52 para 150 milhões; a da Índia cresça de 1 014 para 1 529 milhões de habitantes; do Paquistão de 156 para 345 milhões; e a da China de 1 278 para 1 478 milhões (UN Population Division, 1999, pp. 449-455). Tais taxas de crescimento populacional requerem uma rápida expansão das infra-estruturas e da produção de alimentos, apenas de forma a manter os padrões de vida.

*Migrações.* Para um crescente número de países em vias de desenvolvimento, as migrações internas e transfronteiriças são vistas como uma ameaça política e económica. A migração rápida em grande escala coloca problemas aos estados receptores. Uma ameaça real, ou percebida como tal, à identidade cultural e à economia pode causar uma intensa preocupação política em relação aos imigrantes, em detrimento de outras questões (Waever *et al.* 1993, pp. 148-167). Isto, por sua vez, alimenta o extremismo político e a violência, colocando as questões étnicas no topo da agenda política.

Durante a Guerra Fria, as guerras civis e entre estados e a desestabilização política foram as principais causas das migrações. No entanto, estas estão cada vez mais ligadas à degradação ambiental. De acordo com um estudo, em 1995 existiam 25 milhões de pessoas deslocadas em todo o mundo devido à degradação ambiental, comparando com os 23 milhões de pessoas deslocadas devido a perseguições políticas, religiosas ou étnicas. As “pessoas deslocadas” incluem também os indivíduos que foram forçados a fugir do seu país, bem como aqueles que foram compelidos a mudar-se para outra área no seu próprio país (Myers. 1996, p. 27. Schwarz e Hanson, 1997).

As mudanças climáticas e outros aspectos da degradação ambiental contribuirão provavelmente para aumentar o número de migrantes,

devido aos danos causados nos ecossistemas naturais e humanos. Se a chegada de migrantes ao território de outros grupos sociais ou nações resultar em conflitos tensos, as migrações serão ainda mais significativas. Um caso paradigmático é a guerra civil no Ruanda, que alastrou a toda a região (Sellström e Wohlgemuth, 1996; Baechler, 1999).

*Expansão urbana.* A crescente expansão urbana está estreitamente relacionada com o crescimento populacional e a degradação ambiental, dado que ambas são importantes “factores-empulsionadores”, da movimentação de pessoas do meio rural. Em 2006, 60% viverão em áreas urbanas. Actualmente, existem 14 mega-cidades, isto é, cidades com mais de 10 milhões de habitantes. Em 2015 existirão 26 mega-cidades, 22 das quais nos países em vias de desenvolvimento. A juventude da população e a crescente expansão urbana são factores que aumentam a probabilidade de emigração para outros países (Widgren, 1990). Na medida em que as mudanças climáticas causam uma crescente degradação ambiental, é provável que venham a acelerar a migração para as cidades em países em vias de desenvolvimento e para os países hiper-desenvolvidos.

A expansão urbana e um número crescente de mega-cidades aumentam as dificuldades de satisfação das necessidades básicas, tais como alimentos e água, o que pode ter consequências políticas. São conhecidas, desde há milénios, as revoltas provocadas por escassez de alimentos e recursos hídricos na última década (Brennan, 1999. Biswas, 1998). Se a isto juntarmos o facto de, nas próximas décadas, a maioria da população urbana nos países em vias de desenvolvimento vir a ter uma raiz cultural não ocidental, a maioria no desemprego e exposta diariamente, através da televisão, à vida luxuosa nos países hiper-desenvolvidos e entre as suas próprias elites, tais factores podem ser importantes para a estabilidade dos estados em processo de expansão urbana.

*Pontos críticos.* Muitos tipos de degradação ambiental e de conflitos sociais possuem a característica de se desenvolverem para além de um “limiar crítico”, tendendo a reforçar-se a si próprios dificultando ou impossibilitando uma inversão de controlo. Exemplo ilustrativo deste facto é o da camada de ozono. Há cerca de 25 anos atrás, os efeitos acumulados dos CFCs começaram lentamente a elevar a quantidade de cloro na atmosfera. Do seu nível natural de 0,6 partes por bilião (ppb), a concentração subiu para 0,9 e depois para 1,4 e ainda para 1,9 ppb –

embora a camada de ozono tivesse permanecido inalterada. Quando as concentrações de cloro passaram o limiar invisível de 2,0 ppb verificou-se um repentino colapso da camada de ozono sobre a Antártida, causando surpresa e alarme na comunidade científica (Benedick 2000, p. 6). Outro exemplo é a erosão do solo após a remoção da camada superior de terra, o que resulta em desertificação. No caso de conflitos intra e entre estados, o ponto fulcral são os conflitos armados que se desenvolveram para além do ponto em que se entende que a existência física ou a identidade da nação estão em risco, como por exemplo na ex-Jugoslávia.

*Círculos viciosos.* Nos países em vias de desenvolvimento, em certas circunstâncias, os efeitos desestabilizadores da degradação ambiental, o rápido crescimento populacional e migrações tendem a reforçar-se mutuamente, através de uma “sinergia negativa” e produtora de círculos viciosos (Singer e Wildavsky, 1993. Baechler, 1999. Sellström e Wohlgemuth):

- a) Para alimentar mais pessoas em países com uma agricultura favorável, recorre-se à expansão para terras marginais e áreas selvagens, criando assim uma agricultura mais intensa, mas insustentável. Isto aumenta a erosão e, em última análise, conduz a uma degeneração irreversível.
- b) O crescimento da população está relacionado com a deflorestação e com as mudanças climáticas. Um estudo de 111 países concluiu que aproximadamente metade da deflorestação ao longo da história da humanidade podia ser explicada por transformações na população. (Benedick, 2000, p. 10). Tal como descrita na Parte II do presente estudo, a deflorestação também alimenta as mudanças climáticas.
- c) De um modo geral, a degradação ambiental e o rápido crescimento populacional afectam negativamente a economia. Isto, por sua vez, tende a aumentar as tensões étnicas e sociais e, em alguns casos, provoca migrações e conflitos entre estados, o que pode ter um impacto negativo sobre o ambiente.

*Agenda de segurança local ou global?*

Apesar do facto de os modelos de mudanças climáticas terem melhorado muito, ainda existem grandes incertezas relacionadas com prognósticos sobre os impactos das mudanças climáticas ao nível global. Acresce

ainda que, por forma a relacionar a análise dos impactos das mudanças climáticas com as análises sobre a estabilidade dos estados, é necessário considerar os impactos das mudanças climáticas nas regiões e, de preferência, nos estados. A análise a este nível conduz ainda a mais incertezas, porque os factores locais do clima influenciam os padrões globais das mudanças climáticas. Além disso, e por forma a avaliar os prováveis impactos políticos para cada um dos estados que se prevê virem a ser atingidos pelas alterações das mudanças climáticas, é necessário responder a várias perguntas:

- Será provável que os impactos das mudanças climáticas venham a agravar a degradação ambiental devido a outras causas?
- Em caso afirmativo, qual será o efeito combinado?
- Quais são os prováveis impactos económicos das mudanças climáticas?
- Quais os sectores da população com maiores probabilidades de virem a ser atingidos?
- Qual o seu efeito político?
- Quais os outros factores de desestabilização mais prováveis?
- Que factores de estabilização existirão?

Estas questões ainda permanecem em aberto. Considerando isto conclui-se que a partir da base do conhecimento actual não é possível apontar quais e quantos países em vias de desenvolvimento virão a ser desestabilizados pelo impacto das mudanças climáticas. É incerto se a ameaça se verifica ao nível de algumas “aldeias globais” perturbadas ou se existe uma ameaça ao nível de uma “Joanesburgo global” (Booth 2000). Ainda há um longo caminho a percorrer antes de se poder proporcionar um quadro mais exacto dos impactos políticos das mudanças climáticas e das suas implicações para a segurança internacional.

No entanto, se considerarmos:

- que os países em vias de desenvolvimento, que se prevê virem a ser os mais atingidos pelos impactos das mudanças climáticas, já possuem hoje tensões sociais e étnicas e muitos estão envolvidos em conflitos entre estados, e que é bastante improvável que a situação melhore nas próximas décadas;
- que há previsões de outros tipos de degradação ambiental;
- o facto de que muitos países em vias de desenvolvimento registam um rápido crescimento populacional;

- o potencial de “círculos viciosos” entre a degradação ambiental, o rápido crescimento populacional, as migrações e os conflitos; e,
- que os países em vias de desenvolvimento têm capacidades muito limitadas para combater os impactos adversos das mudanças climáticas,

Considerando tudo isto, e a menos que sejam implementadas estratégias efectivas de estabilização, parece provável que no século XXI, e à medida que os impactos das mudanças climáticas se fizerem sentir, é provável que os conflitos entre estados em vias de desenvolvimento se intensifiquem. Por outro lado, os países em vias de desenvolvimento, que sofreram processos de desestabilização após o fim da Guerra Fria até agora têm sido estados de menor importância no que concerne à estabilidade do sistema internacional enquanto um todo, como o Ruanda, o Congo e Angola. No entanto, estados importantes para o todo do sistema internacional e mesmo estados com armas de destruição maciça, podem vir a ser afectados pelos impactos das mudanças climáticas, interagindo com outras ameaças não-militares e militares.

#### *Impacto sobre os países hiper-desenvolvidos*

Se países importantes em vias de desenvolvimento estiverem desestabilizados, ou em caso de grandes conflitos entre estados, as consequências para os EUA, a UE e o Japão podem ser graves.

Os testes nucleares da Índia e Paquistão e os choques militares ocorridos em Caxemira e no Iraque, comprovam que as confrontações militares de pendor local não são um assunto do passado.

Ao mesmo tempo um acelerado fluxo de migrantes dos países em vias de desenvolvimento é um problema preocupante, não só em relação áqueles que acolhem a maioria dos refugiados, mas também em relação aos países hiper-desenvolvidos, alguns dos quais parecem estar próximo do limite da sua capacidade de absorção. Uma manifestação deste facto é o crescente poder dos partidos de extrema direita, por exemplo, na Alemanha, Suécia, França e Áustria.

As economias dos mais importantes estados do mundo estão de tal modo interligadas, que uma crise económica numa região afecta todos.

Estados fracos ou desestabilizados, como a Rússia, a Nigéria, o Afeganistão e a Colômbia, são paraísos para o crime internacional organizado. Se

muitos países em vias de desenvolvimento estiverem desestabilizados e o crime organizado se tornar ainda mais poderoso, tal facto constituirá também uma ameaça para a democracia e para a estabilidade económica dos países hiper-desenvolvidos.

O alastrar das doenças tropicais devido às mudanças climáticas não é o único problema de saúde relacionado com este facto. A SIDA, provavelmente originária da África, e o alastrar de tipos de tuberculose resistentes às terapêuticas, a partir da Rússia, são indicadores de que a pobreza generalizada e a ineficácia dos serviços públicos de saúde podem ter consequências para o resto do mundo (National Intelligence Council, 2000).

### III. A DICOTOMIA ESTABILIDADE-INSTABILIDADE

Partindo do princípio de que as mudanças climáticas e outras ameaças não-militares e militares bem como as suas interações tendem a desestabilizar importantes países em vias de desenvolvimento no século XXI, como é que tal tendência se coaduna com as exigências de estratégias preventivas?

#### *Prevenção e atenuação das mudanças climáticas*

Os impactos das mudanças climáticas podem ser evitados ou mitigados. Em primeiro lugar e antes do mais, é fundamental que as emissões dos gases de estufa sejam estabilizadas ou reduzidas (conforme descrito na Parte II), a fim de limitar ou adiar os impactos das mudanças climáticas, facilitando eventuais adaptações.

No entanto, mesmo os gases de estufa provocados pelo homem e emitidos até hoje podem causar danos aos ecossistemas. Isto confere importância à atenuação e à adaptação, que são fundamentais caso as emissões dos gases de estufa continuem a aumentar. O impacto das mudanças climáticas pode, entre outros, ser atenuados por alterações na agricultura e na gestão da água, pela construção de diques e depósitos de armazenamento de água. Além do mais, se se quiser mitigar ou evitar o impacto das mudanças climáticas, a existência de estados pacíficos e de um sistema internacional igualmente pacífico constituem também premissas essenciais. Uma das razões é o facto de os níveis de

cooperação serem condições fundamentais sem as quais não será possível evitar e atenuar o impacto das mudanças climáticas. Tal como referiu o IPCC:

“A mudança do clima coloca aos responsáveis pela tomada de decisões políticas um amplo conjunto de complicações:...a protecção efectiva do sistema climático requer cooperação «entre estados», no contexto de amplas variações nos níveis de rendimento, flexibilidade e expectativas face ao futuro;...” (IPCC 1995, p. 4)

É pouco provável que estes intensos níveis de cooperação existam em alturas de grande tensão. Por tal facto e por outras razões, um sistema internacional caracterizado por estados pacíficos e regiões pacíficas, assim como um alto grau de cooperação internacional – um sistema internacional do tipo “concerto de nações” – é crucial para evitar a ameaça colocada pelos impactos das mudanças climáticas interagindo com outros factores adversos.

O termo “concerto de nações” é desenvolvido a partir do modo de funcionamento do sistema internacional após o Congresso de Viena de 1815, que se seguiu à derrota de Napoleão (Schroeder, 1994a, 1994b). Um dos importantes objectivos deste “concerto” consistia em evitar as guerras e, por conseguinte, a desestabilização dos estados beligerantes. Sob este aspecto, o “concerto” obteve sucesso durante várias décadas. Neste artigo, um sistema internacional do tipo “concerto de nações” designa um sistema internacional caracterizado por um elevado grau de cooperação, respeito pela lei e pelas normas e a aplicação de sanções não-militares e estímulos para a regularização dos conflitos internacionais. Esta forma de funcionamento equipara-se a um sistema internacional que – comparado com o sistema internacional durante a Guerra Fria – coloca muito menos ênfase na força militar enquanto meio de resolução de conflitos. As forças militares são assim usadas principalmente para operações de manutenção e favorecimento da paz. No entanto, apesar do nome, o “Concerto de Nações”, tal como criado em Viena, não era um concerto de nações mas um concerto de estados, a maior parte dos quais constituídos por muitas nações. Neste artigo, o conceito refere-se tanto a nações como a estados. Assim, este sistema internacional do tipo “concerto de nações” não está apenas associado às guerras, mas também às relações intra-estatais entre grupos étnicos e sociais.

*Outras ameaças não-militares*

Também é importante que um sistema internacional do tipo “concerto de nações” seja criado por forma a evitar que outras ameaças não-militares, como outros aspectos da degradação ambiental, o rápido crescimento populacional e as migrações em grande escala, interajam e desenvolvam círculos viciosos.

Elevados níveis de tensões sociais e étnicas e conflitos militares reduzem as capacidades dos estados, incluindo a sua capacidade económica e a sua vontade política para lidar com as ameaças mais “suaves”. Por forma a obter uma redução do crescimento populacional e uma melhoria do ambiente, é necessária uma boa governação, podendo assim ser implementados programas relevantes nos países em vias de desenvolvimento, estabelecendo-se uma relação entre a incapacidade dos governos e a ocorrência de guerras intra ou inter-estatais. Em relação às ameaças “suaves”, *os conflitos militares tendem a possuir características que os colocam “no topo da agenda”*. Enquanto existir uma guerra, ou uma guerra civil, em curso, pouca atenção será prestada ao ambiente. – Mesmo “o escândalo da fome em África não é um resultado relacionado com a capacidade agrícola, mas uma consequência de fracassos políticos em massa, corrupção, conflitos étnicos, ignorância e incompetência das elites no poder” (Heilig, 1994). Também nos países hiper-desenvolvidos, os grandes conflitos militares nos países em vias de desenvolvimento, como a Guerra do Golfo, tendem a monopolizar a atenção política.

Por forma a abrandar o *crescimento populacional*, além do fácil acesso aos contraceptivos, é importante que as mulheres recebam educação, obtenham mais poder no seio das famílias e no sistema político, e que sejam criadas redes de segurança social. Estes são assuntos que pouco provavelmente serão prioritários em períodos com altos graus de conflito social e étnico ou de guerra intra-estatal. Assim, prevê-se que a guerra civil que assola o Sudão faça aumentar a população de 30 para 59 milhões de habitantes entre 2000 e 2050; a guerra civil na Somália provocou um aumento de 10 para 32 milhões, prevendo-se que a guerra civil no Afeganistão venha a dar origem a um aumento de 23 para 55 milhões de habitantes (UN Population Division, 1999, pp. 449, 451).

A redução da *migração legal e ilegal* requer menos guerras, um desenvolvimento sustentado, especialmente nas zonas rurais, a redução do crescimento populacional e o controlo do crime organizado. Todos os factores



estão relacionados com os baixos níveis de conflito, tanto a nível nacional como internacional.

Em suma, as estratégias preventivas dirigidas às mudanças e outros tipos de degradação ambiental, ao rápido crescimento populacional e às migrações em grande escala, exigem estados estáveis, caracterizados por baixos níveis de tensões sociais e étnicas, boa governação e boas relações com os estados vizinhos, isto é, um sistema internacional do tipo “concerto de nações”.

#### *Uma dicotomia*

Partindo do princípio de que os impactos das mudanças climáticas e outras ameaças não-militares e militares e suas interações tendem a desestabilizar os países em vias de desenvolvimento, nas próximas décadas, a tendência será para surgir uma dicotomia estabilidade-instabilidade.

Actualmente, esta dicotomia estabilidade-instabilidade, a uma escala reduzida, é visível em muitos estados e regiões, em particular nas bacias hidrográficas partilhadas por vários países em vias de desenvolvimento em regiões de conflito, como as bacias hidrográficas do rio Jordão, do Nilo e do Mekong (Chou *et al.*, 1997).

A prevenção das mudanças climáticas assim como outros tipos de degradação ambiental, o rápido crescimento populacional e as migrações em grande escala exigem um sistema internacional do tipo “concerto de nações”, pelo facto de estes mesmos factores tenderem a estimular conflitos internos e externos.

## IV. FACTORES E PROCESSOS DINÂMICOS

Se existir a possibilidade de escapar à ameaça colocada pelas mudanças climáticas, associadas a outras ameaças não-militares e militares, a dicotomia estabilidade-instabilidade é necessária para examinar os factores e processos dinâmicos.

#### *Emissões de gases de estufa*

É fundamental que as emissões globais de gases de estufa sejam estabilizadas ou reduzidas, porque é provável que tal facto venha a reduzir ou

a adiar os impactos das mudanças climáticas, facilitando as adaptações descritas na Parte II.

Existem três factores principais, estreitamente ligados entre si, que provocam o contínuo aumento das emissões de gases de estufa, além de alguns outros aspectos da degradação ambiental.

O primeiro relaciona-se com o contínuo aumento das emissões de gases de estufa pela maioria dos países hiper-desenvolvidos, especialmente os EUA. O segundo diz respeito ao facto de os países em vias de desenvolvimento, incluindo os dois mais populosos, China e Índia, copiarem o modelo de modernização dos países hiper-desenvolvidos. Enquanto um indiano médio consome o equivalente a 220 kg de cereais por ano, na sua quase totalidade consumidos directamente, um americano médio requer o equivalente a 800 kg de cereais por ano, a maioria dos quais indirectamente, (Brown 1997, pp. 24-36). Sete litros de água são suficientes por pessoa e por dia para sustentar um ser humano. Porém, são necessários 2 740 litros por pessoa e por dia para sustentar um padrão de vida ocidental (Chou *et al.* 1997, p. 97). O consumo de energia per capita nos EUA e Canadá é mais de 20 vezes superior ao da Índia e da África.

O terceiro reporta-se ao crescimento da população global como um factor responsável pelo aumento das emissões globais dos gases de estufa e de outros aspectos da degradação ambiental. Se a população mundial passar de 6 para 8 biliões neste século – a quase totalidade registar-se-á nos países em vias de desenvolvimento – e se estes estados adoptarem ao mesmo tempo o modelo ocidental de modernização, aqueles dois factores contribuirão significativamente para o desgaste ambiental a muitos níveis.

### *Conflitos violentos*

As guerras intra e inter-estatais estão fortemente relacionadas com a pobreza associadas a um conjunto de factores e processos correlacionados em função do tempo e do espaço, causadores de violentos conflitos que podem ser analisados a diferentes níveis: individual, social, intra-estatal, estatal, regional, internacional e global (Wiberg 1990). Por estas razões, é importante que as estratégias preventivas, com o objectivo de promover uma estrutura do tipo “concerto de nações” entre os vários estados e regiões, sejam analisadas e adaptadas às circunstâncias específicas dos diferentes níveis.

*Novos modelos de modernização*

A modernização dos países hiper-desenvolvidos revelou-se extremamente eficiente na produção de bens na consolidação de poderes dos estados. Além do mais, é o objectivo almejado por um enorme número de pessoas no globo, bem como pela maior parte das elites no poder, nos países em vias de desenvolvimento. Alastrou assim por todo o globo a uma velocidade incrível. Considerando isto e o facto de não existirem outros sistemas sociais modernos que tenham provado ser viáveis, parece que a única forma de contornar os aspectos negativos do modelo ocidental consiste em desenvolver novas versões do modelo, compatíveis com a sustentabilidade e o “concerto de nações”.

Em muitos países em vias de desenvolvimento a adopção do modelo ocidental tem causado em importantes sectores da população sentimentos de ameaça às suas nações e identidades, gerando insegurança societal (Waeber *et al.*, 1993). Em alguns casos o “choque de civilizações” provoca violentas reacções (Huntington 1996). Ao mesmo tempo, a adopção do modelo ocidental por parte dos países em vias de desenvolvimento não é um desenvolvimento sustentável. Nas diferentes culturas existem muitas tradições, nomeadamente ao nível dos métodos de produção, que são sustentáveis. Se estas tradições forem integradas com elementos do modelo ocidental, compatíveis com a sustentabilidade, por exemplo tecnologias, poderá ser possível desenvolver novos modelos de modernização, que possam contribuir para o objectivo duplo da sustentabilidade e do decréscimo do potencial para a conflitualidade. Aqueles novos modelos teriam uma especificidade Árabe, Latino-Americana, Indo-Paquistanesa, e Chinesa, logo ameaçariam menos a segurança da sociedade.

A necessidade desses novos modelos não se refere apenas aos países em vias de desenvolvimento, mas também aos países hiper-desenvolvidos como parte do problema, uma vez que são responsáveis pelas maiores emissões de CO<sub>2</sub> per capita contribuindo para quase metade das emissões globais. Além disso, é importante que através da televisão, do cinema, de organizações internacionais, se concebam modelos sustentáveis de sociedades pós-modernas, já que o seu sistema social é o objectivo declarado de tantos povos e estados no globo.

Os países hiper-desenvolvidos são também parte do problema, porque algumas das suas relações externas contribuem para a desestabilização

de regiões e países em vias de desenvolvimento. Foi este, por exemplo, o caso da exportação de armas e *know-how* por empresas Inglesas e Alemãs para o Iraque antes da Guerra do Golfo, e da exportação de armas para o Ruanda por empresas francesas. Do mesmo modo, a UE ao financiar a exportação de produtos agrícolas para estados africanos, pode induzir um certo grau de improdutividade ao nível da agricultura local, gerando desse modo pobreza e conflitos (Vilby, 1998).

## V. PLANOS MARSHALL-RAO-MING PÓS-MODERNOS

Dado o facto de a expansão do modelo de modernização ocidental constituir uma força poderosa, será necessário uma mudança na História se quisermos ter uma oportunidade para escapar às ameaças colocadas pelo impacto das mudanças climáticas interagindo com outras ameaças não-militares e militares.

### *O primeiro plano Marshall*

Na História existiu uma mudança humana em grande escala. (Dulles, 1993. Hogan, 1987. Kindleberger, 1987. Bossuat, 1992). Em 1945, a Europa Ocidental sofria os efeitos da desestabilização económica e política, mas o Plano Marshall veio proporcionar desenvolvimento económico e social e promover formas de cooperação entre estados anteriormente em guerra. Para atingir os seus objectivos, o Plano Marshall desenvolveu estratégias abrangentes, envolvendo sectores económicos, políticos e ideológicos com projecção a nível político, tanto interno como externamente.

Hoje, o desafio é ainda maior, embora algumas características básicas do Plano Marshall permaneçam relevantes. Poderemos designar os novos planos baseados nas condições actuais por Planos Marshall-Rao-Ming Pós-Modernos (MRMPM). O termo indica que o plano se refere a alguns elementos presentes no primeiro Plano Marshall. Mas uma vez que o mundo é muito diferente da realidade de 1945, o conceito dos planos MRMPM também contém novos elementos chave. “Rao-Ming” alude à participação crucial para as futuras transformações, de organizações não-governamentais, cidadãos, empresas e fundos em países em vias de desenvolvimento.

Tal como o primeiro Plano Marshall, os planos MRMPM devem dispor de consideráveis fundos, a fim de constituírem estímulos efectivos aos seus participantes. Em muitas regiões, serão necessárias motivações, por forma a poder ser dado um passo em frente no relacionamento pacífico entre os estados, de um modo idêntico ao Plano Marshall que, através de benefícios e sanções, contribuam para o estabelecimento de relações pacíficas entre os estados da Europa Ocidental, os quais, durante séculos, possuíram uma história de guerras. Além disso, e por forma a atingir-se um desenvolvimento sustentável, o contributo em termos de fundos e de *know-how* dos países hiper-desenvolvidos, constitui um facto importante, tanto mais que o grande número dos estados que venham a sofrer alterações climáticas não possuem os meios necessários para se desenvolverem de forma sustentada. Tal como o primeiro Plano Marshall, os planos MRMPM devem basear-se no princípio da ajuda mútua, além de que devem ser elaborados de forma a contemplarem as condições específicas das regiões e estados receptores.

#### *Pós-Moderno*

“Pós-Moderno” indica que, ao contrário do primeiro Plano Marshall, que apenas funcionou ao nível de uma região, a Europa, e dentro desta ao nível estatal, os planos MRMPM devem funcionar a todos os níveis – global, internacional, regional, estatal, nacional e local.

No entanto, várias condições tornam o nível regional especialmente importante para o desenvolvimento de estratégias preventivas. As fontes das diferentes ameaças tendem a congregar-se em padrões regionais. Assim, apesar de os efeitos das ameaças enumeradas serem globais, existem grandes diferenças regionais e estratégias específicas, que têm de ser elaboradas para contemplarem as condições específicas das várias regiões. Existe uma outra razão importante para se direccionarem para o nível regional em particular. Até agora, os estados têm sido a unidade central do sistema internacional. Isto implica um considerável potencial de conflito, porque as fronteiras raramente coincidem com os limites dos países. Deste modo acaba por de constituír a base de conflitos entre a nacionalidade prevalecente nos estados e outras nacionalidades. Ao aumentar a importância das regiões, a importância das fronteiras será reduzida e, desse modo, também o interesse em criar estados poderosos por minorias opressoras (Lemaitre, 1993. Hettne, 1999).

“Pós-Moderno” também significa que, ao contrário do primeiro Plano Marshall, que teve um arquitecto principal, o estado Americano, os planos MRMPM têm de ter muitos arquitectos e múltiplas fontes de financiamento: entidades científicas, organizações não-governamentais da Agenda 21, empresas, governos, entidades de cooperação regional, e organizações internacionais como a ONU, a OMC e as ONG’s.

*ONG’s da Agenda 21.* A movimentação no sentido da sustentabilidade e do “concerto de nações” exige conhecimento e a participação activa da maioria da população do globo. Uma forma de alcançar este objectivo podem ser as ONGs da Agenda 21. Este facto pode também constituir um meio para gerar o necessário apoio político.

*Cidadãos e empresas.* A participação e os contributos financeiros dos cidadãos individuais e de empresas são cruciais no mundo Pós-Moderno, em que os estados dispõem de cada vez menos recursos, comparativamente com os indivíduos e as empresas. O proprietário da CNN, Ted Turner, doou 1 bilião de dólares à ONU. Desde 1987, o húngaro-canadiano George Soros doou 0,8 biliões de dólares para auxiliar ao desenvolvimento da democracia e da sociedade civil na ex-União Soviética e doou igualmente enormes somas para auxiliar a democracia e a sociedade civil nos estados da Europa de Leste. Empresas autorizadas pelos Planos Pós-Modernos Marshall-Rao-Ming devem comprometer-se a doar parte dos seus lucros aos fundos MRMPM. As empresas podiam obrigar-se a cumprir um conjunto de regras em relação ao ambiente e ao trabalho, facilitando a escolha política em função de preferências.

#### *Análise e implementação*

Centros de pesquisa independentes devem examinar e trabalhar estratégias visando a sustentabilidade, assim como estratégias que permitam atingir relações do tipo “concerto de nações”. Entre os desafios que se colocam contam-se: o desenvolvimento e a introdução de sistemas de energia sustentáveis, sem gases de estufa (Sørensen 2000); as mudanças na agricultura, a gestão de água e a construção de diques; o desenvolvimento de uma agricultura sustentada, incluindo a introdução de tecnologias e métodos de produção sustentáveis. Estes factores, entre outros, são especialmente importantes por forma a compensar as perdas

devidas aos impactos das mudanças climáticas e reduzir o potencial de conflitos e abrandar o ritmo da expansão urbana, incluindo o crescimento de mega-cidades; a redução do crescimento global da população, para um nível abaixo da estimativa da ONU de 7,3 biliões; no que se refere à segurança militar: medidas de construção de confiança e a conversão do sector militar em estruturas de defesa não-ofensivas.

### *União Europeia*

Os EUA são vistos como a única superpotência, tentando continuar a preservar este estatuto com o programa “guerra das estrelas”. No entanto, no contexto da agenda de segurança global identificada neste artigo, os EUA são actualmente bastante fracos. Têm as maiores emissões de CO<sub>2</sub> per capita. Em 1997, em Quioto, os EUA assumiram o objectivo de estabilizarem as emissões de CO<sub>2</sub> no ano 2000 e aceitaram reduzir estas emissões em 7% antes de 2008-12. Até agora, os EUA aumentaram as emissões de CO<sub>2</sub> em 28%, havendo poucos sinais de uma mudança de rumo. A ajuda per capita dos EUA aos países em vias de desenvolvimento é mínima. No entanto, devido ao carácter da política americana não é impensável que a sua política se venha a alterar posteriormente. O Japão é um exemplo para o mundo em termos de baixas emissões de CO<sub>2</sub>, apesar de ter um PIB elevado, além de que proporciona uma ajuda bastante substancial aos países em vias de desenvolvimento. No entanto, por razões históricas, o Japão não tem conseguido obter uma liderança em assuntos globais vitais.

A União Europeia (UE) tem desempenhado um papel mais positivo na redução das emissões globais de CO<sub>2</sub> e alguns dos estados membros, como por exemplo a Dinamarca, conseguiram continuar a crescer economicamente, ao mesmo tempo que reduziram as emissões de CO<sub>2</sub>. A UE é um exemplo de um desenvolvimento que transformou estados, com um historial de séculos de guerras em estados com relações de “concerto de nações”, além de que os seus estados membros têm alguma experiência em operações de manutenção e construção da paz. A UE e os seus membros são os maiores doadores em relação aos países em vias de desenvolvimento, especialmente os países Nórdicos, a Alemanha e a Holanda, que possuem uma grande experiência no fornecimento de auxílio ao desenvolvimento, facilitando desse modo o desenvolvimento e a estabilidade e dando prioridade à agricultura, ao ambiente, à pobreza

e às mulheres. Os estados membros têm concedido uma ajuda substancial em relação ao planeamento familiar e, apesar de existirem grandes deficiências, a UE está a enfrentar o grande desafio de assumir a liderança das estratégias preventivas.

### *O desafio*

As mudanças climáticas atingirão provavelmente mais os países em vias de desenvolvimento. Porém, as sérias consequências para os países hiper-desenvolvidos serão certamente graves se as emissões dos gases de estufa continuarem a aumentar, constituindo uma ameaça global para a humanidade.

## **BIBLIOGRAFIA**

Baechler G. (1998): Why Environmental Transformation Causes Violence: A Synthesis. *ECSP Report 4*, 24-44

Baechler G. 1999, Violence Through Environmental Discrimination : Causes, Rwanda Arena, and the Conflict Model, Dordrecht: Kluwer

Beck., U., 1992, Risk Society. Towards a New Modernity, London: Sage

Benedict, Richard D., 2000, "Human Population and Environmental Stress in the Twenty-first Century", *ECSP Report*, Vol. 6, 5-18

Bilgin, Pinar, 2000 "Meanings of Security in the Middle East". Paper for the Conference *Security in the XXIth Century*. National Defense Institute, Lisbon, November 2000

Booth, Ken, 2000, "Contending approaches in an era of radical change". Paper for the Conference *Security in the XXIth Century*. National Defense Institute, Lisbon, November 2000

Biswas, A. K., 1998, "Deafness to Global Water Crisis: Causes and Risks", *Ambio*, Vol. 27, 492-493

Bossuat, Gérard, 1992, "L'Europe Occidentale a l'heure Americaine. Le Plan Marshall et l'unité Européenne 1945-1952". Bruxelles: Editions Complexe

Brennan, Ellen M., 1999 "Population, Urbanisation, Environment and Security : A Summary of the issues" *ECSP Report*, vol. 5, 4-14



Brown, L. R., *et al.* Editors, 1997, *State of the World 1997*, New York : World Watch Institute

Brown, L. R., *et al.* Editors, 1999, *State of the World 1999*, New York : World Watch Institute

Collier, P. and Hoefler, A., 1998, "On Economic Causes of Civil War". *Oxford Economic Papers*, 50: 563-73

Buzan, B., Kelstrup, M., Lemaitre, P., Tromer, E., Weaver, O., 1990, *The European Security Order Recast. Scenarios for the Post-Cold War Era*, London: Frances Pinter

Chou, S., Bezark, R., Wilson, A., 1997, "Water Scarcity in River Basins as a Security Problem" *ECSP Report*, Vol. 3, 96-105

De Sousa, Indra, Gleditsch, Nils Peter "To Cultivate Peace: Agriculture in a World of Conflict" *ECSP Report*, Vol. 5, 15-25

Dulles, Allan W., 1993, *The Marshall Plan*. Providence/Oxford: Berg. (The manuscript was written in 1947/48)

Esty, D. C., *et al.*, 1999 "State Failure Task Force Report: Phase II Findings" *ECSP Report*, Vol. 5, 49-72

*ECSP Report*, "Environmental Change and Security Project Report", 1995, Woodrow Wilson Center, Washington D.C.

Fenger, J., 1999, "Urban air pollution" *Atmospheric Environment*, Vol. 33, 4877-4900

Gleditsch, N. P., 1997, *Conflict and Environment*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers

Heilig, G., 1994, *How Many People can be fed on Earth?* pp. 207-261 in Lutz, 1994

Hettne, B., 1999 *Development and Conflict*. Paper for the 9<sup>th</sup> General EADI Conference, Paris

Hogan, Michael J., (1987), *The Marshall Plan: America, Britain and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge: Cambridge University Press

IPCC 1995. *IPCC second assessment synthesis of scientific-technical information relevant to interpreting article 2 of the UN Framework Convention on Climate Change*. (Edited by B. Bohlin et. al.) Geneva: IPCC

IPCC, 1996a, *Climate Change 1995. The Science of Climate Change* (Edited by J. J. Houghton et. al.) Cambridge: Cambridge University Press

IPCC, 1996b, *Climate Change 1995. Impacts, Adaptations and Mitigation's of Climate Change: Scientific-Technical Analysis* (Edited by R. T. Watson, M. C. Zinyowera and R. H. Moss), Cambridge: Cambridge University Press

IPCC, 1996c, *Climate Change 1995. Economic and Social Dimensions of Climate Change* (Edited by J. Bruce, Hoesung Lee and E. Haites). Cambridge: Cambridge University Press

IPCC, 1998, *The Regional Impacts of Climate Change. An Assessment of Vulnerability* (Edited by R. T. Watson, M. C. Zinyowera and R. H. Moss), Cambridge: Cambridge University Press

IPCC, 2000, *Land Use, Land Use Change and Forestry*. Edited by R. T. Watson et al. Cambridge: Cambridge University Press

Jahn, Erbert, Lemaitre, Pierre; Weaver, Ole; 1987, *European Security – Problems of Research on Non-Military Aspects*. Copenhagen Papers, n° 1. Centre of Peace and Conflict Research. Copenhagen

Homer-Dixon, Thomas and Jessica Blitt, 1998, *Ecoviolence. Links among Environment, Population and Security*. Lanham: Rowman & Littlefield

Huntington, S. P., 1996, *The Clash of Civilizations and the Remaking of a World Order*. New York: Simon and Schuster

Kaas, E.; Andersen, U., 2000 "Scenarios for Extra-Tropical Storm and Wave Activity: Methodologies and Results". In: Beersma, J. et al. (Eds.) *Climate Scenarios for Water-Related and Coastal Impacts*. Norwick: Climate Research Unit, UEA

Kindleberger, Charles P. (1987), *Marshall Plan Days*, Boston: Allen and Unwin

Lamb, H. H., 1982, *Climate, history and the modern world*, London: Methuen.

Lonergan, S., 1998 "The Role of Environmental Degradation in Population Displacement" *ECSP Report*, Vol. 4, 5-15

Lemaitre, Pierre, "Regionale Sikkerheds – og Udviklingskomplekser" ("Regional Security and Development Complexes") in: Elbaek, Niels (Ed.) *Den Nye Verdensorden*. (Copenhagen 1993: Mellempfolkeligt Samvirke), pp. 27-64

Lutz, W., (Ed.) 1994, *The Future Population of the World. What Can We Assume Today*, London: Earthscan, London. Second Edition 1996

Lutz, W., W. Sanderson and S. Scherbov, 1997 "Doubling of world population unlikely", *Nature*, Vol. 387, 803-804

Mann, C. C., 1999, "Crop Scientists Seek a New Revolution", *Science*, Vol. 283, 310-314

National Intelligence Council, 2000, "The Global Infectious Disease Threat and its Implications for the United States", *ECSP Report*, Vol. 6, 33-65

Odada, E. and B. Scholes, 2000, Global Change Research in Africa, *AMBIO*, vol. 29, 1

Parry, M. (Ed.), 2000 *Assessment of Potential Effects and Adaptations for Climate Change in Europe*. Norwick: University of East Anglia

Runnels, C. N., 1995, "Environmental Degradation in Ancient Greece" *Scientific American*, March 1995, 72-75

Schroeder, P. W., 1994a, *The Transformation of European Politics, 1763-1848*. Oxford: Clarendon Press

Schroeder, P. W., 1994b "The new world order: A historical perspective" *The Washington Quaterly*, Vol. 17,2, 25-43

Schwartz, M. L.; Hansen H., 1997, "U.S. Mexico Case Study on Desertification and Migration" *ECSP Report*, Vol, 3, 106-109

Sellstrom, T.; Wohlgemuth, L., 1996, "Historical Perspective: Some explanatory factors" in: Millwood, D., (editor) *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*. Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda. Available through DANIDA, Copenhagen

Singer, J. David, 1979, *The Correlates of War Project: I*, New York: The Free Press

Singer, J. David, 1980, *The Correlates of War Project: II*, New York: The Free Press

Singer, J. David; Wildavsky, A. David, 1993, *The Real World Order: Zones of Peace and Zones of Turmoil*. Chatham N. J. Chatham

Sørensen, Bent, 2000, *Renewable Energy. Its physics, engineering, environmental impacts, economics and planning*. London: Academic Press

The Met. Office, 1999, "Climate change and its impacts. Some highlights from the ongoing UK research programme: a first look at results from the Hadley Centres new climate model", Available on the Internet: [http://www.met-office.gov.uk/sec5/CR\\_div/Brochure98/](http://www.met-office.gov.uk/sec5/CR_div/Brochure98/)

The Met. Office, 1999, "Climate change and its impacts. Stabilisation of CO<sub>2</sub> in the atmosphere" available on the Internet: [http://www.met-office.gov.uk/sec5/CR\\_div/CoP5/](http://www.met-office.gov.uk/sec5/CR_div/CoP5/)

UNEP, 1997, *Global Environmental Outlook*. Nairobi: United Nations Environment Programme

U. N. Population Division, 1999. *World Population Prospects: The 1998 Revision*. New York: United Nations. Vol. I

Wallenstein, P.; Sollenberg, M., 1998 "Armed Conflict and Regional Conflict Complexes, 1989-97". *Journal of Peace Research*, 35 (5): 621-634

Wiberg, Håkan, 1990, *Konfliktteori och Fredsforskning*. Stockholm: Almqvist & Wiksell

Widgren, J., 1990, "International Migration and regional stability" *International Affairs*, 66:4, pp. 749-766

Vilby, Knud, 1998, *Den Globale Rejse. Marginalisering og Miljøtrusler*. Copenhagen: Gyldendal

World Commission on Environment and Development, 1987, *Our common future*, Oxford: Oxford University Press

Weaver, O.; Buzan, B.; Kelstrup, M.; Lemaitre, P., 1993, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter

# Segurança Multidimensional e Internacionalismo Virtual

## Interrogações Éticas em Tempo de Pós-Positivismo\*

*José Manuel Pureza*

*Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*

---

\* Intervenção proferida no âmbito da Conferência “Segurança para o século XXI”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Novembro de 2000.



A angústia provocada pela experiência de desarmamento moral é uma das marcas difusas do nosso tempo. A modernidade legou-nos uma construção miniaturizada do comportamento moral, confinada ao indivíduo e à estrita lógica da reciprocidade, que exige como pressuposto da atitude moral um matemático equilíbrio entre direitos e deveres. Esta micro-ética liberal dá-nos critérios para ações menores mas deixa-nos uma amarga sensação de vazio diante dos problemas maiores, sobretudo dos decorrentes dos inúmeros campos de intervenção abertos pelos desenvolvimentos da ciência e da tecnologia (Sousa Santos, 2000: 104). O universo de referência da segurança é porventura onde esta denúncia atinge o seu zênite. A experiência da insegurança é hoje mais avassaladora do que nunca. As suas expressões são diferentes no Norte e no Sul. Ali, é a expressão da vulnerabilidade de cada um diante dos riscos crescentes do admirável mundo novo da tecnologia e da ciência, que a literatura sobre a “sociedade do risco”, capitaneada por Ulrich Beck vem retratando. No Sul, insegurança é sinónimo de fragilidade de grandes massas humanas, destituídas de qualquer horizonte de futuro pela oscilação das taxas de juros das suas dívidas externas, atiradas para a falência pela experimentação de novas políticas de ajustamento estrutural ou geracionalmente dizimadas por epidemias incontroladas ou por conflitos de interminável desgaste.

Neste artigo procurarei analisar, numa perspectiva de Relações Internacionais, alguns caminhos desta perplexidade. Em primeiro lugar, darei conta da formação de um discurso alternativo, pós-realista e pós-positivista, que propõe um novo estatuto para o discurso normativo sobre as relações internacionais adequado às transformações profundas ocorridas no mundo pós-Guerra Fria. Neste novo discurso, os referentes da segurança mudam e conduzem a um padrão de exigência mais completo do que o do discurso tradicional. Chamar-lhe-ei, por isso, o discurso da segurança multidimensional. Todavia, os desenvolvimentos tecnológicos que ajudaram a legitimar este discurso da segurança profunda são, eles próprios, veículos de uma ética de superfície, marcada pelos imperativos da instantaneidade, da visibilidade e da comoção. Tentarei dar conta deste confronto na segunda parte da minha intervenção.

## 1. A HERANÇA DA SEGURANÇA BLINDADA

De acordo com dados do Departamento de Investigação para a Paz da Universidade de Uppsala, de 1989 a 1996, registaram-se 101 conflitos no mundo, dos quais apenas seis foram entre Estados (Índia-Paquistão, Etiópia-Somália). Estes conflitos afectaram 71 Estados, sendo na sua maioria classificados como de baixa intensidade (Fisas, 1998: 48). Este fim de século parece, pois, ter-nos conduzido de um cenário de insegurança controlada para outro de desordem generalizada (*ibidem*: 40), feita de guerras moleculares ou de baixa intensidade, protagonizadas por novos actores (não já obrigatoriamente forças armadas institucionais, crescentemente substituídas por forças paramilitares e por novas formas de mercenariado de contratação privada) que fazem uso de novos métodos (pilhagem, rapina, sequestro) no quadro de uma nova estratégia (limpeza étnica, extermínio, genocídio), recorrendo a armamento ligeiro (minas anti-pessoal, artilharia individual), com novos alvos (a população civil, não apenas como vítima (17% na Primeira Guerra Mundial e actualmente em níveis próximos dos 90%) mas sobretudo como objecto de aterrorização) e em vista de novos objectivos: não já ganhar mas exterminar o inimigo e debilitar estruturalmente as suas gerações vindouras. A segurança e a guerra ocuparam sempre uma posição no epicentro da formação e da auto-delimitação da disciplina das Relações Internacionais. Seja o *big bang* deste campo de conhecimento colocado na Guerra do Peloponeso, na Guerra dos Trinta Anos ou na Primeira Guerra Mundial, sempre se dirá que nenhuma outra experiência teve a mesma importância na fundamentação metafísica das Relações Internacionais (Terriff, 1999: 12) do que a do binómio segurança / insegurança.

Pois bem, ante a amplitude e alcance das mudanças enunciadas, entendo que esse papel fundador da segurança abre hoje inevitavelmente o debate sobre a refundação desta disciplina. Essa refundação assenta na crítica da matriz realista em que ela tem repousado e impõe uma nova visão da segurança e, com isso, um novo discurso disciplinar, menos canonizador e assumidamente mais normativo.

A característica dominante do senso comum realista (na sua vertente clássica como na sua variante neo-realista) é a de que, sendo certo que os Estados não estão em conflito permanente, a natureza da política internacional é inevitavelmente conflitual. Desprovido de instâncias de poder superior aos Estados, o sistema internacional condena-os a interagirem



num contexto anárquico. E aí, a intensidade da ameaça sentida por cada Estado é função da capacidade de impor a sua vontade aos outros ou da sua capacidade de resistir a idêntica imposição dos outros. Por outras palavras, segurança significa acima de tudo capacidade de cada Estado proteger as suas fronteiras territoriais e a sua discricionaridade soberana seja em termos internos seja em termos externos. Na análise de Barry Buzan (1991: 65), as ameaças ao Estado situam-se em três planos: o da ideia do Estado (nacionalismo), o da base física do Estado (população e recursos naturais) e o da sua organização institucional (sistema político). Em síntese grosseira, para os realistas e neo-realistas a segurança é a segurança do Estado e aquilo contra que cada Estado precisa de se segurar é a ameaça ou o uso de poder militar ou de outros instrumentos de coerção pelos outros Estados (Terriff, 1999: 175; Krause e Williams, 1997:39)

Esta construção da segurança é imagem de marca do credo realista. Ela evidencia-se nos seus dois traços marcantes: segurança estatocêntrica e estratégica.

Estatocentrismo absoluto, em primeiro lugar. O sistema interestatal, “em que cada um deles [Estados] vigia os outros a fim de assegurar a sua segurança estatal”, como escrevia Aron, é refém de um estrutural “ni législateur, ni juge, ni gendarme”. Está, por isso, num estado de natureza eterno em que cada Estado zela acima de tudo pela sua segurança e sobrevivência recorrendo a todos os meios incluindo a força.

Segurança como estratégia, em segundo lugar. A política internacional é, por excelência, um campo de *power politics*, como consequência desse agressivo individualismo estatal. E o primado absoluto do “interesse nacional definido em termos de poder” afasta qualquer veleidade de um sistema de normas reguladoras. Para o realismo, toda a regulação é auto-regulação.

## 2. O REPÚDIO DO TESTAMENTO

A crítica do senso comum realista está sobrejamente feita (Keohane, 1986; Booth, 1995; Smith, 1996). O realismo é uma expressão específica do positivismo científico, vocacionado como ele para expurgar todos os elementos metafísicos e valorativos do trabalho de leitura científica da realidade internacional. Como produto do positivismo, a matriz cultural

realista da ciência das Relações Internacionais contrapõe factos a valores e atribui absoluta prioridade epistemológica aos primeiros sobre os segundos. A essa autonomização e diferenciação epistemológica entre o discurso dos factos e os discursos normativos chama Melvin Frost o *viés para uma explanação objectiva* (1996: 12). A observação e sistematização das regularidades da realidade empírica é a única tarefa de cariz verdadeiramente científico. Para o positivismo realista, por isso, a regularidade empírica vem a adquirir o estatuto de regularidade normativa — o que é torna-se no que deve ser.

Esta caracterização tem sido sujeita a três tipos de críticas (Pureza, 1999:367).

Em primeiro lugar, o arcaísmo deste quadro teórico. O realismo faz uma leitura absolutamente linear do mundo, afastando toda a complexidade e heterogeneidade da realidade. Para o realismo, a realidade esgota-se numa relação de poder e de suspeição, sendo ambos superficialmente assumidos e sofrivelmente fundamentados.

Em segundo lugar, a sua obsessão retrospectiva. O futuro é uma categoria ausente da agenda positivista, apostada apenas em aprender com o passado e beber nele as pretensas leis de regularidade da História. Essa fixação passadista é uma técnica ao serviço da objectivação da realidade e da sua diferenciação relativamente à subjectividade do cientista social. Em terceiro lugar, o pendor conservador do realismo. A negação de qualquer valor científico aos discursos ético-normativos sobre a realidade internacional é afinal uma opção metodológica deliberadamente operada por um olhar que “aceita o mundo tal como ele está e [que] toma as relações sociais e de poder dominantes e as instituições em que estas são organizadas como quadro pré-determinado” (Cox, 1981:128).

A alternativa ao tradicionalismo positivista em Relações Internacionais passa prioritariamente por duas transformações essenciais. A primeira é de carácter metodológico e consiste na assumpção das consequências de que não há realidades objectivas exteriores ao trabalho de interpretação, pelo que todo o nosso conhecimento do mundo é socialmente construído. A fixação do conteúdo da agenda de investigação em Relações Internacionais é, portanto, ela própria, uma tarefa carregada de significado e de opções (éticas, desde logo) indisfarçáveis. A segunda transformação é de carácter substantivo e traduz-se numa reconstrução do conceito de segurança que está no âmago do trabalho de Relações Internacionais. A herança empobrecedora do realismo, que confina a segurança à preserva-

ção político-militar do Estado, tem que ser compreendida como um produto anglo-americano, estatocêntrico e etnocêntrico, masculinista e militarista (Booth, 1996: 335). Importa opor-lhe um conceito sem referentes privilegiados (Terriff, 1999: 182), que nos transporte do exclusivismo inter-estatal para a simultaneidade dos indivíduos, dos grupos, dos povos e da comunidade humana global como sujeitos da segurança e importa igualmente trabalhar normativamente sobre um conceito aberto de segurança, capaz de integrar os “novos cismas” (Klare, 1996) socioeconômicos, ambientais, demográficos e culturais.

### 3. E, NO ENTANTO...

Esta mudança é um fim que supõe uma renovação equivalente dos meios. Um conceito multidimensional de segurança, em que o individual e o global têm o mesmo grau de prioridade, é também um conceito difuso e isso reforça a exigência de uma resposta clara para a pergunta: sobre que fundamentos morais vamos construir este discurso da segurança multidimensional? Michael Ignatieff, ao pôr-se esta questão (1999: 4), observa que o fundamento de uma obrigação moral “para lá da nossa tribo, da nossa nação, família ou rede de proximidade” se confronta hoje, ao contrário do que sucedia no século XIX ou durante a guerra fria, com a ausência de uma narrativa de rivalidade imperial ou de luta ideológica “que motive as zonas de segurança a assumir que as zonas de risco são responsabilidade sua”. E conclui: “o que resta é uma narrativa da compaixão (...) inconstante e ambígua”.

Que consistência tem esta narrativa como fundo ético de uma praxis pós-positivista da segurança? Em meu entender, é possível chegar por duas vias à consciência de que a ética da segurança multidimensional é refém das suas mediações tecnológicas e isso torna-a fragilmente retórica e atravessada por uma grande ambivalência.

#### *a) Uma ética virtual: a centralidade da mediação televisiva*

A primeira fonte de ambivalência é a centralidade da mediação televisiva da nova ética global. O “internacionalismo electrónico que liga as consciências dos ricos às necessidades dos pobres” (*ibidem*: 10) é profundamente contraditório: por um lado, contribui para o derrube das barreiras

nacionais, étnicas, religiosas ou geográficas, imprimindo a cada um um sentido de responsabilidade para com todos indistintamente; mas, por outro lado, gera compromissos ténues, tornando-nos “voyeurs do sofrimento de outros, turistas no meio das suas paisagens de angústia”. O internacionalismo visual das décadas de 80 e seguintes operou um corte com a genealogia universalista do pensamento ocidental (da fraternidade universal anunciada por Jesus Cristo, passando pelo direito comum medieval, pelo direito natural moderno, pela doutrina da tolerância ou ainda pelo cosmopolitismo de Las Casas e António Vieira). Ao contrário desta linhagem, para o novo internacionalismo de fundamento televisivo já não há boas causas, só vítimas de causas más, nas palavras de Ignatieff (*ibidem*: 23). Com efeito, o internacionalismo em que se fundamenta a ética pós-positivista é essencialmente negativo (“repousa menos na esperança do que no medo, menos no optimismo acerca da capacidade humana de fazer o bem do que na consciência da capacidade humana para fazer o mal”, *ibidem*: 18). A sua nova espacialidade (mundial) e o seu novo objecto (a espécie humana) são a expressão de uma ética de solidariedade com as vítimas, despidas de vínculos identitários individualizadores e, portanto, elas próprias sem referentes privilegiados.

Ora, como o mesmo Ignatieff sublinha, esta ética da vitimização supõe vítimas sem mácula, realidade inverosímil nos conflitos do nosso tempo, em que a indistinção entre combatentes e civis e entre inocentes e culpados é marcante. A fronteira entre filantropia e misantropia é, pois, extremamente ténue no internacionalismo televisivo. E essa fragilidade é potenciada pelo efeito de banalização e de efemerização que a imagem televisiva imprime à sua narrativa. Cito de novo Ignatieff: “as notícias são um género, tanto como a ficção ou o drama (...). Muitas das convenções do noticiário televisivo são retiradas dos jornais e da rádio: que as notícias nacionais são mais importantes que as internacionais; que o noticiário incide sobre o que aconteceu no país e no mundo durante um dia; que as notícias de ontem — a fome de ontem — já não são notícia; que algumas notícias têm que ser boas (...). A estas convenções, a televisão acrescentou duas específicas: que uma notícia para ser notícia tem que ser visual e que deve caber em formatos de 15, 30 e 60 minutos” (*ibidem*: 26).

O imperativo da visibilização introduz um factor de preversão nesta ética da vitimização que alguns conflitos mais recentes têm posto em evidência. A cumplicidade com as vítimas estimula a exibição das vítimas, senão

mesmo o forjar de vítimas. Exibição em *prime time*, claro. Nunca a expressão “teatro de operações” terá sido tão apropriada como cenário de um qualquer conflito internacional: com efeito, o combate entre os litigantes passou a ter como elemento crucial a luta pela cobertura noticiosa em período de audiência máxima.

Em síntese, a ética internacionalista suposta num conceito pós-positivista de segurança revela-se prisioneira das suas mediações televisivas e das respectivas leis da emotividade e da fidelização de audiências.

*b) A guerra virtual: a revolução nos assuntos militares*

O fim da guerra fria abriu caminho a uma outra faceta do debate ético sobre as questões da segurança internacional. Ela sintetiza-se na seguinte pergunta: “Se a guerra se tornou irreal para os cidadãos das democracias modernas, preocupar-se-ão eles em limitar e controlar a violência que é exercida em seu nome?” (Ignatieff, 2000: 4). A ética internacionalista transportada no conceito pós-positivista de segurança e a caução de justiça por ela lançada sobre as intervenções de força feitas em seu nome chocam flagrantemente com a gritante assimetria de poderes no plano militar. Na verdade, essa assimetria, hoje maior do que nunca, articula-se, de forma perversa, com a cultura de aversão selectiva ao risco nos países centrais, legitimando uma das perguntas mais inquietantes no nosso tempo: “se um dos lados num conflito futuro está protegido contra a realidade da guerra e das suas consequências, porque razão se há-de continuar a guiar por uma lógica de restrição?” (*ibidem*: 163).

O discurso da revolução nas questões militares é o precursor deste novo cenário. Andrew Latham (1999) assinala a este propósito que “a guerra do Golfo (...) pode ser considerada como a última revolução nas questões militares, vincando a passagem da guerra total industrializada (simbolizada na Primeira e Segunda Guerra Mundiais) para aquilo a que se vem chamando guerra de precisão, cyber-guerra, guerra informatizada ou guerra da terceira vaga”. E Michael Ignatieff (2000: 169), escrevendo já depois da intervenção da crise do Kosovo, aponta três características principais desta mudança. A primeira é a substituição de uma guerra de proximidade por uma destruição do inimigo à distância, proporcionada pela precisão tecnológica, consumando assim a desertificação dos campos de batalha. A segunda característica é a substituição da destruição física do adversário pela sua destruição informacional: o caos electrónico,

a emissão de vírus informáticos ou a desinformação tornaram-se táticas militares postas em prática pelas novas armas sofisticadas que são as redes de computador ou de telefone, os satélites ou os radares. A terceira e última característica é a perda de nitidez da distinção entre objectivos civis e militares: pretendendo-se cirúrgica, a nova guerra é, no entanto, dirigida contra o sistema nervoso inimigo e isso potencia a inclusão de alvos civis (as estações de televisão ou as centrais de informação, por exemplo).

“A guerra tornou-se assim virtual, não apenas porque parece ter lugar num ecrã mas também porque envolve as sociedades apenas de modo virtual” (Ignatieff, 2000: 191). Em tempo de cultura pós-heróica (Luttwak, 1995), a mobilização para a guerra deixou de ser feita em vista do sacrifício pela pátria no campo de batalha ou em nome de uma honra castrense entretanto revertida em puro funcionalismo profissional. A retórica de substituição do velho patriotismo passou a ser a bondade dos direitos humanos ou a correcção da democracia.

Eis, pois, clarificados os três eixos sobre o que assenta, no nosso tempo, a guerra como correspondência operacional de último grau do conceito multidimensional de segurança: rapidez, superioridade e segurança (Pezarat Correia, 2000). As duas primeiras consubstanciam-se na supremacia esmagadora quer em armamentos (convencionais e estratégicos) quer também em velocidade, alcance e flexibilidade da gestão da informação; a segurança traduz-se aqui no princípio de baixas-zero.

A interrogação ética que este novo ideário suscita é não tanto a que advém da contradição entre baixas-zero para os combatentes e aumento exponencial de baixas para os não combatentes (sob a cosmética dos “efeitos colaterais”), como a da evidência de que a suposta generosidade da ética internacionalista que suporta um conceito multidimensional da segurança está crescentemente associada a um sistemático evitamento de sujeição de forças nacionais a baixas por tais causas, em favor de maciços bombardeamentos aéreos e de mísseis.

Este é, provavelmente, um tempo atravessado por contradições. A aldeia global que nos torna alegadamente próximos de todos os outros e com isso nos obriga a perfilar perspectivas mais exigentes e completas da segurança, é sustentada por finos fios que a moral mediática torna impiedosamente selectivos e frágeis. Da Aldeia global ao Soweto global.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Booth, K. et al. (1995): *International relations theory today*. Londres, Polity Press

Booth, K. (1996): "75 years on: rewriting the subject's past –reinventig its future", in 5. Smith et al. (org.): *International theory: positivism and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press

Buzan, B. (1991): *People, states and fear. An agenda for international security studies in the post cold-war era*. Boulder, Co., Lynne Rienner

Cox, R. (1981): "Social forces, states and world orders: beyond international relations theory", *Millenium*, 10 (2), 126-155.

Fisas, V. (1998): *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona / Paris, Icaria / Unesco

Frost, M. (1996): *Ethics in international relations. A constitutive theory*. Cambridge, Cambridge University Press

Ignatieff, M. (1999): *The warrior's honor. Ethnic war and the modern conscience*. Londres, Chatto and Windus

Ignatieff, M. (2000): *Virtual war. Kosovo and beyond*. Londres, Chatto and Windus

Keohane, R. (1986): *Neorealism and its critics*. N. York, Columbia University Press

Klare, M. (1996): "Redefining security: the new global scisms", *Current History*, 95 (604), 353-358

Krause, K. e Williams, M. C. (1997): *Critical security studies*. Minneapolis, University of Minnesota Press

Latham, A. (1999): "Re-imagining warfare: the "Revolution in Military Affairs", in *Contemporary security and strategy*. Londres, MacMillan Press

Luttwak, E. (1995): "Towards post-heroic warfare", *Foreign Affairs*, 74 (3)

Pezarat Correia, P. (2000): *Geopolítica e geoestratégia. Dossier de apoio bibliográfico*. Coimbra, Faculdade de Economia

Pureza, J. M. (1999): “O príncipe e o pobre. O estudo das Relações Internacionais entre a tradição e a reinvenção”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 52-53, 363-376

Smith, J. et al. (1996): *International theory: positivism and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press

Sousa Santos, B. (2000): *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*. Porto, Afrontamento

Terriff, T. et al. (1999): *Security studies today*. Cambridge, Polity Press



# O Significado da Segurança na Europa: A UE - da PESC ao Colapso da Política Externa\*

*Frédéric Charillon*

*Professor da Université d'Auvergne Clermont I, Paris  
Institut d'Etudes Politiques de Paris\*\**

---

\* Intervenção proferida no âmbito da Conferência “Segurança para o Século XXI”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Novembro de 2000. Este texto foi extraído de uma pesquisa que está a ser efectuada neste momento pelo IEP de Paris em cooperação com Sabine Saurugger e Ulrike Reinhardt.

\*\* 147, Bd Brune - 75014 Paris, Tel. 01 40 52 73 88 - E-mail: frederic.charillon@sciences-po.fr



O que significa a segurança hoje em dia na Europa? A construção comunitária, as suas especificidades e ambições obrigam-nos não só a passar em revista vários dossiers e a *prática* dos Quinze a esse nível, mas também a rever o próprio conceito de segurança. Este conceito foi muito alargado pelos Europeus, menos por real construção intelectual do que pelo facto de o sentido estrito – e puramente militar – da segurança se revelar inacessível.

Sem uma força armada digna desse nome, sem estratégia comum inspirada em esquemas institucionais complexos com actores múltiplos, entre a NATO, a UE e a UEO, os Europeus conseguiram, apesar de tudo, reinventar o conceito de segurança. Este foi alargado a parceiros inter-regionais compreendendo dimensões tão diversificadas como o controlo das migrações, a cooperação militar, cultural, comercial, etc. Assim, actualmente, a Europa tem capacidade para propor acordos-quadro sobre segurança a um certo número de interlocutores. No entanto, não deixa de ser muito limitada em termos de “*hard power*”, conforme ficou demonstrado nos recentes acontecimentos do Kosovo.

Tentaremos abordar a questão do significado da segurança na Europa sob dois aspectos: 1 – Em primeiro lugar, faremos o balanço dos quatro grandes desafios que a segurança europeia enfrentou durante a última década para nos apercebermos de que quanto mais o que está em jogo se afasta da definição militar de segurança, maior capacidade têm os Europeus para a tratar. Em contrapartida, quanto mais se trata de gerir dimensões militares, mais a Europa parece ser impotente. 2 – Numa segunda fase veremos que, neste momento, está a funcionar um modelo europeu de política externa e de segurança que tenta dar resposta às mutações do cenário mundial. Nesse sentido, operou-se uma europeização do discurso sobre a segurança, uma europeização do discurso decisório e uma europeização dos meios destinados a proteger essa segurança. Mas de tanto quereremos alargar o conceito de segurança e europeizar a sua gestão, assistimos à diluição dos conceitos e das práticas os que nos pode conduzir a um beco sem saída.

## A EUROPA E A SEGURANÇA : UM BALANÇO

Com que critérios e como julgar o objectivo europeu de uma política externa e de segurança comum após pouco menos de dez anos de vida?

Podemos, como fazem a maioria dos observadores, querer fazer um balanço positivo ou negativo, sabendo que é muitas vezes a segunda resposta que obtemos. Também podemos – e aqui a tarefa está mais dificultada – analisar em vez de julgar para tentar ver, nalguns dossiers chave, o que ainda falta à Europa para merecer um lugar de destaque como potência política no mundo.

A Europa, aliás para além das fronteiras da União Europeia, viu-se confrontada com uma multiplicidade de desafios a partir do final da Guerra Fria. No seu próprio continente, os Europeus foram rudemente postos à prova com o desmoronamento dos equilíbrios após a queda dos regimes comunistas, as transições económica e política na Europa central e oriental, a sua candidatura – e a dos países do Báltico – à União Europeia e por fim a tragédia dos Balcãs. Mais afastados, o processo de paz no Médio Oriente, os massacres na África dos Grandes Lagos, as duas guerras da Tchécenia e muitas outras questões, constituíram outros tantos “laboratórios” onde se esperava a intervenção da política externa e de segurança. Na maioria das vezes, esta foi decepcionante. As suas tentativas europeias para pôr fim aos massacres na África central permaneceram sem resposta e a França foi o único país que interveio no Ruanda, com um mandato da ONU. Sob a égide da ONU, quando da entrada em vigor do Tratado de Maastricht em Novembro de 1993, o Conselho tinha definido as cinco primeiras acções comuns relativas à Bósnia-Herzegovina (93/603/PESC), à África do Sul (93/678/PESC), à Rússia (93/604/PESC), ao Pacto de Estabilidade na Europa (93/728/PESC) e ao apoio ao processo de paz no Médio Oriente (94/276/PESC). As iniciativas tomadas em relação a potências globais ou regionais evitavam muitas vezes tratar as questões sensíveis da altura. Por exemplo, na Rússia e na África do Sul, as acções comuns resumiram-se a exercícios de observação eleitoral ou a programas de ajuda e cooperação cujos calendários ignoravam os verdadeiros sobressaltos políticos.

No entanto, estaríamos errados se daí concluíssemos que a nova Europa política, tal como ficou definida no Tratado de Maastricht, não tem relações externas, e isso pelo menos por duas razões. Em primeiro lugar, foi no âmbito da política externa europeia que foi estabelecido o estreitamento das relações através do MERCOSUL (com um Acordo-quadro assinado em 1995 e em seguida uma cimeira entre a Europa e o conjunto da América Latina no Rio de Janeiro em 1999), do Sudeste Asiático (com dois encontros até à data no âmbito do chamado diálogo

ASEM – Asian – Europe Meeting) assim como através de iniciativas no domínio da política externa na região mediterrânea. Estes diálogos inter-regionais podem ser considerados uma nova forma de diplomacia cuja componente político-estratégica talvez não seja das mais fortes, mas que tem o mérito de existir. Oficialmente, estas “relações externas” não entram no âmbito da PESC *stricto sensu*. Mas é precisamente aí que reside toda a ambiguidade. Por outro lado, uma análise mais aprofundada mostra que foram numerosas as acções no âmbito da União Europeia relativamente às questões mencionadas anteriormente. Mas é a mobilização dos meios necessários que nem sempre esteve à altura das ambições.

Ao longo da última década, quatro desafios vieram pôr à prova a credibilidade da ambição europeia em termos de política externa comum e em simultâneo salientar o seu carácter atípico.

Esses quatro dossiers, embora tenham origens muito diferentes, impõem, cada um à sua maneira, a definição de uma visão política da segurança e de uma perícia diplomática no sentido lato. Em primeiro lugar, referimo-nos às negociações comerciais levadas a cabo num âmbito multi-lateral que, por diversas vezes, deram origem a um braço de ferro com os Estados Unidos. Em seguida referimo-nos à gestão das relações com os países da Europa Central e de Leste que, em alturas diferentes, pretendam integrar a União. Referimo-nos ainda à relação euro-mediterrânica que engloba dimensões de segurança, diplomáticas, económicas e culturais. Referimo-nos por fim aos conflitos que assolaram os Balcãs à medida que a Jugoslávia começava a desintegrar-se e cuja evolução dramática mobilizava mais directamente “o diplomata e o soldado” para retomarmos a expressão de Raymond Aron.

Cada uma destas questões acarreta uma visão da segurança. Quanto mais este conceito for entendido no sentido lato, mais a Europa se sente à vontade. Quanto mais ele for restritivo e centrado numa dimensão militar, menos eficazes parecem ser os Quinze.

#### *A política comercial no âmbito do Uruguay Round*

Implementada em 1957 com o Tratado de Roma, a política comercial comum constitui uma das políticas mais “comunitarizadas” da União. Contrariamente à política externa e de segurança comum, a sua vertente

“relações externas” (que engloba essencialmente os acordos comerciais com países terceiros), atribui largas competências à Comissão Europeia que, nessa matéria, é hoje em dia o porta-voz da União nas negociações internacionais, regionais, bilaterais ou multinacionais. Estas negociações são efectuadas de acordo com o mandato atribuído pelo Conselho. Esta situação já constitui por si só uma transferência de soberania em termos de acção externa e não devemos deixar de salientar o facto de ter sido aceite pelos Estados membros. O desejo de falar numa só voz, que também se tornou uma necessidade, tanto para dialogar como para negociar em posição de influência, facilitou sem dúvida essa aceitação. Aliás, por várias vezes, os resultados já estiveram à altura das expectativas europeias e neste momento a União é um actor comercial internacionalmente reconhecido, capaz de defender posições firmes, até em relação aos Estados Unidos.

A agricultura e os audiovisuais foram muitas vezes sectores em que foi difícil negociar com os parceiros. As negociações económicas internacionais do GATT, por ocasião do Uruguay Round, constituíram um exemplo dessas dificuldades: conclusões adiadas entre Dezembro de 1990 e Dezembro de 1992 devido ao desacordo agrícola que opunha os Estados Unidos à Comunidade Europeia e recusa, por parte de alguns Estados membros, em aceitar o acordo apresentado pelo Comissário Europeu; Porém, os mecanismos de decisão colectiva em relação a este tipo de dossiers funcionam melhor do que noutros domínios. Neste caso, o acordo foi parcialmente renegociado, com concessões simbólicas dos parceiros em relação a França. No entanto, esta crise revelou um obstáculo significativo, relativo à delegação de poderes de negociação à Comissão. Constata-se, em relação à acção externa própria da negociação comercial, os mesmos sintomas que nos assuntos ligados mais directamente à “grande diplomacia”, ou seja, por um lado a ausência de resultados quando há falta de vontade ao nível da concertação, e por outro lado, a hesitação por parte dos governantes quando se trata de reconhecer o papel da Comissão nos assuntos mais sensíveis.

#### *As políticas em relação à Europa central e oriental*

A questão dos países da Europa central e oriental não se situa, nem totalmente no âmbito da PESC, nem totalmente fora dele. Se os países

envolvidos se encontram, por enquanto, fora da União Europeia e devem nesse aspecto ser alvo de uma relação do tipo diplomática, o seu estatuto de candidatos a essa mesma União Europeia torna necessário um conjunto de políticas de acompanhamento que se assemelham mais a engenharia política do que a uma relação com parceiros verdadeiramente “estrangeiros”. Sem analisarmos o processo de alargamento da União Europeia como tal, nem entrarmos nas dificuldades institucionais ou políticas de um tal projecto, seria conveniente, mais uma vez, interessarmo-nos pelos vários actores empenhados nas políticas em relação aos PECO's, políticas essas consideradas por certos observadores como “a acção de política externa mais significativa e mais extensa [da União]”<sup>1</sup>. Com efeito, esta acção exige duas aptidões por parte dos Europeus: em primeiro lugar, a capacidade de definir uma visão, uma estratégia a longo prazo e em seguida, a capacidade para gerir os aspectos técnicos das decisões aprovadas nessa matéria (as modalidades de alargamento propriamente dito e a gestão das negociações de adesão).

Em primeiro lugar, encontrar uma estratégia a longo prazo é uma tarefa difícil. Após a queda do muro de Berlim, a Comunidade Europeia pretendeu estabelecer de imediato novas relações com os países da Europa central e oriental. Assinou acordos de comércio e de cooperação e desenvolveu uma nova política de assistência técnica e financeira através do programa PHARE. Mais concretamente, dois actores encontraram-se em primeira linha em relação a esta questão: em primeiro lugar a Comissão Europeia que devia assegurar a coordenação do auxílio proveniente não só dos países europeus mas também de organizações internacionais como a OCDE, o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional. A atribuição dessa responsabilidade equivalia a um reconhecimento do seu estatuto de actor internacional. Por outro lado, também conseguiu desenvolver o seu próprio plano de acção com o objectivo de levar os Estados membros e outros actores a tomarem iniciativas no domínio da ajuda à reestruturação da Europa central e oriental. O governo alemão foi o segundo actor a intervir de forma significativa no sentido de apoiar o desenvolvimento de uma política

---

1 Roy H. Ginsberg, “Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap”, *Journal of Common Market Studies*, 37 (3): 429-454.

activa nessa zona, política essa que caberia directamente à grande diplomacia.<sup>2</sup> Verificou-se rapidamente que isso não era suficiente para dotar a Europa de uma grande visão sobre o que deveria ser o seu prolongamento para Leste. Foram de facto assinados acordos de associação entre 1991 e 1998 com os países da Europa central e oriental que previam a consolidação das relações políticas e comerciais entre a comunidade e os PECO, mas ainda faltava um projecto comum. Alguns pretendiam alargar a Europa à força, outros, como a França, insistiam na necessidade de aprofundar primeiro as instituições. O dilema entre Europa espaço e Europa potência fazia então plenamente sentido e dividia os parceiros. Mesmo dentro dos países que defendiam uma abertura rápida, perduravam algumas contradições: embora fosse favorável ao alargamento, Bona opôs-se fortemente à liberalização dos sectores da siderurgia e do carvão que teria ameaçado os seus interesses nacionais. Nas negociações de adesões que se seguiram com cada país, e na gestão das modalidades que deviam acompanhar essas negociações e portanto a ausência de um interesse único verdadeiramente comum a todos os europeus, os interesses nacionais iriam transparecer mais uma vez.

Após a dificuldade em esboçar um grande objectivo, a gestão de questões mais técnicas iria levantar problemas. A própria questão de saber com quem negociar, em que ordem e a que nível prende-se simultaneamente com a definição de uma visão e com a gestão técnica. Neste caso, os Estados membros avançaram às cegas. Por ocasião do Conselho da Europa de Essen em Dezembro de 1994, foi elaborada uma estratégia de pré-adesão que continuava a atribuir largas competências à Comissão Europeia, sobretudo em relação ao seguimento dos progressos realizados pelos países candidatos.

O Conselho Europeu do Luxemburgo de Dezembro de 1997, decidiu em seguida encetar negociações de adesão com a Polónia, a República Checa, a Hungria, a Eslovénia e a Estónia, bem como com o Chipre. As negociações de adesão propriamente ditas com esses países só tiveram início em 30 de Março de 1998 (ou seja mais de oito anos depois da queda do muro de Berlim...). O Conselho Europeu de Helsínquia (Dezembro de 1999)

---

2 A França do Presidente Mitterand, em contrapartida, propunha uma abordagem que distinguia a “política externa” das “acções comunitárias”. Paris defendeu desse modo a criação de uma “Confederação Europeia” destinada a reunir os países da Europa central e oriental (PECO) num âmbito institucional paralelo ao da Comunidade Europeia.



mudou de estratégia, passando de uma abordagem por vagas (os países mais avançados e em seguida os outros) para uma abordagem idêntica em relação a todos os países candidatos. Para além disso, o estatuto de candidato também foi concedido à Turquia, o que teve uma aceitação desigual nas diversas capitais dos Quinze. Durante essas múltiplas reviravoltas, a lógica das relações bilaterais entre alguns Estados membros e alguns candidatos continuou a prevalecer. Assim, o governo francês sempre apoiou a candidatura da Roménia, Suécia, Finlândia e Dinamarca e a dos países do Báltico, enquanto a Alemanha sempre salientou a urgência em integrar a Polónia, etc. A partir daí, a União Europeia irá negociar em simultâneo com doze países candidatos enquanto que as negociações com a Turquia só poderão iniciar-se mais tarde. Ao longo de todo esse período, a Europa parece estar mais à vontade quando se trata de entregar à Comissão a tarefa de encontrar acordos técnicos, podendo adiar as grandes decisões, do que quando se trata de exprimir uma mensagem política firme e rápida. Assim, a União Europeia, sem imagem clara e unânime do que serão as suas fronteiras, pôde estabelecer posições comuns sobre cada um dos trinta e um capítulos relativos às aquisições comunitárias.<sup>3</sup> A Comissão, que participou nessas tentativas de acordo, soube desempenhar um papel de perito e influenciar o desenrolar das negociações. Porém, mais uma vez, alguns Estados membros demonstraram as suas sensibilidades específicas: a negociação no capítulo da energia ficou bloqueada pela Áustria, sensível à questão das centrais nucleares existentes no território de alguns países vizinhos; as exigências da Suécia e da Finlândia atrasaram as negociações em relação às pescas... Após a política de comércio externo, surge aqui de facto uma segunda forma de política externa que deixa transparecer as diferentes arenas nas quais se desenvolve – ou não se desenvolve – a diplomacia comum da Europa. As políticas externas nacionais, “comunitarizadas” em parte

---

3 Só no período do Outono de 2000, sucederam-se dois exemplos de balanços contraditórios. Em primeiro lugar, em Outubro, os Quinze fracassaram quando se tratou de dar uma resposta coerente em relação a uma situação de emergência, a saber: a realização de um inquérito, a pedido dos palestinianos, sobre a desproporção dos meios utilizados por Israel para responder ao levantamento dos jovens Palestínianos. Uma parte dos Europeus (encabeçados pela França) apoiou o pedido palestiniano nas Nações Unidas, enquanto outros – com a ajuda das pressões norte-americanas – se abstiveram (nomeadamente a Grã-Bretanha e a Alemanha). Depois disso, em Novembro seguinte, os Europeus foram unânimes (incluindo a Grã-Bretanha) em apoiar uma proposta – francesa, mais uma vez – para enviar uma missão de observação das Nações Unidas do Médio Oriente. Os Estados Unidos e o Estado hebraico opuseram-se veementemente a essa proposta.

nalgumas dimensões vão ao encontro de acções próprias da PESC e estes diversos níveis interagem, nem sempre com a maior das eficácias. Será que este funcionamento permite à União Europeia emitir uma verdadeira mensagem diplomática sobre os acontecimentos importantes do cenário mundial? Pelo menos em dois temas, os Doze e depois os Quinze esforçaram-se por em primeiro lugar estar presentes, em seguida definir interesses comuns e por fim actuar em conjunto para defender esses interesses. Em ambos os casos, trata-se de situações de conflito localizadas nos confins do próprio espaço europeu: por um lado o Mediterrâneo e por outro lado sobretudo os Balcãs.

### *A acção no Mediterrâneo e no Médio Oriente*

À semelhança dos países da Europa de Leste, os países vizinhos do Sul têm uma importância especial aos olhos da União Europeia devido à sua proximidade geográfica, às numerosas trocas comerciais e sociais entre as margens Norte e Sul do Mediterrâneo e devido à preocupação em manter boas relações com uma região considerada instável. Essas relações estão presentemente organizadas no âmbito da Parceria euro-mediterrânica, enquadramento global de uma cooperação que compreende os aspectos político, económico e sócio-cultural.

Embora a Europa deseje desempenhar um papel nessa região, para o qual haviam sido dados os primeiros passos com a declaração de Veneza de 1980, a zona mediterrânea e sobretudo o processo de paz do Médio Oriente, foram, durante os últimos anos, dominados pela presença de outra potência externa: a potência norte-americana. É verdade que desde Novembro de 1996 a União tem conseguido, graças à nomeação de um enviado especial, o espanhol Miguel Angel Moratinos, inserir-se em certas discussões. Mas essa presença permanece limitada em muitos aspectos. Em primeiro lugar porque os Estados Unidos só a reconhecem de uma forma irregular e na maioria dos casos de uma maneira relativamente condescendente. Em seguida, porque um dos maiores actores no processo de paz, Israel, mostra-se abertamente renitente à actuação europeia. Por fim, porque a presença da União Europeia em todo o processo continua a estar muito dependente da vontade política de um país e da sua capacidade – desigual consoante os períodos – para reunir outros parceiros por trás do seu desejo de presen-

ça.<sup>4</sup> Na maioria das vezes, esse país é a França, apoiada pela Espanha ou a Grécia.

No entanto, o Mediterrâneo e o Médio Oriente dão muitos motivos de satisfação àqueles que querem acreditar numa política estrangeira europeia. A Europa é, em primeiro lugar, o maior investidor no processo de paz do Médio Oriente.

Se medirmos esse poder financeiro à luz da autoridade política europeia na região, o balanço pode parecer negativo: a Europa não tem um poder diplomático à altura das suas capacidades económicas. No entanto, podemos desenvolver outra análise. A acção da União Europeia no Médio Oriente que consiste em financiar eleições (as eleições palestinianas, por exemplo), em auxiliar o desenvolvimento de infra-estruturas (estradas, hospitais, estruturas portuárias nos territórios palestinianos, etc.), não é negligenciável. Na verdade, está muito longe de poder desenvolver uma “diplomacia da Canhoeira” comparável à de Washington. No entanto, a sua acção não deixa de constituir uma forma de política externa, por vezes denominada “política externa de proximidade” na medida em que escolhe acções visíveis e rapidamente identificáveis pelas populações – e não unicamente pelos dirigentes – às quais se dirige.<sup>5</sup> Mas, hoje em dia, os Quinze esforçam-se sobretudo, e ainda mais a partir da segunda metade dos anos 90, por desenvolver uma abordagem mais global da sua relação com a zona mediterrânea. E é sem dúvida nessa perspectiva, mais alargada, que é necessário analisar a acção da União em relação ao processo de paz no Médio Oriente.

O lançamento da política global mediterrânea de 1972 marcou o verdadeiro início de uma política dotada de um enquadramento comum alargado, permitindo considerar o conjunto das relações bilaterais. Num contexto de Guerra Fria e de crise petrolífera, a protecção do flanco Sul da NATO e o abastecimento energético constituíam preocupações fundamentais para os Europeus. Foi só depois da adesão da Grécia, Portugal e Espanha nos anos 80, da abertura a Leste e da criação do mercado único

---

4 Ver F. Charillon, “La stratégie européenne dans le processus de paix au Moyen-Orient. Politique étrangère de proximité et diplomatie de créneau”, in M-F. Durand e A. de Vasconcelos (dirs), *La PESC. Ouvrir l'Europe au Monde*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 195-225; B.A. Robertson (dir), *The Middle East and Europe. The Power Deficit*, Routledge, London 1998; H. Chérigui, *La politique méditerranéenne de la France: entre diplomatie collective et leadership*, Paris, L'Harmattan, 1997.

5 Ver F. Charillon, “La stratégie européenne dans le processus de paix au Moyen-Orient. Politique étrangère de proximité et diplomatie de créneau”, op. cit.

que se tornou evidente a necessidade de alcançar uma nova etapa. Os críticos, a Sul do Mediterrâneo, reclamavam então uma reforma dos acordos que consideravam desequilibrados, bem como uma maior valorização do flanco Sul da Comunidade, marginalizado devido à centralização das atenções nas mudanças a Leste. Em 1990, o Conselho Europeu adoptou a política mediterrânea renovada que previa uma maior cooperação, começando a funcionar em 1992. O aumento das verbas disponibilizadas e o estabelecimento dos primeiros programas de cooperação descentralizada no Mediterrâneo caracterizavam essa nova política.

Pouco depois, a introdução do programa orçamental MEDA no início de 1995, segundo o modelo do PHARE e do TACIS para a Europa de Leste, anunciava um salto qualitativo nas relações euro-mediterrânicas. A concretização ocorreu sob a presidência espanhola: a Conferência de Barcelona, em 27 e 28 de Novembro de 1995, deu lugar à Declaração de Barcelona, documento que constituiu a Parceria euro-mediterrânica, assinada pelos Quinze e os seus doze “parceiros” do mediterrâneo do Sul (Marrocos, Argélia, Tunísia, Egipto, Jordânia, Israel, os territórios palestinianos, Líbano, Síria, Chipre, Malta e Turquia; a Líbia e a Mauritânia eram reconhecidas como países observadores desde 1999). Próxima do modelo dos acordos da OSCE, esta declaração abria uma nova dimensão nas relações da UE com os seus vizinhos do Sul, por um lado pelo grande número de domínios incluídos e por outro lado pela própria forma que sublinhava a abordagem igualitária e cooperativa entre parceiros iguais. As suas três vertentes – parceria política e de segurança (I), parceria económica e financeira (II) e parceria sócio-cultural (III) – envolvem, além disso, não apenas actores políticos, mas também os actores da sociedade civil (colectividades territoriais, actores privados...). O programa de trabalho que acompanha a Declaração propõe programas concretos que, aliás, evoluíram com as conferências intergovernamentais subsequentes a Malta (1997), Estugarda (1999) e Marselha (2000).

Como reacção às tendências de regionalização económica do mundo, assim como à evolução das percepções europeias dos desafios ligados à segurança (nomeadamente devido a uma clivagem económica e sócio-política crescente entre os dois lados do Mediterrâneo), a Parceria visa estabelecer uma colaboração mais estreita em numerosos domínios. Assim, é incentivada uma cooperação “Sul-Sul” até agora muito incipiente entre países árabes e não árabes que possa contribuir para “normalizar”

as relações conflituosas entre os países da região, nomeadamente no contexto do conflito entre Israel e os seus vizinhos. Aqui parece, pois, nitidamente que a União Europeia, através de uma abordagem regional relativamente inovadora, tenta impor-se num processo de paz dominado pelos Estados Unidos, já não apenas como actor económico, mas também como actor político, e isto, apesar da Declaração de Barcelona insistir expressamente na distinção entre as duas dimensões. A originalidade desta abordagem deve-se, em parte, à complexidade institucional da política externa europeia, que está a ser travada pelo dualismo entre, por um lado, uma PESC ainda embrionária e dominada pelo Conselho e os Estados membros e, por outro lado, a Comissão, que está na origem da maioria das iniciativas da Parceria euro-mediterrânica e que se viu colocada no papel de “secretariado geral do Processo de Barcelona”. A Comissão, responsável pelas relações externas ligadas a domínios menos politizados, contribui assim para uma “política externa europeia” com os meios de que dispõe.

Através de uma estratégia de *linkage*, a Parceria euro-mediterrânica utiliza a sua capacidade de construção regional e os seus generosos meios financeiros para estabelecer ligações mais fortes entre os povos do Sul, do Sudeste e do Norte do Mediterrâneo. O incentivo à criação de redes entre actores das mais diversas esferas, chamando a sua atenção para os traços e interesses comuns que os unem, tem aqui como objectivo levar a um maior domínio dos desafios políticos desta zona. Além disso, a UE “inventa” deste modo uma região pelas suas acções e pelo seu discurso, seguindo um processo voluntário de construção de uma região cognitiva “escolhida” baseada num mito histórico deste mar Mediterrâneo. Desenvolve um **discurso** mediterrânico, **mensagens** políticas e económicas mediterrânicas, tranquilizadoras e dirigidas aos Estados da bacia que se sentem marginalizados. O projecto comunitário traça, pois, novas fronteiras e visa suscitar uma regionalização, o surgimento de uma consciência regional no seio das próprias populações. Espera seduzir os participantes para este projecto através do desenvolvimento das trocas, da sua força de persuasão e dos fundos atribuídos.

No final, a UE tenta impor-se como um actor fiável numa parceria que reúne os Estados da sua vizinhança directa. Pode-se falar, neste aspecto, de uma estratégia de influência que, em vez de dissuadir, visa aproximar as sociedades vizinhas do seu modelo de coexistência pacífica e próspera. Trata-se, acima de tudo, de políticas de pequena envergadura (ou “pe-

quenas políticas”), relacionadas com sectores restritos e pouco politizados ou formas de cooperação sobretudo técnicas. Porém, através da regularidade dos encontros e, conseqüentemente, da institucionalização dos contactos, os programas adquirem um peso significativo nas relações entre os povos e têm um impacto real na política internacional. A regionalização dos desafios e a sua ligação, nas mentes das populações da circunferência mediterrânica, a um conjunto geopolítico e cultural, dotam a UE de capacidades inovadoras que cada vez mais contribuem para conferir à Europa o papel de um verdadeiro actor na cena internacional. Escamoteando a sua carência de meios clássicos de política externa - demonstrada pela dificuldade da PESC em se afirmar na cena internacional - a UE utiliza os seus instrumentos de poder civil para fazer política externa “pela porta do cavalo”.

Invenção de uma nova abordagem da política externa ou simplesmente compensação através da “pequena política” de uma falta de vontade no domínio da “política de potência”? O exemplo do Mediterrâneo e do Médio Oriente fornece elementos que podem levar a supor uma resposta do primeiro tipo. Mas a atitude da União Europeia num outro terreno, o dos Balcãs, não suscita a mesma indulgência.

### *A guerra na ex-Jugoslávia*

Os conflitos na ex-Jugoslávia, nos anos 90, cristalizaram sem dúvida todas as debilidades da PESC, tendo-as, além disso, estigmatizado aos olhos da comunicação social e da opinião pública. Se bem que as origens do conflito tenham sido consideradas pelos Estados membros da União como uma oportunidade para desenvolver uma verdadeira política externa comum<sup>6</sup>, as respostas dos governos dos Estados membros e da Comissão não permitiram concretizar esses objectivos<sup>7</sup>.

Quando em 1991, as dificuldades começaram a surgir entre a Croácia e a Sérvia e mais tarde com a Eslovénia, o então Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, propôs uma ajuda económica substancial para

---

6 Ver E. Remacle et B. Delcourt, “ La PESC à l’épreuve du Conflit yougoslave. Acteurs, représentations, enseignements ”, in Marie-Françoise Durand et Álvaro de Vasconcelos (dirs), *La PESC. Ouvrir l’Europe au Monde*, op. cit., pp. 227-272 ; ver também E. Lhomel, *op.cit.*

7 Para um resumo da situação na ex-Jugoslávia, ver P. Garde “ Implosion et guerres yougoslaves ”, in Edith Lhomel, *Op. cit.*

todos estes actores, exigindo como contrapartida o estabelecimento de um diálogo pacífico. Após a recusa desta proposta pelos beligerantes, a Comunidade propôs outras iniciativas diplomáticas<sup>8</sup>. Mas o que prevaleceu como traço mais visível foi a profunda divisão das políticas externas nacionais dos parceiros na análise da situação nos Balcãs. O desacordo mais flagrante verificou-se entre Bona e os seus outros parceiros, nomeadamente Paris. Em Dezembro de 1991, o governo alemão reconheceu unilateralmente a independência da Croácia e da Eslovénia, reconhecimento esse que foi denunciado pelos outros Estados membros e pelas organizações internacionais empenhadas na resolução do conflito. As tensões, pelo menos verbais, atingiram um ponto raramente visto desde o início da construção europeia. O governo britânico considerou que a acção alemã constituía uma tentativa para reconstruir uma esfera de influência alemã nos Balcãs,<sup>9</sup> enquanto em Paris reinava um ambiente de crise. Todavia, em 15 de Janeiro de 1992, o governo alemão parecia ter convencido os seus parceiros e a Comunidade reconheceu oficialmente a independência da Eslovénia e da Croácia.

No entanto, ao longo de todo o período, os Europeus já não iam estar exageradamente divididos e a União enquanto tal esteve na origem de um grande número de iniciativas. Após o início das hostilidades na Bósnia-Herzegovina, em 1992, a abertura da Conferência de Londres em Agosto de 1992, sob a presidência comum da Comunidade Europeia e da ONU (Conferência Vance-Owen, seguida da Conferência Owen-Stoltenberg), iria rapidamente ser um dos primeiros elementos. Porém, este peso da ONU e da NATO na gestão do conflito era chamado a crescer regularmente... em detrimento do da Europa precisamente quando a PESC já tinha nascido no papel<sup>10</sup>. No entanto, em Setembro seguinte foram apresentadas, por ocasião da convocação da conferência de paz e da comissão de arbitragem, respectivamente presididas por Lord Carrington e Robert Badinter, tentativas para encontrar uma solução pacífica. Contudo, a sua eficácia ia ser praticamente nula. O Conselho da UEO de 18 e 19 de Setembro de 1991 tomou seguidamente em consideração os desacordos entre Paris e Bona, por um lado, e Londres, por outro

---

8 S. imon Duke, *The Elusive Quest for European Security. From EDC to CFSP*, Basingstoke, Macmillan 2000

9 David Schoenbaum e Elizabeth Pond, *The German Question and Other German Questions*, New York, St Martin's Press 1996, p.190

10 Eric Remacle et Barbara Delcourt, *op.cit.*

lado, em relação ao envio de uma força de interposição na Croácia. Mais tarde, entre o Outono de 1991 e a Primavera de 1992, a Comunidade ficou-se por acções diplomáticas mais retóricas do que verdadeiramente concretas, como a Conferência Carrington e o plano Cutileiro.

Em relação aos meios mobilizados pela NATO e pela ONU durante o conflito, os da Comunidade afiguravam-se cada vez mais magros: uma missão de observadores civis na Eslovénia, na Croácia e finalmente na Bósnia-Herzegovina; um secretariado das missões de assistência às sanções criada em comum com a OSCE... Só a administração da cidade de Mostar, confiada ao enviado especial Hans Koschnik, parecia ser uma experiência construtiva (ver *abaixo*), mas estava longe da “grande política”. Durante estas acções marcadas pelo primado da autoridade do Conselho sobre a da Comissão, o que transparecia era a ineficácia da Europa perante os factos, ou seja, face à intensificação dos combates no terreno, a partir de 1993. O fracasso do plano Vance-Owen, a oposição grega ao plano francês, belga e neerlandês de intervenção militar a fim de “libertar Sarajevo” no quadro de uma acção da NATO-UEO, foram apenas algumas ilustrações. É verdade que se verificaram iniciativas ou participações nacionais, mas estas surgiram a nível individual e não sob o rótulo da União enquanto tal. Na sequência dos combates à volta da cidade de Srebrenica, os americanos, os britânicos, os espanhóis e os franceses, a que rapidamente se juntaram os russos, entenderam-se com Washington relativamente à protecção das zonas de segurança, mas a UE foi excluída destas negociações. O desenvolvimento de um grupo de contacto ou uma espécie de grupo de trabalho que reunia europeus com russos e americanos, excluída na prática o reconhecimento de uma diplomacia comum do Velho Continente.

Após a celebração de um acordo de paz em Dayton, em Dezembro de 1995, a União Europeia viu ser-lhe confiado um novo papel activo que consistia em supervisionar a retoma da actividade económica na Bósnia e em assegurar a sua coordenação<sup>11</sup>. Mais uma vez, após a paz, o regresso da dimensão económica parecia poder favorecer a diplomacia europeia, mais à vontade neste terreno. Mas o novo conflito nascido em 1998 no Kosovo levaria os “fracassos” de novo ao centro do debate público.<sup>12</sup> A

---

11 Peter van Ham, “La construction d’une Europe politique: la Politique étrangère et de sécurité commune”, dans Anne-Marie Le Gloanec, *op. cit.*, p. 227-265

12 Simon Duke, *The Elusive Quest for European Security. From EDC to CFSP*, Basingstoke, Macmillan 2000, p. 223



OSCE, a ONU e sobretudo a NATO foram de novo as principais organizações a tomar decisões neste contexto e a União não pode senão concordar sobre um embargo de armas e um plano de reconstrução da Europa do Sudeste (Pacto de Estabilidade para a Europa do Sudeste), proposto pelo governo alemão por ocasião do Conselho Europeu de Colónia em 1999.

Esta guerra do Kosovo terá marcado os dois primeiros anos da década (e do milénio). Paradoxalmente, parece ter sido ela que mais contribuiu para dar um novo impulso diplomático a uma Europa militarmente ausente do teatro das operações. Após os Estados Unidos terem assumido as operações e o sucesso de uma missão diplomática assegurada pelo presidente finlandês Martti Ahtisaari, pouco a pouco iria surgir uma coerência europeia. Ausentes militarmente, os Quinze preocupavam-se em ter uma visão do conflito e em saber quais deviam ser os métodos da sua resolução. Veio então o tempo de extrair lições desta guerra em termos de política externa e de defesa. Esta reflexão, favorecida por iniciativas bilaterais desde a cimeira de Saint-Malo, foi lançada durante o Conselho de Colónia de 3 e 4 de Junho e especificada durante a cimeira de Helsínquia de 10 e 11 de Dezembro.

Os conflitos na ex-Jugoslávia sublinharam, apesar do dispositivo implementado em Maastricht, a dificuldade de praticar uma política externa europeia em tempo de crise. Mas a tomada de consciência teve lugar e esperavam-se, no fim da Conferência Inter-governamental realizada em Nice em Dezembro de 2000, progressos neste domínio... ou pelo menos na proclamação de boas intenções.

## **A EUROPA E A SEGURANÇA: UM ENSAIO DE INTERPRETAÇÃO**

Se tomarmos à letra a disposições do Tratado de Maastricht que comportam um Título relativo a uma “política externa e de segurança comum” (PESC) europeia,<sup>13</sup> os Estados abrangidos devem, na perspectiva do cumprimento deste tratado, proceder a um certo número de adaptações das suas políticas externas, no sentido da harmonização ou, por outras palavras, de uma “europeização” destas, vejam-se as

---

13 Título V do tratado de Maastricht, “Disposições relativas a uma política externa e de segurança comum”. Ver nomeadamente os artigos J.1. a J.4.

disposições do Título V do Tratado de Maastricht:

*“A União e os seus Estados membros definem e põem em prática uma política externa e de segurança comum, regida pelas disposições do presente Título e abrangendo todos os domínios da política externa e da segurança.”*<sup>14</sup>

*“Os Estados membros apoiam activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União [...] abstêm-se de qualquer acção contrária aos interesses da União ou susceptível de prejudicar a sua eficácia enquanto força coerente nas relações internacionais,<sup>15</sup> [...] e zelam pela conformidade das suas políticas nacionais com as posições comuns”*<sup>16</sup>

*“As missões diplomáticas e consulares dos Estados membros e as delegações da Comissão em terceiros países e nas conferências internacionais [...] concertam-se no sentido de assegurar o cumprimento e a implementação das posições comuns e de acções comuns decididas pelo Conselho. [...] Intensificam a sua cooperação trocando informações, procedendo a avaliações comuns e contribuindo para a implementação [das disposições previstas]”*<sup>17</sup>

Consequentemente, os Estados membros da União Europeia devem inscrever as respectivas políticas em matéria de segurança na tripla perspectiva de uma aproximação das suas prioridades e de uma harmonização das suas posições e das suas acções. A originalidade deste projecto europeu reside, em primeiro lugar, na sobreposição deste objectivo – que põe em destaque novos actores (Conselho Europeu, Comissão, Representações Permanentes em Bruxelas...) – sem que as políticas externas nacionais desapareçam, mas cujos processos de decisão sofrem profundas transformações.<sup>18</sup>

Para além dos textos e das declarações de intenção, o conteúdo real de uma tal evolução, aceite e assinada pelos chefes de Estado e do governo

---

14 Artigo J.1. al.1 do Tratado de Maastricht, *Os Tratados de Roma e de Maastricht. Textos Comparados, A Documentação Francesa*, Paris, 1995, p. 207.

15 Artigo J.1. al.4 do Tratado de Maastricht, *ibid*, p. 208.

16 Artigo J.2. al.2 do Tratado de Maastricht, *ibid*, p. 209.

17 Artigo J.6. do Tratado de Maastricht, *ibid*, p. 214.

18 Os objectivos fixados pela integração europeia em matéria de política externa comum não se encontram em nenhuma das outras construções regionais actualmente em curso. Nem a ALENA na América do Norte, nem a MERCOSUL na América do Sul projectam, de momento, chegar a uma tal comunitarização da política externa à escala regional.

dos Estados membros da União Europeia, coloca problemas. Se bem que a “europeização” da política externa seja apresentada desde há anos pelos membros da União Europeia como a solução ou a adaptação necessária às agitações de 1989-91, hoje em dia falta estudar o seu alcance exacto, as modalidades concretas, as implicações reais para os decisores, para os ministérios dos Negócios Estrangeiros europeus e para o conteúdo da política que estes últimos contribuem para elaborar. Esta “europeização” da política externa tem, com efeito, a ambiguidade de ser apresentada como um horizonte a alcançar progressivamente ao mesmo tempo que é vivida muito concretamente, no quotidiano, pelos decisores: reuniões entre os representantes dos Estados membros, harmonização das posições, informação dos parceiros, etc.

No momento em que está claramente expressa a ambição de fazer da União Europeia um actor-chave na cena mundial, em que esta ambição não deixa de ser confrontada com a prova dos factos (diferentes processos de paz na ex-Jugoslávia, crise na África dos Grandes Lagos, Tchécenia, etc.), e em que os Estados membros que compõem esta União Europeia continuam a esforçar-se por repensar a sua política externa no intuito de a adaptar aos imperativos do mundo pós-Guerra Fria, este objectivo de “europeização” da política externa continua a ser pouco conhecido e pouco estudado. Como funciona, no quotidiano, em exemplos concretos, a cooperação europeia na matéria? Como é que os ajustamentos implicados por esta cooperação são vividos pelos decisores de uma política externa nacional, nos respectivos ministérios? Nesta perspectiva, estudos muito recentes começaram a debruçar-se sobre certas “pequenas” diplomacias europeias (Irlanda, Dinamarca, Países Baixos...). Estes estudos permitem responder a uma questão importante: “como se comporta um Estado que não tinha uma forte tradição diplomática e que a União Europeia obriga a formular posições em certas questões internacionais?” Contudo, fica por desbravar uma outra questão, igualmente fundamental: como se comportam, no quadro da europeização das políticas externas, diplomacias que *já têm* as suas tradições próprias, as suas prioridades externas, a sua cultura burocrática e a sua visão do mundo? Estamos a pensar naturalmente nas potências que são a França, a Grã-Bretanha e a Alemanha, hoje levadas a cooperar, a reunir as suas posições, a unir os seus interesses, após terem moldado durante muito tempo a política europeia aos seus conflitos, depois às suas discórdias e mais tarde às suas diferenças. Actualmente parece ser essencial um estudo sobre o

que os observadores qualificam mais frequentemente como “grandes diplomacias europeias”.

Os autores dos primeiros estudos sobre as “pequenas diplomacias”, deploram a ausência de uma investigação empírica sobre estes “grandes” Estados,<sup>19</sup> que hoje em dia se estima estarem na origem de 80% das iniciativas em matéria de PESC, nomeadamente as principais questões internacionais. O que está em jogo é toda a questão da transformação da política externa da Europa, da sua reinvenção desde o fim da guerra fria e com ela a questão do actor europeu no novo sistema internacional. O que está em jogo, efectivamente, para além das micro-adaptações das políticas públicas muito específicas que são as políticas externas, é a transformação daquilo que foi durante muito tempo a própria essência das relações internacionais: a natureza das relações inter-estatais.

Aquilo a que chamamos habitualmente a “europeização da política externa” está longe de ser neutro para o futuro não apenas da prática da diplomacia, mas também do próprio conceito de política externa e, para além deste, para a concepção que se pode ter do Estado. Já não é original, hoje em dia, afirmar que este último não é o actor monolítico identificado por certos actores realistas (demonstração desde há muito conduzida pela sociologia do Estado e pelas abordagens críticas ou construtivistas). Mas o objectivo de uma europeização da política externa leva-nos a explorar pistas cujos resultados poderiam revelar-se ainda mais fatais ao Estado weberiano, em primeiro lugar porque este empreendimento, lançando-se – verdadeiramente pela primeira vez desde o fracasso da CED<sup>20</sup> em 1954 – à política externa, à segurança e, a prazo, à defesa, toca o coração da soberania, seguidamente porque se trata de uma tentativa de repensar a política externa que propõe nada menos do que a definição, através de um trabalho de peritos em redes, de verdadeiros interesses colectivos, ou seja, comuns a vários Estados. Por último, a política externa europeia, tal como é actualmente aplicada, sai precisamente do quadro estrito da política externa propriamente dita, ou seja, do campo “do soldado e do diplomata”, para retomar a expressão de Raymond Aron: não são as acções previstas no quadro do título V do Tratado de Maastricht revisitado em Amsterdão que presentemente dão maior visibilidade à

---

19 Ver nomeadamente B. Tonra, “Europeanisation of national Foreign Policies in the EU”, comunicação apresentada na Terceira Conferência IPSA, Viena, 16-19 de Setembro 1998.

20 Comunidade Europeia de DEFESA.

acção externa da União Europeia, mas antes uma série de acções conduzidas fora do âmbito diplomático (comerciais, culturais, de cooperação descentralizada, etc.), caracterizadas nomeadamente pela participação de actores não estatais.

Especialização em rede, definição de interesses que se querem não nacionais mas colectivos, abertura do processo decisório e da implementação da acção externa a actores não estatais: os ingredientes estão reunidos para que se possa falar de *transnacionalização da política externa*.

Mas a constatação não se fica por aqui, pois, assim formulada, pode levar a crer que os esforços empreendidos pelos Estados membros da União Europeia e os seus agentes no sentido de adaptar a política externa a uma sociedade mundial cada vez mais complexa estão prestes a ser bem sucedidas. Ora, é legítimo duvidar. Será que ainda se pode denominar de “política externa” este conjunto de acções externas que carece de coerência e cujas iniciativas – e mesmo controlo - escapam cada vez mais às burocracias do Estado e que nenhuma estratégia clara de *linkage* entre os diversos tipos de acção levados a cabo vem salvar da diluição? É que, efectivamente, existe uma dissolução da política externa europeia, com a transnacionalização do seu processo decisório.

Como analisar concretamente esta evolução? Ou, por outras palavras, como demonstrar cientificamente o que acaba de ser proposto? De nada serve, em primeiro lugar, entregar-se a uma única e enésima análise dos tratados europeus e das instituições da PESC, primeiro porque o texto, na matéria, não faz a prática, segundo, porque estes textos, moldados, ciselados pelos próprios Estados após duras negociações, têm muito cuidado em gerir a sensibilidade dos leviatões, lembrando as prerrogativas destes últimos e dissimulando os últimos ajustamentos burocráticos que constituem a prática quotidiana da PESC. O ângulo de ataque que aqui nos parece mais pertinente é sem dúvida o do casamento da sociologia do Estado com a análise de política pública. Quem são os verdadeiros actores desta PESC? Como trabalham no quotidiano? Que conclusões teóricas é permitido tirar daí?<sup>21</sup>

Este processo conduz-nos a três observações:

---

21 Ou, para retomar a questão fetiche que James Rosenau convida a ter em mente permanentemente como uma verdadeira opção: “of what is this an instance?”. Ver J.N. Rosenau, “Thinking theory thoroughly”, in J.N. Rosenau, *The scientific study of Foreign Policy*, Frances Pinter, Londres, 1980, pp. 19-31.

- a) A política externa e a *segurança europeia* já não são o que eram
- b) A PESC existe realmente e de nada serve negar a existência do processo a pretexto da suposta ineficácia do *outcome*.<sup>22</sup> É um constrangimento quotidiano para os decisores de política externa na Europa, obrigados a trabalhar num novo quadro: lembremos o artigo J.6. do Tratado de Maastricht: “ As missões [...] dos Estados membros e das delegações da Comissão em terceiros países e as conferências internacionais [...] concertam-se [...]”. Intensificam a sua cooperação trocando informações, procedendo a avaliações comuns e contribuindo para a implementação [das disposições previstas]. Este imperativo leva a uma europeização da política externa que se traduz ela própria numa tripla série de ajustamentos: europeização do processo decisório, europeização do discurso, europeização dos meios.
- c) esta tripla europeização leva a uma transnacionalização da política externa, ou seja, a pôr em causa o Estado weberiano, com as suas prerrogativas e o seu ideal soberanista.

## A POLÍTICA EXTERNA E A *SEGURANÇA EUROPEIA* JÁ NÃO SÃO O QUE ERAM...

Os objectivos fixados pelo tratado de Maastricht e desde então desenvolvidos têm um impacto profundo no trabalho quotidiano dos decisores europeus em matéria de política externa. Mas este objecto “política externa”, como se sabe, já antes tinha a sua complexidade, participando simultaneamente a) de uma problemática de relações internacionais – na medida em que estas são precisamente as políticas externas que contribuem, não por si só, mas sempre em grande parte, para moldar a cena mundial –, b) de uma problemática de política pública, como resultado de inter-acções ou de negociações entre as diferentes administrações, diferentes decisores, diferentes circuitos do processo decisório.

O fim da guerra fria tinha incontestavelmente suscitado uma primeira série de reacções que punham em causa os principais esquemas de análise da diplomacia, resultantes do pensamento realista e prevalecen-

---

22 Também este último ponto mereceria ser largamente posto em causa. A PESC é assim tão ineficaz? Mas a que é que chamamos PESC concretamente? E como avaliar a sua eficácia, quando os seus reais objectivos nem sempre são claramente visíveis? Aliás, são externos ou internos? Ver nomeadamente F. Charillon, “A PESC: reinventar a política externa”, n°3, 1999, pp. 113-120.

tes na época da bipolaridade: a prossecução de interesses nacionais que se supunha existirem, o primado de um Estado monolítico encarnado pelo seu chefe de executivo como actor e como unidade de análise de relações internacionais ou ainda a proeminência da tendência para o conflito. Entre as pistas que se esforçaram, desde o início dos anos 90, por fazer progredir a análise, uma série de trabalhos insistia nas dificuldades de adaptação sentidas pelas principais diplomacias face à complexidade de um novo período, que James Rosenau tinha qualificado em 1990 como “turbulência”.<sup>23</sup> Este período, marcado simultaneamente por recomposições geográficas (nomeadamente a regionalização), por uma interdependência crescente entre os diferentes desafios da cena mundial,<sup>24</sup> e pela multiplicação dos actores aptos a desenvolver actividades de alcance transnacional e que escapam ao controlo dos Estados,<sup>25</sup> obrigavam, além disso, as políticas externas a proceder a ajustamentos. A fim de manter a capacidade de se informar, de compreender e de reagir aos acontecimentos internacionais, estas políticas externas deviam efectivamente recorrer a quatros tipos de *aggiornamento*:<sup>26</sup>

a) **a multiplicação dos actores burocráticos.** Quer se trate de agentes encarregados pelo ministério dos Negócios Estrangeiros de acompanhar os aspectos cada vez mais numerosos da vida internacional ou de outros agentes que desenvolvem actividades externas noutros ministérios ou administrações, mas que não podem ser ignorados pelos decisores dos Negócios Estrangeiros, o número dos actores burocráticos envolvidos em actividades externas em nome do Estado multiplicou-se. O Ministério do Comércio Externo, da Economia e das Finanças

23 J.N. Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

24 Ver R.O. Keohane, J. S. Nye, *Power and interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown, Boston, 1977, 2ª edição 1989.

25 Ver a este respeito B. Badie, M-C. Smouts, *Le Retournement du Monde. Sociologie de la Scène Internationale*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1999 (3e éd.).

26 Neste aspecto encontram-se elementos importantes em trabalhos como:

- A. George, *Bridging the Gap. Theory and Practice in Foreign Policy* United States Institute for Peace, Washington D.C., 1993.
- J.A. Rosati, J. Hagan, M.W. Simpson, *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, Columbia, University of South California Press, 1994.
- A. Leander, R. Morgan et al., *New Diplomacy in the Post Cold War World*, St Martin's Press, New York, 1993.

Mais antigo, mas sempre enriquecedor: Ch.F. Herman, Ch. Kegley, J.N. Rosenau, *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Allen and Unwin, Boston, 1987, bem como J.N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Pinter, Londres, 1980.

ou ainda o próprio Ministério do Interior, apesar do que o seu nome indica, mantém actividades externas, têm nos seus organigramas uma secção internacional. As administrações regionais, locais também têm cada vez mais os seus próprios canais de actividade internacional, quer se trate de diálogo inter-regional, de cooperação descentralizada, etc.<sup>27</sup> Esta tendência tem dois tipos de consequências: 1- o ministro dos Negócios Estrangeiros, à partida e oficialmente o único encarregado das relações entre um determinado Estado e os seus homólogos no exterior, deve partilhar a iniciativa internacional com outros centros de decisão. 2- deve contar com peritos vindos de meios cada vez mais diversos, vendo assim a linha de conduta oficial que contribuiu para definir, parasitada por estes peritos e estas acções externas.

- b) **a consideração de estratégias de actores não estatais.** As estratégias seguidas por actores não estatais tão diversos como as ONG humanitárias, os grupos religiosos, as empresas privadas e por vezes simples indivíduos já não podem deixar de ser tidas em consideração na análise da prática diplomática. Efectivamente, são cada vez mais os actores a ter à sua disposição os meios para desenvolver uma acção internacional substancial, uma espécie de “diplomacia privada”, sustentada em objectivos exactos e uma lógica coerente. A sua acção não pode ser negligenciada pelos Estados, a partir do momento em que ocorrem mobilizações, em que se desenvolvem recursos, em que são tomadas decisões que podem ser de natureza a constringer ou, pelo contrário, a complementar a política externa oficial implementada pela direcção de uma região ou de um determinado desafio. Da interacção entre a política externa estatal e actividades não estatais, resulta uma série de diálogos entre actores, de reajustamentos dos processos decisórios de desenvolvimento de novos objectivos diplomáticos, que mudam simultaneamente o conteúdo do conceito de política externa e a prática desta política externa pelos decisores.<sup>28</sup> Sem mesmo ter ainda em conta a complexidade suplementar introduzida pela tentativa europeia de regionalizar a política externa,

---

27 Para uma análise desta multiplicação dos actores que participam na política externa, pode-se consultar B. Hocking, *Localizing Foreign Policy : Non Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York, Saint Martin's Press, 1993.

28 Ver F. Charillon *La Politique Étrangère à l'épreuve du Transnational. Une étude des diplomaties française et britannique dans la Guerre du Golfe*, Coll. Logique, du Politique, L'Harmattan, Paris, 1999.



já se fala, pois, em considerar que o exercício de uma política externa passa a inscrever-se no contexto de uma sociedade mundial onde a transnacionalidade de certos actores perturba consideravelmente a simplicidade de um mapa político composto unicamente por estados soberanos.

- c) **a regionalização da política externa.** Tanto do ponto de vista da fonte desta política externa (agrupamento das políticas externas nacionais na política externa comum, ou pelo menos maior concertação entre vários estados relativamente a problemas de política externa) como do ponto de vista do alvo a que se dirige (gestão multilateral dos problemas de uma região – como a África dos Grandes Lagos, o MERCOSUL, a Ásia Central), a gestão bilateral dos problemas que durante muito tempo marcou a diplomacia cede, além disso, o passo actualmente perante diálogos inter-regionais. Esta evolução – tanto recente como acentuada e rápida - não deixa de ter consequências importantes na prática da política externa, mas infelizmente, neste momento, é objecto de menos trabalhos.<sup>29</sup>
- d) **O estabelecimento de ligações (*linkages*)** entre temas e níveis de análises diferentes da actualidade internacional (segurança, economia, comércio, imigração, cooperação, cultura, etc.). Esta tendência para uma nova diplomacia “total” ou “global” requerida nomeadamente por certos actores não estatais<sup>30</sup> teria como objectivo reinventar a prática externa numa era de interdependência complexa ou mais exactamente ter em consideração novos parâmetros da cena mundial, que impõem tais revisões, condicionando o êxito da política externa numa área ao domínio de vários outros. Presentemente, esta evolução,

---

29 Seis obras-chave - quase todas muito recentes – podem ser citadas sobre a regionalização da política externa na Europa:

- M-F. Durand, A. de Vasconcelos (eds), *La PESC. Ouvrir l'Europe au Monde*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998.
- B. Hocking, D. Spence, *EU Member States Foreign Ministries. Change and Adaptation*, (a publicar), 1999.
- M. Holland (ed), *Common Foreign and Security Policy. The Record and Reforms*, Cassell, Londres, 1997.
- Ch. Lequesne, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la Politique Européenne de la France*, FNISP, Paris, 1993.
- E. Regelsberger, Ph. de Schoutheete, W. Wessels, *Foreign Policy of the European Union*, Lynne Rienner, Boulder (Col.), 1997.
- Jan Zielonka (ed), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Kluwer Law international, Londres, 1998.

30 Nomeadamente nas esferas comerciais, que reclamam um apoio do Estado à exportação. Ver o colóquio «A França exporta mais», Paris 1992 (não publicado, citado na tese, F. Charillon, *Etats et acteurs non étatiques en France et en Grande-Bretagne dans la guerre du Golfe : politique étrangère et stratégies non gouvernementales*, IEP de Paris, 1996.

observada por certos investigadores desde os anos 70,<sup>31</sup> ainda se encontra mais no discurso de muitos chefes de Estado.<sup>32</sup>

Multiplicação dos actores da política externa, regionalização desta, estabelecimento de ligações entre variados desafios: as três evoluções constatadas concorrem para a observação de um mesmo fenómeno, a saber a dificuldade, já para não dizer a impossibilidade, para uma dada política externa nacional, de se adaptar eficazmente, sem pesadas transformações simultaneamente dos organigramas, dos discursos, das acções e mesmo das culturas burocráticas.

Antes de abordar as mudanças introduzidas na Europa pelo objectivo que consiste em elaborar uma política externa e de segurança comum, há pelo menos três dificuldades científicas que devem ser mencionadas:

*1 – O carácter iconoclasta do próprio termo “política externa comum”.*

Apesar do carácter inelutável das evoluções acima mencionadas, o próprio conceito de política externa comum para o qual tendem hoje em dia os Estados membros da União Europeia, não é óbvio. Do ponto de vista da escola realista das relações internacionais, a política externa continua a ser a expressão do interesse nacional de um Estado, em competição com outros Estados. Neste esquema, o conceito de política externa **comum** pode, pois, surgir como um contra-senso ou uma heresia (salvo para reduzir uma tal política externa comum ou uma aliança clássica – portanto, provisória e constituída contra um inimigo concreto – o que não é o caso da União Europeia). Se, em contrapartida, aceitarmos a ideia da implementação possível, num futuro próximo, de uma política externa europeia comum, parece, ao invés, que são os esquemas teóricos realistas que, apesar dos seus contributos inegáveis para o estudo da política externa, necessitam de ser revistos. Seja qual for a postura adoptada, parece que a ambição proposta pela União Europeia impõe uma nova reflexão sobre o conceito e a prática da política externa na Europa.

---

31 Ver nomeadamente os trabalhos de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye.

32 Entre 1996 e 1997, os presidentes francês e americano, Jacques Chirac, e Bill Clinton, insistiram os dois na importância crescente das relações comerciais e económicas no que seria «a política externa do século XXI».

## 2 – A dificuldade de analisar “overlapping competences”

Esta política externa comum não é chamada a substituir as políticas externas nacionais dos Estados membros que compõem a União Europeia. Aqui trata-se mais de uma coexistência entre dois sistemas, de uma adaptação de certas políticas externas nacionais a uma ambição comum. Não há o **esbatimento** de uma política pública em benefício de um novo organigrama comunitário único, mas, isso sim, sobreposição de dois esquemas – nacional e comunitário -  **europeização** progressiva de um conjunto de práticas administrativas que continham outras tantas tradições, prioridades, “sub-culturas” burocráticas enraizadas. Isto implica ajustamentos, expectativas ou, pelo contrário, resistências da parte dos decisores que têm a missão de tomar em consideração este objectivo de europeização. Trata-se de um caso de adaptação de uma política estranha no sentido em que se entendem os trabalhos da ciência política das relações internacionais que se referem a este fenómeno.<sup>33</sup>

É-nos, portanto, impossível a) limitarmo-nos unicamente à proclamação deste objectivo de europeização tal como é formulado pelos tratados de Maastricht e de Amsterdão e acreditar nele ingenuamente e b) continuar a estudar as políticas externas nacionais como se este objectivo de comunitarização não existisse, embora a PESC tenha conhecido recentemente, de Sarajevo a Grozny, reveses de natureza a limitar a sua pertinência. Precisamos antes, num processo inter-accionista, de estudar, medir, avaliar o impacto deste objectivo europeu de política externa comum na prática da política externa dos Estados membros.

## 3 – A dificuldade de encontrar um estudo de caso para medir concretamente, no terreno, a europeização da política externa.

Como sempre que se trata de formular e seguidamente verificar hipóteses do funcionamento de uma ou várias políticas externas, a dificuldade epistemológica reside na escolha dos estudos de caso seleccionados para a análise científica. Um único estudo de caso demasiado específico permite analisar em profundidade uma situação, mas não garante de modo nenhum que as conclusões tiradas desta análise se mantenham

---

33 J.N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation*, op. cit.

válidas noutros casos.<sup>34</sup> A multiplicação dos estudos de caso continua a ser naturalmente ideal, mas diminui a viabilidade de uma investigação verdadeiramente científica, escorada num número suficiente de contactos com decisores-chave e na verificação dos elementos recolhidos junto dos agentes expatriados. A solução acaba por se concentrar o estudo num caso que – quando existe – se revela suficientemente exacto para ser estudado cientificamente, mas também suficientemente denso e significativo para ser explorado para fins teóricos e levar a conclusões mais gerais. Trata-se então, daquilo que James Rosenau qualifica de *hard case* e cuja existência varia em função dos tipos de política externa ou dos desafios que se deseja estudar.<sup>35</sup>

Nestas circunstâncias parece-nos que o caso da elaboração da política externa europeia em relação ao processo de paz do Médio Oriente desde 1991 permite medir muitas hipóteses. É da sua análise (assim como de vários pontos de comparação, designadamente a ex-Jugoslávia), que tiramos o essencial das nossas propostas.

## A PESCA “EUROPEÍZA” A POLÍTICA EXTERNA

A nossa hipótese central é que a política externa dos principais Estados membros da União Europeia, nomeadamente a França, a Grã-Bretanha, a Alemanha – sofre uma tripla evolução, observável sobretudo desde o início dos anos 90: europeização dos processos decisórios, europeização dos discursos e, a partir daí, transformação substancial da acção diplomática propriamente dita, que permite mobilizar novos meios, mas limitados por estrangimentos igualmente novos. É, portanto, a **prática** das políticas externas nacionais que é levada a evoluir profundamente, mas, além disso, é o próprio conceito de política externa, outrora ligado à soberania nacional, que deve ser revisto, especialmente nos Estados (como a França), marcados desde há vários séculos pelas retóricas do interesse nacional, do equilíbrio das potências e da *Realpolitik*.

---

34 O problema coloca-se, por exemplo, em relação ao célebre inquérito de Graham Allison sobre o processo decisório americano na crise dos mísseis de Cuba. G.T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missiles Crises*, Little Brown, Boston, 1971.

35 Ver nomeadamente J.N. Rosenau, *Turbulence in World Politics*, op. cit. ou J.N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, op. cit.

*A europeização do processo decisório*

Em primeiro lugar, verifica-se uma modificação real da política externa no sentido de uma europeização do processo decisório, o que implica várias evoluções:

- a) Um aumento de poder de centros de decisão ligados à cooperação entre parceiros europeus, dentro de circuitos decisórios novos, em termos de comunicação de informação e de transmissão de instruções. O peso crescente dos locais de coordenação inter-ministerial (SGCI em França, ou European Secretariat em Londres, por exemplo), é, neste aspecto, particularmente interessante.<sup>36</sup>
- b) O enraizamento progressivo de uma cultura de política externa multilateral, nas respectivas chancelarias, mesmo em Londres, onde o mito de uma diplomacia britânica, que recusa categoricamente ter em conta qualquer dimensão europeia para a sua política externa, não resiste a uma análise séria.

Há aqui dois aspectos que se afiguram fundamentais para medir as derrapagens induzidas pela cooperação europeia:

- a) A margem de manobra dos actores considerados tradicionalmente centrais para a elaboração de uma política externa nacional, essencialmente no ministério dos Negócios Estrangeiros, altera-se. Os conselheiros do Chefe de Estado ou do governo, o gabinete do ministro dos Negócios Estrangeiros, as direcções e sub-direcções geográficas vêm a sua posição no processo decisório deslocada, na medida em que passam a ter de contar com a existência de uma cooperação entre diferentes parceiros europeus.
- b) Além disso, o surgimento de outros actores, de outros centros de decisão decorre desta concertação.<sup>37</sup> Para além dos órgãos de coordenação inter-ministerial já mencionados, pode-se citar nomeadamente:

---

<sup>36</sup> Ver os trabalhos de Christian Lequesne.

<sup>37</sup> Em França, para além dos trabalhos de Christian Lequesne (op. cit.), foi realizada uma investigação deste tipo, mas sobre uma outra problemática que a da política externa, pelo politicólogo Didier Bigo na sua análise do processo decisório relativo às questões policiais na Europa. O seu estudo permite identificar agentes de ligação entre a decisão nacional e a rede europeia, novos locais de decisão cuja importância se revela capital ao ponto de, por vezes, apagar os locais de poder tradicionais, ou seja, normalmente ministeriais. Ver D. Bigo, *Polices en Réseau*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

o Comité político (COPO), o COREPER, a Direcção Geral de Relações Externas da Comissão (ou DG-E), as frequentes reuniões que congregam nomeadamente no comité político, os redactores, directores ou sub-directores geográficos ou temáticos dos ministérios dos Negócios Estrangeiros dos Estados membros da União Europeia, etc. A Unidade de planificação e de alerta rápido, cuja criação foi decidida em Amsterdão, o Alto representante para a PESC (idem), também fazem parte. Fora da Europa, os agentes nacionais e os agentes da União Europeia em funções no estrangeiro, nas representações diplomáticas, constituem um novo tipo de actor. Os “enviados especiais” ou os representantes da União Europeia no Estrangeiro constituem, também eles, casos muito interessantes. No final, parece que um processo decisório tipicamente europeu se substitui cada vez mais ao processo decisório puramente nacional, nos três principais estádios da produção de uma política externa:<sup>38</sup> a) especialização, b) formulação de posições, c) decisão de empreender *acções*.

#### *A europeização do discurso de política externa*

Num segundo tempo, parece que esta mutação que qualificamos de europeização não se limita à organização puramente formal dos organigramas do processo decisivo, mas toca o discurso de política externa formulado pelos decisores até às prioridades enunciadas por esse mesmo discurso. Para além do aparecimento de novos tipos de documentos e de um número de actores mais numeroso que contribui para a co-elaboração, o conteúdo das posições nacionais altera-se no sentido de uma harmonização e de uma regionalização dos desafios (o conceito de parceria euro-mediterrânica substitui, por exemplo o de “política árabe da França”), e de uma multiplicação dos temas evocados que reflecte preocupações próprias de instâncias europeias (a comissão, por exemplo), mais do que dos respectivos ministérios.

Em primeiro lugar e antes mesmo de qualquer análise do conteúdo deste discurso de política externa, parece que as políticas externas, a partir de agora cada uma delas em cooperação com os seus parceiros europeus, são formuladas em novos tipos de documentos, que circulam em novos locais

---

38 E que correspondem às três fases classicamente estudadas pelos analistas de política pública.

de decisão, os quais já não se limitam aos tradicionais telegramas diplomáticos ou notas ministeriais que compunham o essencial do circuito decisório da política externa, assim como a matéria-prima principal dos investigadores.

### **Exemplos de suportes “europeizados” para a expressão da política externa:**

- As declarações finais das cimeiras europeias (duas vezes por ano) mais as cimeiras extraordinárias.
- Os textos das posições e das acções comuns da União Europeia.<sup>39</sup>
- Os documentos dos correspondentes europeus (COREU. Ver acima), que se transformam em declarações comuns.
- Os relatórios dos chefes de missão diplomática dos Estados membros, efectuados e depois comunicados à Comissão a pedido da União Europeia.

Para além do tipo de suporte utilizado, é o conteúdo da mensagem que evolui. Há primeiro uma europeização dos discursos de política externa nacionais na medida em que a análise deste discurso deixa perceber a menção de temas ligados às actividades comunitárias mais do que às posições nacionais tradicionais. Certos temas, retomados pelos ministérios nacionais, provêm assim directamente de desenvolvimentos iniciados por actores comunitários, na comissão ou noutra local, como a conferência de Barcelona em 1995: estabelecimento de uma zona de comércio livre à escala mediterrânica, reforço da segurança no Próximo Oriente, melhoria do nível de vida regional, cooperação cultural, etc. Aqui verifica-se, portanto, a hipótese segundo a qual a preocupação de adaptar uma política externa (aqui harmonizando-a com as dos seus parceiros europeus) se salda por uma retórica regionalizada e pelo estabelecimento de ligações entre campos heterogéneos.

Em seguida há uma europeização do discurso num sentido completamente diferente: um certo número de opções de política externa tornou-se insustentável, enquanto que certos “dados adquiridos” da política externa europeia se tornaram incontornáveis. É que o desafio de uma posição de política externa mudou radicalmente com o imperativo de

---

<sup>39</sup> As declarações exprimem publicamente uma posição, um pedido ou uma expectativa da União Europeia em relação a um país terceiro ou a uma questão internacional. São intituladas «Declaração da União Europeia» quando o conselho se reúne e se pronuncia sobre uma questão internacional ou «Declaração da Presidência em nome da União Europeia» quando o conselho não se reúne. O número de declarações passou de 110 em 1994 a 163 em 1998.

consultar os parceiros. Efectivamente, hoje em dia já não basta ser capaz de definir uma posição nacional sobre um dado problema. Também é preciso obrigar a uma partilha desta posição pelos parceiros ou pelo menos não ficar isolado destes últimos após ter tomado posição, pois, infalivelmente, o objectivo de uma política externa e de segurança comum faz com que uma posição de política externa passe a ser julgada, para além do seu próprio conteúdo, pela sua capacidade de *convencer* os parceiros. Uma tomada de posição francesa sobre o conflito africano, por exemplo, com o qual os outros catorze Estados membros não estivessem de acordo, seria desde logo desacreditada, por um lado, por este efeito de “isolamento”, que enfraquece o actor que está na origem da proposta e, por outro lado, porque potências extra-europeias (aqui estamos a pensar forçosamente nos Estados-Unidos), tirariam partido deste isolamento para o enfraquecer ainda mais. Lembremo-nos, por exemplo, num domínio que toca simultaneamente a política externa e a defesa, do embaraço da França após a retoma dos ensaios nucleares de 1995, que só a Grã-Bretanha tinha explicitamente recusado condenar. Está bem longe o tempo em que a provocação (“Viva o Quebec livre!”) ou mesmo o murro dado unilateralmente na mesa, constituíam opções eficazes para uma política externa nacional.

Certos adversários da PESC – pelo menos tanto entre os universitários como entre os operacionais – gostam de resumir a situação acima descrita, declarando que ela só leva a formulação de “denominadores comuns mais pequenos”, que não têm muito a ver com a diplomacia digna deste nome. Tentando harmonizar as posições de uns e outros, explicam eles, anula-se a carga política da mensagem, mantendo-se apenas a forma mais plana possível. São testemunho disso as múltiplas posições comuns europeias que se contentam com profissões de fé a favor da democratização, contra a guerra ou a fome. É esquecer pelo menos duas coisas: por um lado, quer se queira quer não, este alisamento do discurso, quando efectivamente se observa, corresponde a uma mudança que afecta as políticas externas nacionais; por outro lado, não há só a europeização de discurso: também há a europeização dos meios.

#### *A europeização dos meios à disposição das “grandes” políticas externas*

Finalmente, são as próprias condições da política externa que se encontram assim profundamente alteradas pela inscrição desta no contexto



Europeu. Há novos meios que surgem à disposição dos decisores, mas também novos constrangimentos que suscitam um debate no seio daqueles que estão encarregados da formulação da política externa. A europeização dos meios diplomáticos vê-se, portanto, perante um dilema: a europeização proporciona aos Estados meios financeiros suplementares, assim como um valor acrescentado em termos de visibilidade, mas também implica uma complexificação do processo decisório e a implementação de acções comuns<sup>40</sup> que integram cada vez mais actores não estatais no processo.

Os elementos considerados pela ciência política como recursos que contribuem para a elaboração e a implementação da política externa são numerosos e inserem-se em registos muito variados.<sup>41</sup> No caso da União Europeia, somos obrigados a constatar que o contributo da PESC é de ordem principalmente financeira. Mas esta existência de meios financeiros suplementares tem muitas consequências, na medida em que eles não são colocados à disposição de uma política de poder clássico (armamento, etc.) mas, pelo contrário, servem para desenvolver novos tipos de acção que também vão contribuir para confundir as pistas e diluir a política externa que ainda há algumas décadas podia ser considerada como sendo a de um Estado weberiano.

É fácil demonstrar que o orçamento comunitário coloca ao serviço da acção da União Europeia um envelope financeiro que excede largamente os meios de que uma só potência média disporia.

No quadro europeu, a adição de tais meios financeiros permite aos Estados membros da União aspirar a um estatuto importante de investidor e, conseqüentemente, um papel em certos tipos de desafios internacionais: processo de paz no Médio Oriente, mas também a construção da paz na ex-Jugoslávia ou, mais geralmente, reconstrução após a saída de um conflito. Hoje em dia, a União Europeia fornece mais de metade dos fundos para assistência internacional ao desenvolvimento, mais de 50% da ajuda humanitária mundial. Financia um terço da ajuda mundial ao Médio Oriente (50% para os territórios palestinianos), aproximadamente

---

40 O Conselho estabelece acções comuns que fixam os objectivos, o alcance e os meios de que a União deverá dispor. Entre 1994 e 1998, 81 acções comuns foram estabelecidas pelo Conselho. Em 1998, a metade das 20 acções comuns estiveram relacionadas com a ex-Jugoslávia ou a Albânia. As outras seis prendiam-se com questões de não-proliferação, nomeadamente de armas nucleares.

41 Ver K.J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1992, pp. 82-268.

60% à Rússia e às Repúblicas nascidas da antiga União Soviética, 40% do esforço de reconstrução na Bósnia-Herzegovina. Este instrumento económico conjuga-se ele próprio de várias formas, permitindo pôr em prática medidas positivas (acordos comerciais, de cooperação, de associação, redução tarifária, ajudas, empréstimos...), medidas negativas (embargos ou boicotes, suspensão de acordos, suspensão ou retirada de ajuda, adiamento de empréstimos...), ligadas a um diálogo político concreto (com a Autoridade palestina), a certos critérios (respeito pelos direitos humanos...).<sup>42</sup>

Mas o que é preciso sobretudo reter é que este suplemento de meios permite *imaginar* – pois são inéditas – acções externas de um novo tipo e que têm a particularidade de acentuar o carácter transnacional da acção externa assim realizada. Por isso mesmo cada vez é mais difícil rotular estas acções de “política externa”. Entre estas novas acções contam-se pelo menos três que funcionam como diplomacia europeia.

Trata-se, em primeiro lugar, do *monitoring*, que consiste em supervisionar processos (eleitorais ou outros), combinando uma ajuda económica maciça com uma presença de agentes da União Europeia no terreno (normalmente consultores técnicos). A título de exemplo, pode-se citar a ECMM (European Community Monitoring Mission), criada em 1991 para observar a retirada jugoslava da Eslovénia e cujos agentes estão actualmente presentes na Albânia, na Bósnia, na RFJ e na Macedónia. A sua tarefa consiste a partir de agora em seguir os desenvolvimentos políticos, humanitários, militares e económicos das respectivas regiões e informar os Estados membros da União Europeia, graças às redes de informação constituídas por umas quarenta equipas a partir dos quartéis gerais situados em Sarajevo, Skopje, Tirana e Zagreb. Pode-se igualmente, dentro deste raciocínio, evocar a administração pela União Europeia da cidade de Mostar. O recurso a especializações técnicas privadas, a análises efectuadas por associações humanitárias ou por grupos religiosos é cada vez mais corrente.

Trata-se seguidamente das **parcerias inter-regionais**, que visam estabelecer quadros de trabalho de região a região entre a União, por um lado, e

---

42 Em 24 de Março de 1997, os acordos comerciais com a Birmânia foram suspensos devido às condições de trabalho das crianças neste país. A Nigéria em 1995, o Haiti em 1991 (após o golpe de Estado), o Sudão, o Zaire e o Malawi também foram sancionados pela União Europeia por ofensa aos direitos humanos.

outras regiões institucionalizadas (como o MERCOSUL) ou reconstruídas para a ocasião pela visão Europeia (como o conjunto dito dos “Terceiros Países Mediterrânicos” (TPM) ou “Países do Sul e do Leste Mediterrânico” (PSLM). Estas parcerias cobrem um espectro bastante amplo de temas, desde a cultura até à cooperação militar, geralmente articulados em torno de problemáticas reunidas sob o rótulo de “segurança”, no sentido muito lato do termo<sup>43</sup> (ver mais acima o processo dito de Barcelona).

Trata-se, finalmente, dos **programas de ajuda específicos**, que visam abertamente desenvolver, em regiões-alvo, sectores que nada têm a ver com o Estado, mas que, pelo contrário, procuram incentivar a iniciativa privada: criação de partidos políticos, desenvolvimento do sector bancário ou consolidação da vida associativa que pode passar pela ajuda a grupos religiosos. Neste aspecto, o programa TACIS, de ajuda à Rússia e às antigas Repúblicas soviéticas,<sup>44</sup> é bastante elucidativo. Este programa visa, desde 1991, fornecer ajuda técnica e financeira ao processo de transição liberal e democrática dos países em causa, nomeadamente reforçando todos os actores privados que podem alimentar esta evolução. Renovado em 1999 para o período de 2000-2006, o programa passa a estar apoiado num mecanismo denominado PCAs (Partnership and Cooperation Agreements), que reforça ainda mais esta parceria com o sector privado, em particular para a promoção do investimento.

Do ponto de vista da análise política (para não falar do resto...), há novos tipos de acção externa que colocam problemas, não por revelarem formas inéditas de diplomacia mas antes e justamente porque ainda se hesita em qualificar de diplomacia as acções empreendidas, sobretudo porque estas, em vez de reforçarem a “influência” que os Estados podem ter na cena mundial, não fazem senão assinalar a sua transnacionalização que muitos diplomatas vêem como uma adaptação bem sucedida mas que na realidade provoca uma diluição do leviatão.

---

43 Ver a este respeito os numerosos trabalhos de George Joffé, assim como os documentos elaborados pelo grupo de trabalho Euromesco, que podem ser consultados no site <http://www.euromed.net>

44 Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Cazaquistão, Kyrgyzstão, Moldávia, Tadjiquistão, Turkmenistão, Ucrânia, Uzbequistão e Mongólia.

*Esta europeização da política externa corresponde a uma transnacionalização e seguidamente a uma diluição da política externa e de segurança do Estado*

No fim, assiste-se efectivamente a uma modificação profunda da prática da política externa na Europa. Modificação como vimos, do processo decisório, do discurso, evolução dos meios e finalmente evolução da própria cultura diplomática, com as suas numerosas implicações teóricas. Muito simplesmente, a política externa, na União Europeia já não se faz da mesma maneira que no passado. Aqui trata-se realmente da redefinição da “grande política” que se pode resumir numa tripla transnacionalização. Transnacionalização, primeiro, no sentido em que se observa uma interligação crescente entre inicialmente os ministérios dos Negócios Estrangeiros, em seguida um nível de especialização e de acção supranacional e, terceiro, dos actores externos, não estatais, transnacionais, envolvidos no processo de política externa, porque chamados pelas autoridades comunitárias a juntar-se aos novos tipos de acção realizados (*monitoring*, etc.). Emergem então verdadeiras parcerias entre, por um lado, autoridades comunitárias encarregadas de imaginar acções exteriores que funcionam como política externa europeia e, por outro lado, actores tais como: as regiões e colectividades territoriais (nomeadamente para a cooperação descentralizada), as ONG humanitárias, as empresas, peritos ou universitários a quem são encomendados estudos, etc. Trata-se de uma abertura da diplomacia a outros actores, provocada pela europeização dessa mesma diplomacia. A DG-E, em Bruxelas, tem nomeadamente uma sub-direcção (Directorate B) “assuntos gerais e relações multilaterais”, que está ligada mais concretamente às relações com um certo número de actores não estatais. Nela se encontra nomeadamente um conselheiro para as questões de democratização, um outro para os direitos humanos. Uma outra sub-direcção nos Balcãs ocidentais e nas relações com os países europeus fora da União Europeia (Directorate D) comporta uma secção “Horizontal matters, technical assistance programmes, economic reconstruction” que gere no quotidiano as relações com bancos e outros actores não estatais.

Para além desta primeira transnacionalização da política externa na Europa, no sentido da “supranacionalização” desta, há uma segunda, no sentido da “parceria com actores transnacionais”, como se viu mais acima. Depois uma terceira no sentido em que se entende a definição dada no termo “transnacional” por Bertrand Badie e Marie-Claude Smouts

no seu ensaio *Le retournement du monde* (A reviravolta do mundo): As relações transnacionais designam todas as relações sociais que, por vontade deliberada ou por destino, se desenvolvem na cena mundial *para além* do quadro estatal nacional e que se realizam **escapando pelo menos parcialmente ao controlo ou à acção mediadora dos Estados**.<sup>45</sup> Em vez de uma “abertura”, devíamos falar de **porosidade**, pois verifica-se que a **sub-contratação** esperada pelos Estados membros se transforma em diluição. Por outras palavras, a esperança do Estado de poder instrumentalizar os actores privados solicitados por parcerias não se concretiza. Primeiro porque, por definição, estes actores privados não são actores de política externa e continuam a mover-se essencialmente por lógicas que não são as dos diplomatas. Estas lógicas privadas (quer se trate do lucro para as empresas, da legitimidade/visibilidade para as ONG humanitárias ou de outras), muito pelo contrário, entram em **contradição** com a lógica da política estrangeira que continua a ser uma lógica de **controlo** (controlo de um ambiente, controlo das actividades dos outros actores etc.).<sup>46</sup> No quadro de um projecto concreto (TACIS ou um outro), os actores privados são convocados para o apoio de uma acção externa na perspectiva de objectivos definidos pela complexa interacção entre o inter-governamental e o comunitário. Mas a partir do momento em que a sua participação deixe de lhes proporcionar os ganhos esperados, retiram-se desta parceria. Subsistem, em contrapartida, os temas que conseguiram impor, à força de serem consultados, à agenda da política externa e que se insinuam no “politicamente correcto” das prioridades externas europeias, ao ponto de as lançar em pistas demasiado numerosas e divididas para continuarem a fazer sentido sob a denominação de política externa ou mesmo de política *tout court*. A liberalização das economias do Magrebe (que corre mesmo o risco, a prazo, de provocar incidentes entre os Estados do Norte e do Sul do Mediterrâneo), a ajuda à Europa Central e Oriental em matéria de segurança nuclear ou ainda certas políticas audio-visuais correspondem mais a ambições privadas do que a objectivos públicos.

Pode-se, naturalmente, estimar que esta transnacionalização da política externa não é nova. Corresponde mesmo a uma tendência que, por um lado, aumentou antes mesmo da Guerra Fria e que sobretudo, por outro

---

45 B. Badie, M-C. Smouts, *Le retournement du monde*, op.cit.

46 Ver F. Charillon, *La Politique Étrangère à l'épreuve du Transnational*, op. cit., pp. 147-202.

lado, não é própria da Europa. Susan Strange, em *States and Markets* e em *The retreat of the State*,<sup>47</sup> tinha nomeadamente estudado a capacidade dos Estados Unidos para instrumentalizarem, no quadro da sua política externa, a omnipresença de um certo número de actores transnacionais de origem americana no mundo. Porém, o caso da União Europeia também comporta várias características inéditas.

Em primeiro lugar, constitui uma tentativa para “voltar a aniquilar” a política externa, repensando-a, reinventando-a totalmente. Não se trata de um simples ajustamento esforçando-se por organizar a captação/ /instrumentalização de actividades transnacionais já existentes, mas antes de pensar novas parcerias com o risco de criar ou incentivar a criação de actores transnacionais. O grupo de trabalho Euromesco e os comités sectoriais de peritos criados na sequência da conferência de Barcelona em 1995,<sup>48</sup> por exemplo, assim como outros actores deste tipo só devem a sua criação e seguidamente a sua sobrevivência à Comissão de Bruxelas e a sua própria vocação é contribuir para a reflexão comum sobre a acção externa. Trata-se de um traço absolutamente notável, se nos lembrarmos da pretensão do Estado weberiano de exercer o monopólio da acção externa.

Seguidamente, esta experiência traduz-se por uma série de relações que nada têm a ver com a política de poder tal como é conduzida pelos Estados Unidos e que justamente foi objecto dos trabalhos de Strange assim como, por exemplo, das investigações de Joseph Nye sobre o tema “soft power”.<sup>49</sup> No caso dos Estados Unidos, trata-se de operar um *linkage* entre um domínio em que o Estado americano usufrui de uma verdadeira superioridade de facto (a força militar) e outros domínios em que esta superioridade ainda está por adquirir (o comércio no Golfo, por exemplo, na sequência da intervenção militar de 1990-91). No caso europeu, vê-se mal, precisamente, como este mecanismo actua. E se há uma observação largamente partilhada pelos observadores da PESC, é precisamente a incapacidade dos europeus para transformarem a superioridade de mei-

---

47 S. Strange, *The Retreat of the State, The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996. S. Strange, *States and Markets*, Pinter Publishers, Londres, 1988.

48 A Euromesco (Euro-Mediterranean Study Commission) reúne 32 institutos de política externa, a partir de uma decisão tomada em Lisboa em Junho de 1996, com o apoio financeiro da Comissão Europeia para trabalhar na prevenção dos conflitos, no desarmamento, na cooperação política e de segurança.

49 J. Nye, *Bound to Lead. The changing Nature of American Power*, Basic Books, New York, 1990.

os orçamentais à sua disposição (ver mais acima),<sup>50</sup> em influência política proporcional. Na ex-Jugoslávia, tal como no Médio Oriente, a impressão que prevalece é que são os europeus que pagam (as eleições, as reconstruções, etc.) e os Americanos que dirigem o processo político desde os acordos de Washington aos de Dayton.

É certo que, tendo em conta os meios financeiros do actor “União Europeia”, a retoma sob o rótulo “europeu” de posições de políticas externas nacionais actua por vezes como um multiplicador de visibilidade e de influência. O envio de observadores ou de representantes, de coordenadores (para as eleições palestinianas, russas ou sul-africanas...), ou de um administrador para uma cidade (Mostar), o diálogo de bloco regional a bloco regional (países terceiros mediterrânicos) e também ASEAN, MERCOSUL, Conselho de Cooperação do Golfo...), as propostas de conferência internacional (sobre o Afeganistão, o Camboja...) são talvez, por vezes, de natureza a reforçar o peso das principais diplomacias europeias. Mas este excedente de visibilidade é acompanhado de uma confusão dos géneros que confina naquilo a que chamamos aqui diluição da política externa. Se existe acção externa, esta não se concretiza no quadro estrito do Título V do tratado de Maastricht, relativamente à política externa comum. O paradoxo da identidade europeia no cenário mundial, hoje em dia, é o facto de se constatar que a presença europeia, quando é bem recebida como tal pelos outros actores, resulta de tudo excepto do segundo pilar. Quando a Europa consegue tomar a iniciativa, é precisamente pela ligação que existe com outras políticas comunitárias: comercial, humanitária, desenvolvimento, não proliferação... Ora estas dimensões não fazem parte explicitamente da PESC.<sup>51</sup>

Os mais optimistas estimam que neste caso se trata de uma estratégia europeia, que consiste em voluntariamente não dar a designação de “política externa” a qualquer coisa que efectivamente faz parte dela, por variados motivos, designadamente a vontade de não entrar em confronto explícito com os Estados Unidos. Mas o mais provável é que a razão pela qual não poderíamos falar de política externa é que este qualificativo pressupõe uma unidade, uma coerência nos objectivos a prosseguir. Não

---

50 Não só o orçamento comunitário permite largamente rivalizar com os meios financeiros dos Estados Unidos, como ainda por cima não está sujeito aos jogos políticos do congresso, que reprimem consideravelmente a margem de manobra diplomática do executivo americano.

51 Por exemplo, a ajuda ao desenvolvimento é objecto do título XVII art.130 do tratado sobre as Comunidades Europeias e não do título V sobre a política externa.

é o caso neste momento, não necessariamente pelas razões invocadas pelos especialistas das instituições europeias,<sup>52</sup> mas antes porque o resultado obtido é contrário aos objectivos que sustentam a experiência implementada.

Em primeiro lugar, a PESC visava a construção de uma identidade europeia em matéria de política externa, que fosse mais visível na cena mundial do que a multiplicidade das pequenas diplomacias nacionais dos Estados membros. Mas o baralhar das cartas, a multiplicação das autoridades habilitadas a exprimir-se em nome da Europa<sup>53</sup> vêm tornar este horizonte pelo menos incerto.

Seguidamente, a PESC tinha como outro objectivo a possibilidade de iniciar acções externas que estivessem libertas dos constrangimentos nacionais. Não só este não é o caso, como se pode mesmo argumentar que para além da “frente doméstica” outrora explorada por Putnam, Evans e Jacobson,<sup>54</sup> se acrescenta hoje um duplo constrangimento “de parceria”: a que é em primeiro lugar originária da parceria entre os próprios Estados membros e que impõe a qualquer posição de política externa ser “convigente” aos olhos dos parceiros (ver mais acima); a que igualmente provém de um outro tipo de parcerias com os actores não estatais, associados ao processo de acção externa.

Finalmente, a “transnacionalização” da política externa, que começou por ser empreendida como tentativa de abrir e adaptar as diplomacias europeias ao mundo mais complexo, constitui uma engrenagem que já não é controlada. Com a multiplicação dos actores, das especializações e das redes, assiste-se à sobreposição de níveis de intervenção múltiplos que já não constituem uma ferramenta de política externa, mas contribuem para a diluição desta última. A fuga para a frente é tal que qualquer nova autoridade criada para devolver coerência ao conjunto (como a nomeação de Javier Solana em 1999 como primeiro “Senhor PESC” da União Europeia), vem infalivelmente sobrepor-se aos centros de decisão já existentes e crescer à confusão.

\* \* \*

---

52 Quer se trate do famoso *expectations-capacilities Gap*, da falta de vontade comum ou da falta de rigor institucional aparente nos tratados.

53 Ver nota nº28.

54 P.B. Evans, H.K. Jacobson, R.D. Putnam, *Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, 1993.



Hoje em dia é praticamente impossível definir um esquema claro do processo decisório da PESC e muitos estudantes em tese esgotam-se, por vezes em vão. Não são tanto as instituições europeias nem a tecnocracia de Bruxelas que estão em causa mas a amplitude e a natureza do próprio objectivo, sabendo abrir a lógicas e actores externos um domínio de acção pública até então marcado com o selo do monopólio estatal mais absoluto. O Estado weberiano, de qualquer modo, tenta aqui organizar a sua própria reforma, a sua própria abertura ou mesmo a desdiferenciação da sua burocracia. A aventura é no mínimo, arriscada.

A suposta sub-contratação, o relacionamento descontrolado, a natureza incerta da “diplomacia global” e a tentativa do Estado weberiano, na Europa, de reinventar a política externa num mundo transnacional, recuperando o controlo, não dá resultados eloquentes. É efectivamente isto que poderá pôr em causa a PESC: adaptar a “grande política” diversificando-a na base, captar as estratégias de actores não estatais cada vez mais influentes, estabelecendo com eles parcerias; pôr fim à perda de autoridade do leviatão simultaneamente comunitarizando-o e abrindo as suas perspectivas. A tarefa não é pequena e suscita numerosas dúvidas. Qual será o resultado, em primeiro lugar, desta coabitação de competências sobrepostas, que não acabam e que nada vem definitivamente separar? Esta comunicação continua a ser, pois, acima de tudo, um programa de investigação ou uma série de propostas para novas pistas. O estudo da europeização da política externa como tentativa para adaptar o controlo das burocracias weberianas numa cena mundial muito rebelde teria muito a ganhar com uma comparação com os trabalhos existentes no mesmo âmbito sobre o terceiro pilar. Este último, caracterizado por acções bem concretas e a implementação de novas burocracias policiais oferece outras dificuldades e não outras facilidades para além do estudo de um objecto tão vago como a diplomacia, feita de declarações e de telegramas, de retóricas e de efeitos de manga, mais do que de factos: de qualquer forma, de *process* mais do que de *oucome*, de *making* mais do que de *implementation*.

Além disso, é em relação a uma nova abordagem de análise do âmbito internacional que gostaríamos de suscitar reacções: a que consiste, para além das compartimentações teóricas e disciplinares, em pôr em causa o que vamos qualificar pudicamente de “uma certa visão” das relações internacionais. O regresso da sociologia, a manutenção da análise de política pública contribui para a redescoberta das relações ditas interna-

cionais. A política externa, pela sua própria natureza, presta-se especialmente a isso. A PESC, pela ambição ambígua que propõe, obriga-nos a isso.

## A EUROPA E A SEGURANÇA, ALGUMAS PERSPECTIVAS

Diluição do conceito de segurança, diluição da visão de política externa: deve-se concluir daí uma incapacidade da Europa em gerir as questões de segurança? Para proceder definitivamente a esta avaliação precisaríamos ainda de ter uma ideia exacta do que são os objectivos europeus na matéria. Ora estes objectivos continuam a ser vagos. A Europa deseja verdadeiramente montar uma força de intervenção capaz de projectar forças num terreno externo? Deseja verdadeiramente emancipar-se dos Estados Unidos nas questões militares e definir um interesse, uma visão europeia que seja válida para todos os Estados membros? Este é efectivamente o sentido em que abundam os textos oficiais, especialmente depois dos Conselhos de Colónia e Helsínquia em 1999.

No entanto, há outras vozes mais cínicas, que propõem outras interpretações do que poderia ser o imperativo de segurança na Europa. Pelo menos quatro análises merecem ser mencionadas. Estas análises relativizam de uma forma singular os balanços negativos da Europa da segurança:

- a) em primeiro lugar a análise dita “realista”, proposta nomeadamente por R. Keohane e S. Hoffmann, desde o início dos anos 90, na sua obra *The new European Community*. Segundo estes autores, não haveria um projecto europeu comum em matéria de segurança, mas antes uma estratégia franco-alemã que visa institucionalizar a superioridade de Paris e de Berlim sobre os seus vizinhos. Não é de surpreender, portanto, que não surja nenhum projecto de segurança verdadeiramente comum já que existe sobretudo um polo duplo e não uma federação. Os autores e com eles muitos outros analistas, lembram que a Comunidade Europeia foi criada num período de Guerra Fria, para proteger primeiro a França e a Alemanha da ameaça soviética e que, nesse sentido, o projecto de segurança europeu, desde 1991, deixou de se justificar.
- b) seguidamente a análise atlantista, que não deixa de lembrar que a Europa tem uma política de segurança comum: esta chama-se NATO.

E em Londres, mas também em Berlim, em Haia ou em Lisboa, há vezes que se elevam reclamando que este trunfo precioso não deveria ser posto em causa por qualquer especulação política. Se a Bósnia e depois o Kosovo, com as divergências euro-americanas que lá foram observadas, enfraqueceram um pouco o argumento, não é menos verdade que a aliança atlântica surge, hoje em dia, como o único instrumento de segurança em funcionamento.

- c) A análise dita “internista” também não deixa de ser interessante. Esta análise insiste no facto de a Europa ter sido construída sobretudo para pôr fim aos “suicídios” ou “guerras civis” dos europeus, tal como a primeira metade do século os conheceu. Os conflitos franco-alemães, em particular, deviam ser tornados impossíveis e esse era realmente o projecto dos pais fundadores da Europa. Este objectivo foi atingido. Hoje em dia, os franceses e os alemães já não se batem pelos Balcãs, independentemente da intensidade do drama que aí se vive, o que era inimaginável no início do século.
- d) resta por fim uma última análise, igualmente positiva para a Europa. Esta, como podemos sublinhar, já dispõe de uma arma: a arma económica. A Europa é rica não se priva de exibir o facto no apoio de escolhas políticas. O financiamento e a supervisão de eleições, a construção de estradas, escolas ou aeroportos, a ajuda humanitária de emergência são instrumentos que podem ser rapidamente mobilizados, numa perspectiva mais política do que por vezes se imagina, num duplo sentido. Por um lado, a União pode intervir rapidamente em certos dossiers em que Washington é refreado por um congresso sempre desejoso de travar a despesa quando não se trata de um aliado privilegiado. É aquilo a que podemos chamar uma “diplomacia do espaço vago”, que visa aproveitar as ausências americanas. Complementaridade na rivalidade, a Europa pode desempenhar um papel que não é apenas complementar. Por outro lado, a acção dos Quinze é muitas vezes concreta e, portanto, visível no terreno. É certo que se pode lamentar a confinção a uma política “por baixo”, mas também se pode medir o que isso representa em termos de imagem para a Europa: “um camião carregado entregue ao município de Gaza é tão importante como um enésimo aperto de mão entre Rabin e Arafat”, resumia - um pouco optimista, é certo - um diplomata europeu...<sup>55</sup> Mas aí está uma outra invenção: a política

---

55 Citado no jornal *Le Figaro* de 8 de Fevereiro de 1995.

externa de proximidade na qual os europeus apostam a longo prazo e que privilegia os interlocutores locais mais do que os nacionais, as redes no terreno mais do que apenas burocráticas, os líderes de opinião mais do que apenas as chancelarias.<sup>56</sup>

## PARA UMA ESTRATÉGIA EUROPEIA DE *LINKAGE*

Na Bósnia, tal como no Médio Oriente, prevalece a impressão de que é a Europa que faz a aposta e os Estados Unidos que colhem os frutos. O contribuinte europeu que paga e a superpotência americana que se impõe. Dayton foi um exemplo particularmente claro e a intransigência americano-israelita em excluir os Quinze do processo de paz outro exemplo. Há duas conclusões que se podem tirar. A primeira é que a situação é evidentemente insatisfatória e que a Europa não pode contentar-se em pagar a pronto sem retorno político do investimento, felicitando-se a cada dia pelo facto de já não haver guerra franco-alemã: é certamente encorajador, como lembramos mais acima, mas é necessário ir mais longe. A segunda é que a salvação está sem dúvida no conceito de *linkage*, caro aos americanos, ou seja na capacidade de ligar um domínio de superioridade a um outro, de se apoiar num registo forte para colmatar um défice de eficácia.

Os Estados Unidos não deixaram, após a crise do Golfo, de transformar a sua superioridade militar em domínio económico e comercial. Só eles estavam – e continuam a estar – em condições de proteger militarmente monarquias petrolíferas sempre prontas a adquirir os armamentos mais sofisticados, mas pouco inclinadas a utilizá-los elas próprias. Consequentemente, só eles têm hoje os mercados do Golfo, nomeadamente em matéria de armamento. A equação é simples: quando a protecção militar é americana, os contratos chorudos também o devem ser. Eis aqui um exemplo perfeitamente conseguido de estabelecimento de uma ligação entre o domínio militar e o domínio económico-comercial. Uma presença de um certo tipo numa região deve servir para assegurar a supremacia num outro tipo e os Estados Unidos são mestres no desgaste do poder.

---

<sup>56</sup> Ver os exemplos desenvolvidos em M-F. Durand, A. de Vasconcelos, *La PESC, Ouvrir l'Europe au Monde*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998.

A Europa carece é certo, de certos meios para desenvolver uma tal estratégia. Como utilizar os meios financeiros comunitários para assegurar uma presença militar sem exército comum nem mesmo vontade partilhada de o construir? Mas a Europa é um mercado importante, é uma potência económica e financeira – portanto, um parceiro capitalista - notável. É igualmente um conjunto geo-político que, cada vez mais, desenvolve preferências estratégicas desde a parceria com os países ACP até ao apoio à autoridade palestina, passando por uma política leste-europeia ou o diálogo crítico com o Irão. Ligar as duas dimensões, ou seja, transformar o poder económico da Europa em autoridade política capaz de fazer pressão sobre os interlocutores pressupõe uma mudança de atitude, mais do que um suplemento de meios. Uma tal evolução consistiria em ousar brandir a arma económica de forma negativa e já não apenas positiva, ou seja, sancionar o campo adverso ao mesmo tempo que se fornece ajuda aos parceiros. Se a Europa é um grande mercado, também é um mercado que se pode fechar. Se a Europa é um bloco económico que assina acordos, também pode congelar as suas relações com certos países. Para retomar o exemplo do Médio Oriente: principal parceiro comercial de Israel com 35% das suas exportações e 50% das suas importações, a União Europeia também assinou acordos de associação com os países do Sul e do Leste do Mediterrâneo, ao mesmo tempo que promovia uma parceria euro-mediterrânica global. Não é fácil imaginar um país recusar reconhecer a Europa como interlocutor diplomático legítimo se esta atitude aumentar de forma credível o risco de perder uma saída comercial vital.

A Europa, como todos sabemos, ainda tem muito a fazer em matéria de política externa comum e mais ainda de defesa. Mas as fórmulas mágicas habituais por si só não mudam nada, tanto mais que normalmente são infundadas. Os meios não faltam e em termos de vontade política, os desafios não se confinam a simples acordos institucionais ou modalidades de processo decisório. É o próprio conceito de política externa e a prática desta última que têm de ser reinventados, impondo-se que sejam repensados tabus como a soberania, o interesse nacional, o prestígio diplomático, o poder. A saída está primeiro na reflexão política e depois na passagem à *praxis*. Neste sentido, a PESC é pioneira e pretende inventar a acção externa do século XXI. O objectivo é nobre, os riscos de fracasso são grandes, mas à escala desta perspectiva, o fracasso ainda não se produziu.



# O Significado da Segurança no Médio Oriente\*

*Pinar Bilgin*

*Universidade de Bilkent, Ankara*

---

\* Intervenção proferida no âmbito da Conferência “Segurança para o Século XXI”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Novembro de 2000.





O Médio Oriente é uma região onde as concepções rivais de segurança entram frequentemente em colisão. Um exemplo flagrante é a situação Israel/Palestina. Em Israel, os chamados “securityists”<sup>1</sup> dominaram o discurso público durante anos, vendo os acontecimentos através de uma objectiva militar e exercendo um poder militar esmagador para manter a “segurança”<sup>2</sup>. Esta abordagem à “paz” tem sido caracterizada pelo princípio da “paz com segurança”, que realçou o possível impacto das concessões territoriais nas necessidades de defesa estratégica de Israel relativamente aos estados árabes. Esta concepção da segurança contrasta claramente com a dos activistas da paz israelitas que, desde há anos, têm vindo a lutar contra este discurso dominante.<sup>3</sup> No rescaldo imediato da assinatura dos Acordos de Oslo (1993), adoptaram o slogan “a paz é a minha segurança”, para celebrar o processo de paz que então prometia tanto a tantos.

Passaram-se quase sete anos sobre a assinatura dos Acordos de Oslo. A sua implementação até ao momento revela à sociedade que a “paz com segurança” também era o princípio orientador da equipa israelita que negociou o documento de Oslo. Os Acordos de Oslo, na prática, traduziram-se pela manutenção da “paz” definida como a ausência de guerra e na criação daquilo que um autor designou por uma “matriz de controlo”<sup>4</sup> na Faixa Ocidental, Gaza e zonas de Jerusalém, onde a Autoridade Palestiniana assumiu a responsabilidade de manter a “segurança”, muitas vezes à custa dos direitos humanos, e onde o governo Israelita controla aspectos da vida palestiniana sem ocupar muito território. Esta situação levou alguns observadores a questionarem-se sobre se a situação dos direitos humanos nos territórios actualmente controlados pela Autoridade Palestiniana não estaria melhor sem o “processo de paz”.<sup>5</sup>

Com efeito, no “dia seguinte”, o acordo de paz pode nem sempre trazer segurança a nível individual ou colectivo. A maioria das vezes, os processos de paz apontam para o fim da violência entre as partes envolvidas, negligenciando as dificuldades com que se debatem aqueles

1 Conforme original.

2 Ver por exemplo, “The Israeli Concept of National Security” in *National Security and Democracy in Israel*, ed. Avner Yaniv (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1993) 11-53.

3 Mordechal Bar-on, *In Pursuit of Peace: A History of the Israeli Peace Movement* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1996).

4 Jeff Halper, “The 94 Percent Solution: A Matrix of Control”, *Middle East Report* 216 (Outono de 2000) 14-19.

5 Halper, 15; Human Rights Watch, “An Analysis of the Wye River Memorandum”, Nova Iorque, Novembro de 1998, *Journal of Palestine Studies* XXVIII:2 (Inverno de 1999) 162-164.

que estão por dentro do conflito e que continuam a sofrer de divisões de poder e privilégios desiguais.<sup>6</sup> A questão neste ponto é que a “segurança”, quando concebida e praticada em termos restritos, não fornece “paz”, e muito menos uma “paz estável”.<sup>7</sup> Esta última implica a eliminação da “violência estrutural”, assim como da “violência directa”, por forma a que tanto os indivíduos como os grupos sociais possam realizar-se como seres humanos.<sup>8</sup> Deste modo, a procura de uma “segurança estável” no Médio Oriente deve ter em conta os significados múltiplos e díspares de “paz” e “segurança” existentes na região.

Escusado será dizer que uma coisa é afirmar que existem múltiplos significados da segurança no Médio Oriente e que estes entram frequentemente em colisão, e outra, totalmente diferente, é compreender as raízes destas diferenças e tentar apontar para caminhos que permitam encontrar uma base comum. Numa tentativa para compreender as raízes dos múltiplos significados da segurança na região, este texto procura identificar e analisar quatro discursos de segurança que são estruturados em torno das divergentes representações da região. Analisando a literatura sobre Geografia Política<sup>9</sup>, dir-se-á que as representações geográficas nada têm de “natural” ou “neutro”. Na verdade, ao longo da história, o objectivo impulsionador da identificação e da denominação dos locais geográficos foram, quase sempre, os interesses estratégicos militares. Por exemplo, a razão pela qual as terras a sudoeste da Ásia e ao Norte da África foram imaginadas e rotuladas como “Médio Oriente”<sup>10</sup>, é que esta representação particular ajudou os estrategas britânicos (e mais tarde os norte-americanos) a pensar e a organizar as acções para manter a segurança nesta parte do mundo.<sup>11</sup>

---

6 Simona Sharoni, “Gendering Conflict and Peace in Israel/Palestine and the North of Ireland,” *Millennium: Journal of International Studies* 27;4 (1998) 1061-1098.

7 Kenneth Boulding, *Stable Peace* (Austin: University of Texas Press, 1978).

8 Johan Galtung, “Violence, War and Peace Research”, *Journal of Peace Research* 6:3 (1969) 167-192; *Peace by Peaceful Means* (Londres: Sage with PRIO, 1996).

9 Ver, por exemplo, P.J. Tylor, “A Theory and Practice of Regions: The Case of Europe”, *Environment and Planning D: Society and Space* 9 (1991) 183-195; John Agnew e Stuart Corbridge, *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy* (New York: Routledge, 1995); John Agnew, *Geopolitics: Revisioning World Politics* (Londres: Routledge, 1998).

10 Os problemas de linguagem parecem ser inevitáveis num projecto que procura dismantlar as representações existentes na política mundial. Deste modo, o termo “Médio Oriente” continua aqui a ser utilizado, ao mesmo tempo que sublinha o seu carácter fortuito e contestado.

11 Este argumento é desenvolvido mais adiante na obra de Pinar Bilgin “Inventing Middle East? The Making of Regions Through Security Discourses”, in *The Middle East in a Globalized World*, Bjørn Ulav Utvik e Knut S. Viljør, eds. (Bergen: Nordic Society for Middle Eastern Studies, 2000) 10-37.

A análise da interpelação entre as representações geográficas e os discursos sobre a segurança não tem como único objectivo revelar os interesses estratégicos militares subjacentes à formação das regiões, mas também apontar para formas segundo as quais as representações moldam e constroem as políticas de segurança de vários actores, a níveis múltiplos, pois, como John Agnew e Stuart Corbridge afirmaram, “designar uma área como “islâmica” ou “ocidental”, não é apenas atribuí-lhe um nome, mas também rotulá-la em termos da sua política e do tipo de política internacional que a sua “natureza” exige<sup>12</sup>”. De facto, ao longo do século XX, as representações do Médio Oriente subscreveram práticas de segurança que foram consideradas adequadas para o carácter da região. Por exemplo, representar o Médio Oriente como a região que “melhor se enquadra” na teoria realista da política internacional<sup>13</sup> teve o efeito (embora indirecto) de privilegiar certas práticas de segurança (como a campanha de bombardeamentos de 1998-1999, no intuito de obter a cooperação iraquiana com a equipa das Nações Unidas que inspeccionava as armas iraquianas do programa de destruição em massa), ao mesmo tempo que marginalizava outras (como a adopção de uma política a longo prazo, mais abrangente, de criar uma zona anti-nuclear no Médio Oriente). Ao procurar manter a segurança no Médio Oriente, os políticos adoptaram práticas de segurança que foram inspiradas nesta representação dominante. O que sugeriu precisamente esta representação foi, por sua vez, a concepção militarizada de “zero sum” e a perspectiva estatal de segurança adoptada pelos seus inventores.<sup>14</sup>

Ter consciência daquilo a que Simon Dalby chamou a “política da especificação geográfica da política”<sup>15</sup> e explorar a inter-relação entre as representações regionais e os discursos da segurança tem implicações práticas mais amplas, na medida em que ajuda a revelar o papel que a intervenção humana desempenhou no passado e pode vir a desempenhar no futuro. Assim, em contraste com as simplificações de alguns, que adoptam uma visão cíclica da história mundial e sublinham a continua-

12 Agnew e Corbridge, *Mastering Space*, 48.

13 Joseph S. Nye, Jr. *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* (Nova Iorque: Harper Collins, 1993) 147.

14 Este argumento é desenvolvido mais adiante por Pinar Bilgin, “Whose Middle East? Geopolitical Inventions and Practices of Security,” in *Security, Community and Emancipation: Critical Security Studies in Global Politics*, Ken Booth, ed. (Boulder, CO: Lynne Rienner, no prelo).

15 Simon Dalby, “Critical Geopolitics: Discourse, Difference and Dissent,” *Environment and Planning D: Society and Space* 9 (1991) 274.

de, a repetição e a necessidade de uma disponibilidade constante para a guerra, este texto vai defender a criação de uma comunidade de segurança, na tentativa de caminhar no sentido da “segurança estável”, definida não apenas como a ausência de “violência directa”, mas como um processo de “emancipação”.<sup>16</sup>

Assim, em primeiro lugar, este texto vai descrever sucintamente quatro discursos de segurança regional, designadamente o discurso da segurança no Médio Oriente, da segurança nacional árabe, da segurança no Mediterrâneo e o discurso islamita sobre segurança. As concepções de segurança contraditórias nas quais se radicam serão igualmente identificadas. Em seguida será feita uma abordagem sobre a “comunidade da segurança” e determinar-se-á se existe ou não potencial para que essa comunidade seja criada no Médio Oriente, nomeadamente através da observação dos acontecimentos regionais nos últimos anos do século XX, numa tentativa de ver como este período funcionou em termos dos discursos e práticas da segurança no Médio Oriente. O objectivo aqui é começar a compreender como poderá vir a ser o século XXI no que se refere à segurança no Médio Oriente.

## DISCURSOS CONTRADITÓRIOS SOBRE (IN)SEGURANÇA REGIONAL

### *O Discurso da Segurança no Médio Oriente*

Aquilo que se designa como o “discurso da segurança no Médio Oriente”, baseia-se nas concepções e práticas de segurança nos EUA durante a Guerra Fria, que mantiveram mais ou menos os mesmos princípios no período pós-Guerra Fria. O discurso da segurança no Médio Oriente destinava-se principalmente a manter a segurança dos interesses dos EUA na região e a sua defesa militar contra outros actores externos, tais como a União Soviética, que teve capacidade para pôr em risco o *status quo* regional e/ou global. Os interesses de segurança dos EUA no Médio Oriente, durante o período da Guerra Fria, podiam resumir-se ao fluxo

---

16 Ken Booth, “Security and Emancipation”, *Review of International Studies* 17:4 (1991) 313-326; “Three Tyrannies”, in *Human Rights in Global Politics*, Tim Dunne e Nicholas J. Wheeler, eds. (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); Richard Wyn Jones, *Security, Strategy and Critical Theory* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999).

não perturbado do petróleo a preços razoáveis, à cessação do conflito israelo-árabe, à prevenção da emergência de uma hegemonia regional e à manutenção de regimes “amigáveis” que fossem sensíveis a estas preocupações.<sup>17</sup> Isto era (e ainda é) uma concepção de segurança de cima para baixo, que privilegia o *status quo*.

Este discurso é de cima para baixo porque as ameaças à segurança são definidas, em grande medida, mais na perspectiva das potências externas do que dos próprios actores regionais. Não obstante alguns estados regionais, como a Turquia, Israel e a Arábia Saudita, partilharem, em grande medida, este discurso, muitos políticos árabes mostram-se determinados a defender uma posição contrária. Além disso, esta abordagem descendente é complementada por uma concepção de segurança de cariz militar, orientada para a estabilidade, dado considerar-se que o *status quo* serve os interesses dos Estados Unidos e dos seus aliados regionais. Em suma, o que falta nesta abordagem é o entendimento da mentalidade dos actores regionais.

A abordagem dos EUA à segurança no Médio Oriente continuou a ser descendente, militarizada e orientada para a estabilidade na época pós-Guerra Fria. Ao seguir uma política de “dupla repressão”, os políticos norte-americanos apresentam o Irão e o Iraque como as principais ameaças à segurança na região, principalmente devido às suas capacidades militares e ao carácter revisionista dos respectivos regimes, que não se mostram subservientes perante os interesses dos EUA.<sup>18</sup> Esta perspectiva de cima para baixo, ao mesmo tempo que revela certos aspectos significativos da segurança regional no Médio Oriente, também constitui um obstáculo para outros. Por exemplo, os povos do Kuwait e da Arábia Saudita sentem-se inseguros devido não só à ameaça representada pelas capacidades militares dos seus vizinhos do Golfo, como também ao carácter conservador dos seus próprios regimes, que restringem os direitos humanos, sob o manto da tradição religiosa. Para estas pessoas, os seus próprios governos, ao recusarem partilhar o poder, constituem igualmente uma importante ameaça à sua segurança. As suas preocupações raramente entram em linha de conta nas análises de segurança e muito menos nos discursos prevaletentes sobre a segurança no Médio Oriente.

---

17 Ver, por exemplo, John C. Campbell, *Defence of the Middle East: Problems of American Policy* (Nova Iorque: Harper & Brothers, 1958).

18 Anthony Lake, “Confronting Backlash States”, *Foreign Affairs* 73-2 (1994) 45-55.

### *O Discurso da Segurança Nacional Árabe*

O “discurso da segurança nacional árabe” surgiu e desenvolveu-se durante a Guerra Fria, como reacção ao discurso da segurança no Médio Oriente adoptado pelos Estados Unidos (bem como pela União Soviética). Ambos os países viam o Médio Oriente como um mero peão no tabuleiro de xadrez da política da Guerra Fria. Exceptuando a sua crítica à representação dos EUA nesta parte do globo que é o “Médio Oriente” – considerada como uma tentativa de subestimar o carácter “árabe” da região – é muito difícil definir claramente os principais contornos do discurso da segurança nacional árabe.<sup>19</sup>

As primeiras conceptualizações da “segurança nacional árabe”, que emergiram sob o regime Otomano em finais do século XIX e princípios do século XX, referiam-se à segurança da sociedade de povos árabes, ou seja, à entidade trans-estatal da nação árabe. À medida que cada vez mais estados árabes se tornavam independentes, nos discursos e nas práticas dos actores regionais desenvolvia-se uma conceptualização explicitamente estadocêntrica da segurança nacional árabe – um processo apelidado de “internacionalização do estado da segurança nacional”.<sup>20</sup> Contudo, a conceptualização social da segurança nacional árabe não desapareceu, permanecendo como pano de fundo e continuando a moldar e a ser moldada pelas práticas dos actores não estatais, especialmente intelectuais e organizações populares.<sup>21</sup>

O discurso da segurança nacional árabe constitui um desenvolvimento em relação ao discurso da segurança do Médio Oriente em dois aspectos. Em primeiro lugar, foi criado pelos povos desta parte do mundo e reflecte algumas das suas preocupações de segurança (senão mesmo todas) que não entraram nas agendas definidas pelo discurso da segurança do Médio Oriente. Questões como a segurança alimentar, económica e hidrológica são invariavelmente apresentadas como problemas de segurança nacional árabe, embora quase sempre numa perspectiva estadista.

---

19 Ver, por exemplo, Abdel Monem Said Aly, “The Shattered Consensus: Arab Perceptions of Security,” *The International Spectator* xxxi: 4 (Outubro-Dezembro 1996) 23-52.

20 A.W. Singham, “The National Security State and the End of the Cold War: Security Dilemmas for the Third World”, in *Security of Third World Countries*, Jasjit Singh e Thomas Bernauer, eds. (Aldershot: Dartmouth com UNIDIR, 1993) 7.

21 Bahgat Korany, “National Security in the Arab World: The Persistence of Dualism”, in *The Arab World After Desert Storm*, Dan Tschirgi, ed. (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1994) 161-178.

Em segundo lugar, o discurso da segurança nacional árabe afastou parcialmente a perspectiva descendente do discurso da segurança do Médio Oriente – apenas parcialmente porque substituiu a perspectiva descendente dos Estados Unidos pelas perspectivas estadista e descendente dos estados árabes, que muitas vezes actuaram num desafio às preocupações dos indivíduos e dos grupos sociais. Na verdade, estas conceptualizações estadocêntricas da segurança nacional árabe deixavam pouca margem para as preocupações dos indivíduos e dos grupos sociais que optaram por se definirem em referência a outras dimensões da sua identidade, tais como o sexo ou a religião.

Note-se que o discurso de segurança nacional árabe radica numa concepção de segurança virada para o exterior, segundo a qual as ameaças à segurança nacional árabe tinham origem “fora” do mundo árabe, ou seja, no mundo não árabe, partindo do princípio de que “dentro” reina a paz e a segurança.<sup>22</sup> Esta concepção acabou por significar que as relações entre os estados árabes e os seus congéneres não árabes (por exemplo as relações israelo-árabes) eram entendidas como sendo dirigidas pelas concepções e práticas de segurança voltadas para o exterior, de “zero sum” e militarizadas, que caracterizavam o discurso da segurança no Médio Oriente – uma abordagem que, noutros aspectos, criticavam duramente. Uma implicação prática do discurso da segurança nacional árabe foi a ênfase dada às práticas de segurança unilaterais, por oposição às práticas de segurança comuns, na gestão do conflito israelo-árabe. De facto, durante a maior parte da segunda metade do século XX, as relações entre Israel e os seus congéneres árabes foram exemplos textuais de ideias e práticas de segurança de “zero sum”, nas piores circunstâncias possíveis.<sup>23</sup>

### *O Discurso da Segurança no Mediterrâneo*

O terceiro discurso a ter aqui em conta, o discurso da segurança no Mediterrâneo, começou a tomar forma a partir da década de 70, muito na

---

22 Há alguns sinais de mudança durante os anos 90. A invasão do Kuwait pelo Iraque pode ser considerada uma “fronteira” neste aspecto.

23 Este facto foi recentemente referido por Abdullah Toukan e Shai Feldman num livro de que são co-autores, intitulado *Bridging the Gap: A Future Security Architecture for the Middle East* (Oxford: Rowman e Littlefield, 1997).

linha da mudança das concepções e práticas de segurança da União Europeia (antes Comunidade Europeia). Ao longo dos anos, as políticas da União Europeia em relação ao Médio Oriente foram moldadas em torno de três preocupações principais: segurança energética; estabilidade regional (entendida como estabilidade interna nos países do Norte de África geograficamente mais próximos) e a resolução do conflito Israel / /Palestina. Nos anos 80, as transformações ocorridas nas sociedades dos Estados Membros da UE, devido à intensificação da diáspora do Médio Oriente na Europa Ocidental, levaram os políticos da UE a repensarem as suas prioridades e a considerarem a estabilidade no Médio Oriente (em especial no Norte da África, geograficamente mais próximo) como uma parte integrante da segurança na Europa. O processo de parceria Euro-Med e o projecto abortado da criação de uma Conferência sobre a Segurança e a Cooperação no Mediterrâneo constituem as manifestações práticas desta reformulação por parte da UE.<sup>24</sup>

O discurso da segurança mediterrânica, conforme construído pela União Europeia, reflecte os seus próprios interesses económicos, sociais e, em menor escala, de segurança militar. Não se pretende com isto sugerir que os membros da UE adoptaram uma abordagem comum única, ou que falam em uníssono no que se refere às questões do Médio Oriente.<sup>25</sup> Também não se pretende argumentar que a UE tem interesses de segurança completamente distintos dos dos Estados Unidos. Embora tenha emergido uma divisão de tarefas entre os Estados Unidos e a União Europeia relativamente à segurança regional no Médio Oriente, há interesses comuns (como o fluxo seguro de petróleo a preços razoáveis) que permanecem.

O que é diferente no discurso da UE sobre o Mediterrâneo é um cepticismo acerca das possibilidades das práticas militares na manutenção da segurança na região Euro-Med. Neste sentido, os políticos da UE concen-

---

24 Ver Halfaa Jawad, *The Euro-Arab Dialogue: A Study in Collective Diplomacy* (Reading: Ithaca Press, 1992); Gerd Nonneman, ed., *The Middle East and Europe: An Integrated Communities Approach* (Londres: Federal Trust for Education and Research, 1992).

25 Em contrapartida, os membros da UE não partilham do mesmo sentido de urgência ou da necessidade de adoptarem uma política externa independente e comum europeia relativamente ao Médio Oriente, ou em assumir um papel de destaque no Processo de Paz Israelo-Árabe. Enquanto a França e os estados do sul da Europa insistem numa política e numa implementação exigentes, a Alemanha, a Holanda e o Reino Unido manifestaram uma posição contrária. Ver Robert D. Blackwill e Michael Stürmer, eds. *Allies Divided: Transatlantic Policies for the Greater Middle East* (Cambridge, MA: MIT Press, 1997).



traram-se na diplomacia povo-a-povo e no reforço da sociedade civil no Médio Oriente. Contudo, ainda seguem a orientação dos EUA no Golfo, na tentativa de manter a estabilidade militar. Na verdade, parece existir um acordo tácito entre os políticos da UE e dos EUA, segundo o qual a segurança no Golfo (entendida como a manutenção da estabilidade, através da manutenção de regimes amigáveis no poder e dos não amigáveis sob controlo) deve ser mantida através da ameaça e do uso da força, se necessário.

Um trunfo importante do discurso da segurança no Mediterrâneo é o facto de este proporcionar um manto sob o qual Israel, a Turquia e a Síria, bem como outros estados árabes do litoral do Mediterrâneo, podem reunir-se e cooperar ao nível governamental e não governamental. Além disso, o Mediterrâneo, como representação geográfica, é uma concepção relativamente neutra e não tem a mesma bagagem colonial que o “Médio Oriente”, nem *a priori* exclui outros actores (como sucede com os discursos de segurança árabes e islâmicos). Um problema importante do discurso da segurança no Mediterrâneo adoptado pela União Europeia é o facto de que, apesar de traduzir uma ampla concepção da segurança e favorecer as práticas não militares, o seu referente continua a ser a própria UE. Por outras palavras, os políticos da UE adoptaram uma ampla concepção de segurança que incluí as dimensões não militares, não na perspectiva dos povos regionais, mas na sua própria perspectiva, na tentativa de impedir os problemas do Médio Oriente de se tornarem problemas europeus, o que, por sua vez, pode tornar-se um importante ponto fraco, a longo prazo.

### *O Discurso Islâmico sobre Segurança*

O “discurso islâmico sobre segurança” é o mais controverso dos quatro discursos aqui identificados, principalmente devido aos discursos e práticas contra o *status quo* dos seus proponentes, que incluem a República Islâmica do Irão, o Sudão e organizações como o Hamas e o Hizbullah. Por outro lado, os proponentes do discurso islâmico incluem o Reino da Arábia Saudita, um aliado-chave dos EUA, e um actor a favor do *status quo*. Os políticos sauditas parecem recorrer ao discurso islâmico, não só para reforçar a sua legitimidade interna e externa, mas também pelo facto de terem sido o principal suporte financeiro de muitas organizações islâmicas, muitas vezes independentemente das suas práticas anti-status

quo.<sup>26</sup> Estas práticas, com o tempo, ajudaram a manter a segurança do regime a uma liderança saudita, que não se mostrava entusiasmada em permitir a participação política. Porém, também são estas organizações islamitas que põem em causa o *status quo* regional. Por outras palavras, as próprias práticas destinadas a consolidar a segurança saudita puseram em causa, ao mesmo tempo, a estabilidade regional.

As repercussões que as práticas sauditas parecem ter tido, podem, em certa medida, ser explicadas pelas diferentes, e por vezes contraditórias, conceptualizações da segurança, adoptadas pelos políticos sauditas e pelos actores islamitas que estes decidiram apoiar. Na verdade, existe maior consenso entre aquilo que eles são e aquilo que defendem. Frequentemente definem as “influências não islâmicas” como a principal ameaça à segurança muçulmana, mas há pouco consenso quanto ao que é “não islâmico”.

Além disso, não é apenas ao nível do discurso que os actores islâmicos diferem, já que as suas práticas vão desde o activismo militante, na linha da “filosofia da violência”<sup>27</sup> defendida por facções do *ulama* em certas sociedades muçulmanas (como o atentado à bomba ao New York Trade Center), a actividades populares que prestam serviços sociais (como as actividades da FIS – Frente de Salvação Islâmica – na Argélia) e à defesa da violência política que pretende instituir um estado “islâmico” (como é o caso do Hezbollah no Líbano).<sup>28</sup> Do ponto de vista dos governos dos EUA, Egipto e Israel, a maioria das organizações islamitas constituem uma ameaça à segurança regional, devido aos seus discursos contra o *status quo* e (por vezes) às suas práticas violentas. Contudo, vistas através das lentes de alguns povos regionais, estas organizações actuam como importantes agentes de segurança, ao prestarem serviços sociais que o Estado não proporciona ao seu povo, o que, por sua vez, serve para lembrar que esses actores não-estatais, muitas vezes vistos como agentes da segurança por aqueles que propõem abordagens críticas às políticas mundiais, podem ajudar a garantir a segurança a alguns, continuando a

---

26 Cary Fraser, “In Defence of Allah’s Realm: Religion and Statecraft in Saudi Foreign Policy Strategy” in *Transnational Religion and Fading States*, Susanne Hoeber e James Piscatori, eds. (Boulder, CO: Westview Press, 1987) 212-240.

27 “Theology of Violence” Undermines Iranian Prospects, *Jane’s Intelligence Review* 12:10 (2000) 29-31.

28 John Esposito, “Islamic Organisations: Soldiers of God”, in *The Islamic Threat: Myth or Reality?* 2ª ed. (Oxford University Press, 1995) 119-187.

marginalizar outros (como as mulheres, no caso das organizações islâmicas no Médio Oriente).

## PENSAR O FUTURO DE UMA FORMA DIFERENTE

Os quatro discursos de segurança acima debatidos abordam, todos eles, uma visão diferente sobre como deve ser o futuro da segurança no “Médio Oriente”. Conforme referido, uma das razões subjacente à exploração da relação entre representações regionais e discursos de segurança tem sido o facto de se começar a compreender os papéis que a acção do homem têm desempenhado no passado e podem desempenhar no futuro das relações de segurança. No entanto, ao fazer desta acção do homem um tema tão central, pensar no futuro não é um tema para além do debate nas relações académicas internacionais. De facto, pensar no futuro tem sido quase sempre uma fonte de contenção entre os estudantes de política mundial. As ideias contraditórias dos pessimistas (aqueles que pensam que o futuro não irá ser melhor – ou que será mesmo pior que o passado) e dos optimistas (aqueles que pensam que um futuro radioso nos espera) dominaram os debates sobre o futuro da política mundial ao longo da maior parte do século XX.

A teoria realista das Relações Internacionais é um bom exemplo de uma abordagem pessimista ao futuro da política mundial. O Realismo que dominou as Relações Internacionais durante a Guerra Fria, tem uma visão cíclica da história mundial, reforçando a continuidade e a repetição quando se debruça sobre o futuro. Os estudantes de Relações Internacionais com um espírito realista concebem a política mundial como um processo infundável de equilíbrio e apoio faccioso na luta pelo poder. Esperam que o futuro não mude muito, porque acreditam firmemente que enquanto os estados soberanos continuarem a ser a forma dominante da organização política, a política de poder será a principal preocupação dos estados que lutam pela sua segurança.<sup>29</sup> Visto através de lentes como estas, o futuro da política mundial parece desolador, porque os realistas, com a sua quase exclusiva preocupação pelas necessidades de segurança

---

<sup>29</sup> Ver, por exemplo, Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6ª ed. (Nova Iorque: Knopf, 1985); Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Nova Iorque: Random House, 1979).

militar imediata e pelos interesses dos estados, são demasiado cautelosos para deixar entrever uma imagem mais positiva do futuro, receando que a história se repita e que outro Hitler surja para desafiar o *status quo*. Talvez não seja assim de admirar que um princípio orientador de Relações Internacionais realistas tenha sido *si vis pacem para bellum* – ou seja, se querem a paz, preparem-se para a guerra.

Por outro lado, a abordagem idealista ao estudo da política mundial, que dominou as Relações Internacionais durante o período entre as duas guerras mundiais, apresenta uma imagem mais otimista do futuro. Os idealistas têm uma visão positiva da natureza humana e pensam que as guerras podiam ser evitadas pelo reforço das instituições internacionais.<sup>30</sup> Na sequência da experiência destruidora da Segunda Guerra Mundial, a teoria idealista das Relações Internacionais estava desacreditada por se ter concentrado demasiado em futuros desejados (questões de “o que devia ser”) à custa do presente (“o que é que” está a acontecer aqui e agora). Os realistas argumentaram que pensar no futuro, em especial num futuro *desejável* – como os idealistas do período entre guerras – é um exercício fútil, atendendo às “realidades” da política mundial – realidades como a Alemanha de Adolph Hitler ou a União Soviética de Josef Stalin.

Desde o final da Guerra Fria que os efeitos pacificadores das forças de globalização e a inutilidade cada vez maior do instrumento militar na gestão das relações inter-estados foram apontados pelos críticos do realismo como um factor de reforço da necessidade de passar além das abordagens pessimistas da política mundial. Foi igualmente sugerido que a dinâmica da política mundial contemporânea nos oferecesse curtas imagens de um futuro que seria fundamentalmente diferente do passado. A verdade é que cenários futuros como o da maior globalização da política mundial e da paz democrática apontam para um futuro alternativo onde as guerras inter-estados se tornam raras, ou são extintas.

A resposta realista a visões tão optimistas como estas, tem sido dirigir o olhar para partes do mundo como o Médio Oriente e insistir em que o uso cada vez menor do instrumento militar em algumas partes do mundo não significa que essa estratégia deva ser repetida em todo o lado, conforme

---

30 Ver, por exemplo, Woodrow Wilson, “The World Must be Safe for Democracy”, in *Classics of International Relations*, John Vasquez, ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1990) 12-15. Para uma breve revisão do pensamento idealista do período entre as duas guerras, ver Chris Brown, *Understanding International Relations* (Londres: Macmillan, 1990) 22.31.

ficou provado na invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990. A verdade é que a história do período pós-Segunda Guerra Mundial na política do Médio Oriente foi caracterizada por uma série aparentemente infindável de crises e conflitos, já para não esquecer as guerras israelo-árabes de 1948, 1956, 1967 e 1973, a guerra Irão-Iraque (1980-1988) e a Guerra do Golfo (1990-1991). Poder-se-á ainda argumentar que o processo de globalização não teve, até agora, qualquer efeito pacifista no Médio Oriente. Pelo contrário, as forças de fragmentação fizeram uso das oportunidades criadas pelas forças de globalização para desafiar o *status quo* regional, como foi o caso do Hamas em Israel/Palestina e do Hezbollah no Líbano.

A questão que se coloca é a seguinte: será que essa dinâmica é suficiente para justificar uma observação do autor – referida acima – de que o Médio Oriente é a região que “melhor se adapta à visão realista da política internacional”? É que, se assim for, então essa região está destinada a aliviar-se do seu passado. Trata-se de uma questão que tem de ser colocada, porque quando essas representações do Médio Oriente são postas em paralelo com uma visão cíclica da história do mundo que prevaleceu nas Relações Internacionais durante a maior parte da segunda metade do século XX, as perspectivas de segurança no Médio Oriente no século XX parecem então de facto desoladoras.

Uma forma de ultrapassar estas dicotomias desfavoráveis de pessimismo/ optimismo e realismo/idealismo seria concentrarmo-nos numa ideia de futuro, enquanto firmemente fundamentado no presente – “os limites do possível”, conforme vistos por inúmeros actores a vários níveis. A verdade é que, tal como Steven Bernstein e os colegas argumentaram, “os cientistas sociais não podem dar-se ao luxo de analisarem apenas o passado, porque estão profundamente comprometidos na tentativa de explicarem o presente e de pensarem no futuro de uma forma analítica”<sup>31</sup>. E isto, conforme sugerem os autores, poderia ser feito desenvolvendo “cenários ou narrativas com linhas e gráficos que ilustrassem um conjunto de causas e tendências para os tempos futuros”.<sup>32</sup>

No contexto do Médio Oriente, esses cenários podiam ser desenvolvidos através de uma concentração nos existentes sobre o futuro da política

---

31 Steven Bernstein, Richard Ned Lebow, Janice Gross Stein e Steven Weber, “God Gave Physics the Easy Problems: Adopting Social Science to an Unpredictable World”, *European Journal of International Relations* 6:1 (2000) 53.

32 Bernstein et al. “God gave Physics,” 53.

mundial, como a “globalização”, a “fragmentação”, ou o “choque de civilizações”, entre outros, e da sua adopção pela política regional.<sup>33</sup> Em alternativa, os futuros cenários podiam ser gerados por um compromisso num raciocínio prévio, baseado nos discursos de segurança já existentes, como os acima identificados. Em ambos os casos, deviam ser sublinhadas as múltiplas probabilidades conscientes da necessidade de apontar para a possibilidade de resultados alternativos. É que segurança no Médio Oriente, no século XX, devia significar coisas diferentes para pessoas diferentes, consoante o discurso de segurança por elas adoptado. Se o choque entre estes discursos de segurança contraditórios produzir algo mais que os desenvolvimentos que caracterizaram o século XX, teremos então de começar a pensar, de forma diferente, o futuro da segurança no Médio Oriente, enquanto mantemos a sensibilidade relativamente às múltiplas e contraditórias concepções de segurança dos actores regionais, àquilo que eles consideram como referente(s), ao modo como pensam que a segurança deve ser estabelecida nesta parte do globo. Este argumento contrasta substancialmente com as abordagens que prevêem que o futuro não será melhor – podendo ser mesmo pior do que no passado. Contrasta também com as abordagens que enfatizam futuros “desejados” à custa do presente. O argumento desta comunicação é que a abordagem “comunidade de segurança” nos permite ultrapassar estas tradicionais dicotomias de pessimismo vs. optimismo e realismo vs. idealismo, e apresentar uma imagem alternativa do futuro da segurança no Médio Oriente.

### *Uma Comunidade de Segurança no Médio Oriente?*

A “comunidade de segurança” é um conceito desenvolvido por Karl Deutsch e os seus colegas, na década de 1950, para tratar o problema da insegurança regional. O que Deutsch procurou fazer foi tentar encontrar formas de construir uma comunidade política abrangente, caracterizada pela cessação da violência inter-estados e a criação de expectativas fiáveis de mudança pacífica, através da consolidação das relações entre um grupo de estados. Assim, definiram uma comunidade de segurança (pluralista) como “uma comunidade em que existe uma garantia real de

---

33 Pinar Bilgin, “Alternative Futures of the Middle East”, *Futures: The Journal of Policy, Planning and Future Studies* (no prelo).

que os seus membros não irão combater fisicamente, mas sim resolver as suas disputas por uma outra via".<sup>34</sup>

Um ponto forte importante da abordagem da comunidade de segurança é a ênfase dada aos dois conceitos, "segurança" e "comunidade". A abordagem comunidade de segurança realça o facto de que a necessidade da formação de uma comunidade política mais vasta é reforçar a "segurança". Neste sentido, não ultrapassa nem subestima os problemas que estão no âmago de abordagens mais tradicionais à segurança. A tónica colocada na "comunidade", por outro lado, baseia-se no conhecimento de que já não é possível nem desejável tentar encontrar soluções para os problemas, dentro dos limites das entidades políticas tradicionais, ou seja, dos estados. Daí a necessidade de tratar os problemas ao nível da comunidade, criando uma comunidade política mais ampla e abrangente que leve a sério os problemas da segurança.

O argumento a favor da organização ao nível regional ou comunitário é bastante forte, atendendo às mudanças globais e, em particular, aos efeitos dos processos paralelos de globalização e fragmentação. Embora o sistema estatal de Vestefália e o seu pilar, o estado soberano, tenham procurado servir as necessidades económicas e de segurança dos indivíduos e grupos sociais durante muito tempo, as razões para persistir neste sistema como princípio organizativo da política mundial têm vindo a sofrer uma erosão gradual. Os efeitos das forças globalizantes e fragmentárias não fizeram senão agravar a vulnerabilidade existente dos estados e levá-los a procurar um certo nível de segurança e estabilidade, conjugando os seus recursos a nível regional. A abordagem da comunidade de segurança desenvolvida por Deutsch (bem como a versão recentemente reformulada de Emanuel Adler e Michael Barnett) constituem um primeiro passo nesse sentido.<sup>35</sup>

No entanto, o argumento de que a via para a segurança estável no Médio Oriente é a criação de uma comunidade de segurança, não deve ser entendido como uma sugestão de que este é o resultado mais provável. Pelo contrário, várias dinâmicas regionais apontam para um futuro inseguro, caso não sejam tomadas medidas preventivas aqui e agora. Se

---

34 Karl W. Deutsch et al. "Political Community in the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience" (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1957) 5.

35 Emanuel Adler e Michael Barnett, eds., *Security Communities* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

considerarmos os acontecimentos ocorridos no Médio Oriente nos últimos anos do século XX, e virmos como este período funcionou nos discursos e práticas da segurança, podemos começar a compreender como poderá vir a ser o século XXI no Médio Oriente.

### *Três “Indicadores Prévios”*

Há três conjuntos de acontecimentos que podem ser identificados como tendo caracterizado a (in)segurança no Médio Oriente neste período. Numa perspectiva orientada para o futuro, estes acontecimentos podem ser considerados como “indicadores prévios” das probabilidades futuras<sup>36</sup> tais como os bombardeamentos liderados pelos Estados Unidos sobre o Iraque, a proliferação das ONGs no mundo árabe e as negociações israelo-palestinianas sobre a implementação dos Acordos de Oslo.

Nos finais de 1998, princípios de 1999, os Estados Unidos lideraram a campanha de bombardeamentos – “Raposa do Deserto” – que atacou alvos no Norte do Iraque. A explicação oficial para esta campanha foi que a mesma se destinava à obtenção da cooperação iraquiana com a equipa das Nações Unidas que inspeccionava as armas iraquianas do programa de destruição em massa. As explicações não oficiais incluíam a necessidade de credibilidade do presidente Clinton aos olhos do público norte-americano, assim como a política não confessada da administração norte-americana de pressionar a sociedade iraquiana a vários níveis, até Saddam Hussein abandonar o cargo.

Deixando de lado o facto de a máquina militar de Saddam Hussein ser, em parte, um produto das práticas de segurança “de curto prazo”<sup>37</sup> dos próprios Estados Unidos, é de salientar que Saddam Hussein tem muito poucos – ou nenhuns – apoiantes no mundo árabe e não só. Contudo, durante a campanha Raposa do Deserto, nas ruas do mundo árabe as pessoas manifestaram-se, expressando-lhe o seu apoio, não necessaria-

---

36 Bernstein et al. definem “indicadores prévios” como “atributos observáveis e mensuráveis da situação política que permitem aos investigadores avaliar, à medida do *desenvolver* dos acontecimentos, até que ponto determinado cenário (ou parte dele) surgiu de forma mais ou menos transitória”. Em conformidade, pensar em “indicadores prévios” é considerado um exercício de “descoberta do processo” extrapolado para o futuro”. Ver Bernstein et al., “God gave Physics”, 57.

37 Ken Booth define “terrorismo a curto prazo” como “a preferência pela abordagem de assuntos de segurança dentro do período das próximas eleições e não das próximas gerações”. Ver Ken Booth, “Nuclearism, Human Rights and Constructions of Security (Part I)”, *International Journal of Human Rights* 3:2 (Verão de 1999) 4.



mente porque desculpavam as suas acções, mas porque estavam convencidas de que os Estados Unidos não estavam a pressionar suficientemente Israel que, efectivamente, tinha protelado a implementação dos Acordos de Oslo, enquanto o Iraque estava a ser posto de joelhos pela sua falta de cooperação com a equipa de inspectores das Nações Unidas. Além disso, não foram só as populações nas ruas do mundo árabe, mas também os políticos árabes que reagiram contra aquilo que consideravam uma política de “dois pesos e duas medidas”<sup>38</sup> que efectivamente levaram a um impasse a via multilateral do processo de paz. Embora tenham sido alcançados progressos substanciais no grupo de trabalho do Desenvolvimento Económico Regional, constituído para incentivar o Regionalismo na região do Médio Oriente e do Norte de África, este diálogo foi interrompido em finais de 1997, quando os políticos árabes decidiram não assistir (ou enviar delegações de baixo nível) à última reunião havida em Doha, por se sentirem frustrados com as políticas norte-americanas, que esperavam que eles se reunissem e discutissem potenciais projectos de cooperação económica com Israel, no contexto de um Iraque a braços com a ameaça dos ataques aéreos, devido à sua falta de cooperação com a equipa de inspectores das Nações Unidas, enquanto Israel continuava a desafiar muitas resoluções da ONU e a estar imune à inspecção das Nações Unidas. Estes acontecimentos, aliados ao impacto que as sanções impostas pela ONU tiveram sobre a sociedade e as infra-estruturas do Iraque, corroboraram o argumento de que as práticas de segurança formuladas pelo discurso da segurança no Médio Oriente constituem “indicadores prévios” de um futuro que não deverá ser diferente do passado.

O discurso da segurança no Mediterrâneo, apoiado pela UE, em contrapartida, teve mais sucesso durante o mesmo período, como se pode deduzir da recepção mais entusiástica que teve no mundo árabe, ao nível estatal e sub-estatal. Em finais da década de 1990, a UE tinha-se tornado o principal benfeitor da Autoridade Palestiniana, e estava a injectar bastante dinheiro na consolidação da sociedade civil na região Euro-Med. É discutível até que ponto estes esforços podem ser considerados como um contributo para o reforço da sociedade civil. Muitas vezes estas ONGs orientam os seus esforços mais para os desejos dos seus financiadores,

---

38 Rouhollah K. Ramazini, “The Emerging Arab-Iranian Rapprochement: Towards an Integrated U.S. Policy in the Middle East”, *Middle East Policy* vi:4 (1998) 51.

como a UE, do que para as necessidades e interesses das povoações que devem servir. Como resultado, as comunidades-alvo são muitas vezes deixadas à margem, enquanto as ONGs operam sem o apoio popular de que necessitam para resistir à manipulação governamental.<sup>39</sup>

Contudo, e embora seja questionável até que ponto a UE será capaz de consolidar a sociedade civil na região Euro-Med, a reacção de alguns governos árabes sugere que o progresso foi suficiente para os levar a procurar cooperarem entre si. De facto, a segurança interna é o único domínio em que a cooperação entre governos árabes é relativamente intensa. A “Comissão de Ministérios do Interior” é uma das poucas comissões da Liga Árabe que se reúne regularmente. Na reunião do Outono de 1996 desta comissão, as ONGs (e em particular as ONGs dos direitos humanos) foram identificadas como sendo uma grande preocupação no domínio da segurança nacional Árabe – uma das poucas situações em que o discurso da segurança nacional árabe foi invocado, desde a Guerra do Golfo, já que, como é afirmado, estas ONGs “não pretendem proteger os direitos humanos, mas paralisar as operações e as políticas de segurança dos países”.<sup>40</sup> A nova lei exarada pelo governo egípcio no início de 2000, que restringe o financiamento estrangeiro às ONGs, ilustra, uma vez mais, estas preocupações dos estados que continuam a moldar o discurso da segurança nacional árabe e as práticas individuais dos estados árabes, a despeito dos esforços da União Europeia. Há ainda que salientar que, dada a preocupação da UE com a sua própria segurança interna e o seu interesse em impedir que os problemas do Médio Oriente se tornem problemas europeus, o endurecimento da atitude dos governos regionais para com certos tipos de ONGs (especialmente as organizações islâmicas que adoptam práticas violentas) serve também os interesses da segurança interna da União Europeia. Na verdade, a União Europeia está entre a espada e a parede, tentando reconciliar a sua principal preocupação (segurança interna na UE) com a da consolidação da sociedade civil na região Euro-Med.

O terceiro principal acontecimento aqui identificado é o progresso (ou a falta dele) na implementação dos Acordos de Oslo em Israel e na

---

39 Krista Masoniz El-Gawhary, “Egyptian Advocacy NGOs: Catalysts for Social and Political Change?” Middle East Report (Primavera de 2000) 38-41.

40 Citado em Julia Pitner, “NGOs’ Dilemmas”, Middle East Report (Primavera de 2000) 34.

Palestina. Como já referimos, a década de 90 mostrou que a principal preocupação do governo israelita é a segurança, entendida principalmente em termos militares. O que também é notório é a aparente cumplicidade entre Yaser Arafat e a autoridade palestina na criação desta “matriz de controlo” em Israel e na Palestina. Poderá argumentar-se que é principalmente a preocupação da liderança palestina com a construção do estado que os levaram a tentar satisfazer as exigências de Israel dentro dos limites traçados pelo discurso da segurança nacional árabe. Além disso, o discurso islamita sobre a segurança e as práticas violentas dos seus proponentes constituem a principal ameaça à liderança de Arafat, assim como à sua capacidade para implementar os Acordos de Oslo. Escusado será dizer que os proponentes do discurso islamita sofrem da falta de uma visão alternativa em relação ao que pode ser feito como alternativa às práticas violentas pelas quais enveredaram. No entanto, embora estejam longe de constituir uma alternativa, complicam o já precário estado das relações de segurança em Israel e na Palestina. A violência que caracterizou os conflitos entre Israel e a Palestina na segunda metade do ano 2000 é significativa, na medida em que demonstrou como as concepções a curto prazo, militarizadas, não conseguem proporcionar uma “segurança estável”.

#### *A Necessidade de um Discurso Alternativo*

Tendo observado como os últimos anos do século XX funcionaram nos nossos discursos e práticas de segurança regional, e considerando desenvolvimentos como a degradação ambiental, a escassez cada vez maior de recursos naturais, os efeitos dos processos paralelos de globalização e fragmentação, que não figuram com destaque nestes discursos, poder-se-ia argumentar que existe o risco potencial de se resvalar para o caos, se não forem tomadas medidas aqui e agora. Contudo, o problema destas apresentações pessimistas do Médio Oriente é que elas são utilizadas para justificar práticas de segurança altamente militarizadas que não permitem romper este círculo vicioso. Na verdade, o século XXI, em termos da segurança no Médio Oriente, pode não ser muito diferente do século XX, se nos mantivermos dentro das categorias estabelecidas pelos discursos do passado. A verdade é que, o futuro, “quando definido dentro das actuais categorias e tecnologia, pode ser igualmente opressi-

vo".<sup>41</sup> Daí a necessidade de se adoptar um discurso de segurança alternativo. Este deve ser baseado, simultaneamente, numa concepção de segurança alternativa, e em múltiplas e divergentes concepções de segurança dos actores regionais, tendo em linha de conta o que cada um deles considera como objecto de referência da segurança e como pensam que a segurança devia ser estabelecida nesta parte do mundo.<sup>42</sup>

---

41 Sohail Inayatullah, "Deconstructing the Year 2000", *Futures: The Journal of Policy, Planning and Future Studies* 32 (2000) 11.

42 Para uma perspectiva rápida dos Estudos Críticos de Segurança, ver Pinar Bilgin, Ken Booth e Richard Wyn Jones, "Security Studies: The Next Stage?" *Nação e Defesa* (1998) 131-157.

# O Significado da Segurança na África Austral: Linhas de Orientação\*

*Manuel Ennes Ferreira*  
*Professor Auxiliar do ISEG/UTL*

---

\* Versão alargada da Intervenção proferida no âmbito da Conferência “Segurança para o Século XXI”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Novembro de 2000.



## INTRODUÇÃO

Durante muito tempo, nos estudos de relações internacionais e de ciência política, o conceito de segurança esteve praticamente confinado à consideração da “unidade” espaço nacional. Nesse contexto, o enfoque atribuído à ameaça externa desempenha um papel de relevo intimamente ligado a dois pressupostos: primeiro, que a maior parte das ameaças à segurança de um Estado têm origem externa; segundo, que essas ameaças são antes do mais de natureza militar e requerem uma resposta militar se a segurança do Estado precisa de ser preservada. O termo segurança é, assim, identificado com segurança nacional.

Esta forma de encarar a segurança não pode deixar de ter em atenção o contexto e as características das relações internacionais. Estas últimas, e no caso específico da África Sub-Saariana, não puderam deixar de influenciar decisivamente o modo como se encarou no passado o conceito de segurança. A disputa pela manutenção e reforço de influência das ex-potências colonizadoras junto dos seus antigos territórios africanos, quer ao nível nacional quer regional; a influência do ambiente típico do período da Guerra Fria; e o modo cuidadoso e pragmático como a Organização de Unidade Africana (OUA) adoptou em 1963, na sua Carta Constitutiva, o princípio do respeito pelas fronteiras herdadas do colonialismo, todos estes três vectores contribuíram para a adopção do entendimento de segurança tendo o Estado como centro e sob uma ameaça de origem externa. Uma menor atenção acabou por ser dada a evidências e a ocorrências registadas desde muito cedo em alguns países africanos. E, no entanto, esses factos colocavam já na altura em causa, de forma muito acentuada, a segurança dos Estados em apreço: a sua unicidade era questionada. As tendências seccionistas, por exemplo, do Katanga no ex-Zaire e do Biafra na Nigéria, são dois casos paradigmáticos. No mesmo sentido, a repressão sobre movimentos religiosos e redentores em inúmeros países africanos; as tentativas de conter os fluxos migratórios inter-Estados baseados em populações pertencentes à mesma etnia; a procura, a todo o custo, em escamotear as diferenças étnicas no interior de cada Estado, com a argumentação da unidade nacional e da integridade territorial baseada na Carta da OUA, mais não foram do que sinais premonitórios de que a noção de segurança encarada como unicamente externa e militar era redutora. É assim que, desde o início da década de 90, o agravamento daqueles factores associado à questão da legitimidade dos governos e à forte

deterioração das condições económicas e sociais da população africana fizeram alargar o âmbito do conceito de segurança e deslocar o centro de gravidade para outras questões. Como bem refere MacLean (1999: 943), as abordagens críticas mais recentes dos estudos sobre segurança têm colocado a questão “Who is security for?”, problematizando os pressupostos ontológicos e metodológicos dos estudos tradicionais sobre segurança ao incluir novos actores, múltiplas jurisdições e relações sociais<sup>1</sup>.

## FONTES DE INSEGURANÇA NA ÁFRICA SUB-SAARIANA

Sem querer diminuir a importância que as ameaças externas continuam a desempenhar, as ameaças e as fontes de insegurança que se colocam aos países africanos advêm hoje em dia sobretudo de fontes internas. É a essas que se devem dirigir os esforços tendentes a resolvê-los, preferencialmente ainda numa fase preventiva.

Mais do que a ideia única do conflito inter-Estado, o significado de segurança em África deve ter em mente os efeitos reais e potenciais do conflito intra-Estados que ganhou, nos anos 90, em número e em dimensão, um assinalável ímpeto (sobre o rol anual dos conflitos armados ver Wallensteen and Sollenberg, 1999)<sup>2</sup> e interesse escolar (David, 1997). Este aumento de conflitos internos, por seu turno, ao poderem apresentar ramificações para países vizinhos, tendem a despoletar aí acrescidos problemas de insegurança. Donde, a noção de segurança nacional não pode deixar igualmente de estar relacionada com a dimensão “segurança regional”, como mais à frente será referido.

As guerras civis ou a forte crispação não degenerada em conflito armado, motivadas por lutas pela partilha do poder político ou económico, agravadas quanto se trata de representações de rivalidades kleptocráticas (Grossman, 1999) ou de meros senhores da guerra (Reno, 1999) são

---

1 Ver igualmente, entre outros, Pettiford (1996).

2 Sendo eventualmente mais mediáticas as guerras civis africanas, nunca é demais sublinhar, contudo, que elas não estão confinadas a África. Como diz Adedeji (1999: 10), “throughout the world, conflicts are the consequence of the ‘fear of the future, lived through the past’. It is the collective fear of the future based on a history of social uncertainty, due to the failure of the state to arbitrate justly between or provide credible guarantees of protection for groups, resulting in emerging anarchy and societal fractures... While it is true that ethnicity and conflict do interpenetrate in Africa as elsewhere, the *how* and *why* vary substantially...”



actualmente uma das principais ameaças à segurança nos países africanos, independentemente, mas sem com isto querer dizer-se de importância despidianda, do tipo de agravo ou motivação invocada (Berdal and Malone, 2000; Collier (2000): Collier and Hoeffler (1998; 2000). A diferença étnico-regional com os correspondentes movimentos tendencialmente separatistas baseados numa afirmação de identidade específica de cariz cultural, histórico ou geográfico; as tensões fronteiriças que dali decorrem; a existência de um número crescente de autênticos exércitos ou forças de carácter militar privados; a pressão exercida pelos movimentos populacionais internos e transfronteiriços, directamente associados ou não aos processos de deslocados e refugiados de guerra; a deterioração das condições económicas em que sobrevive a população; a dificuldade crescente no acesso à saúde, à educação e a outras infra-estruturas sociais indispensáveis à vida humana; os atropelos sucessivos no que respeita aos direitos humanos e cívicos; a criminalidade crescente; a debilidade da afirmação do Estado, etc, tudo isto são fontes de insegurança em África. Embora grande parte delas não sejam novas, encontram hoje um ambiente mais receptivo para a sua exteriorização e necessitam de ser tomadas em consideração no conceito de segurança em África.

## NOVOS CONTORNOS DA SEGURANÇA NA ÁFRICA SUB-SAARIANA

Sem que tenha desaparecido do conceito de segurança a ideia de ameaça militar externa, ela é actualmente insuficiente quando olhamos para o continente africano. Definir segurança apenas à sua dimensão nacional e reduzi-la à protecção física do conceito de Estado-Nação perante uma ameaça externa é bastante limitativo e de diminuto alcance operacional. As ameaças e as fontes de ameaça necessitam de ser redefinidas e esta redefinição passa pela consideração de três componentes, todas elas orientadas não para o exterior mas sim para o ambiente/enquadramento interno: legitimidade, integração e capacidade política<sup>3</sup>.

---

3 Ver Akinrinade (1999), referindo-se ao trabalho de Azar, E. and Moon, C. (1988), "Legitimacy, Integration and Policy Capacity; The Software Side of Third World National Security", in Azar, E. and Moon, C. (eds.), *National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats*, Center for International Development and Conflict management, University of Maryland, pp. 77-101.

A questão da legitimidade implica que se abandone a abordagem restritiva do conceito de segurança nacional colada à ideia de segurança do regime sob ameaça externa. A segurança individual necessita de ser tomada em consideração. O redirecionamento do olhar para as condições internas é um imperativo que se tem vindo a impor cada vez com maior acuidade (Deng et al, 1996). O modo como o poder é exercido demonstra que quer o autoritarismo quer os falhanços dos processos democráticos são potenciais fontes de insegurança. Neste caso, aquilo a que se chama segurança do Estado constitui as mais das vezes ameaças à segurança individual, sendo mais evidente em regimes autoritários ou pseudo-democráticos. Aqui, as preocupações de um ditador ou de uma elite reinante actuam de modo a fazer crer que o interesse nacional, apresentado como os interesses da população, coincide com os seus próprios propósitos.

Esta procura de legitimidade é lesta no apelo à intervenção militar, não para se opor a uma força externa mas sim como meio de resolução de conflitos internos. O diálogo e a negociação como forma de participação dos cidadãos e de distribuição do poder económico e político pelos grupos de contestação (de cariz profissional, social, político, étnico ou de qualquer outra origem) é recusada.

Uma segunda questão, a da integração, pressupõe que o conceito de segurança esteja intimamente ligado à segurança individual e à segurança humana, a primeira através do respeito pelos direitos humanos e cívicos dos cidadãos, a segunda pela exigência de que estes últimos devam ter acesso à alimentação, à saúde, à educação e à habitação (PNUD, 1994: 22-40). Num sentido mais vasto, esta componente está intimamente ligada à ideia defendida por Sen (1983) acerca da importância dos direitos e das capacidades a que todo o cidadão deve ter acesso. Porém, surpreendentemente, a maior parte dos governos dos países africanos negligenciaram o desenvolvimento das suas infra-estruturas sociais e económicas bem como falharam retundamente na criação das condições para a satisfação das necessidades básicas da população<sup>4</sup>. A ter sido feito, muito do ressentimento e do descontentamento que se têm vindo a agravar nos últimos anos teria certamente diminuído. Não tendo sido exactamente o caso, a opção traduziu-se no reforço dos aparelhos militar e para-militar e das guardas presidenciais. A não-integração económica e social dos cidadãos no seu próprio país faz emergir clara-

---

4 A este propósito ver Torres (1998).

mente a vertente da segurança económica individual que, a não ser atendida, conduz inevitavelmente às mais variadas formas de contestação. Ao se catalogarem quaisquer movimentações internas como representações infiltradas de ameaças externas, é uma vez mais o tradicional conceito de segurança “nacional” que justifica a intervenção pela força e a existência de fortes aparelhos de repressão policial (Nyang’oro, 1992). Se do ponto de vista da teoria económica as despesas com segurança são consideradas como um caso de provisão de um bem público (Kennedy, 1975, entre outros), começa a ser discutido os seus limites diante de um quadro de legitimidade política duvidosa. Assim, completamente desadequado no tempo e incapaz de entender as novas dimensões da segurança, o conceito tradicional torna-se ele próprio, de uma forma patética e quase que paradoxal, numa ameaça para a população do país.

Finalmente, a questão da capacidade política. Não é indiferente o tipo de regime político existente e a sua relação com uma noção mais alargada de segurança, isto é, que inclua a segurança individual e a segurança humana (Akinrinade, 1999). É certo que o autoritarismo, que fez escola durante anos e anos na maior parte dos países africanos, tornou-se fonte directa de insegurança, simultaneamente política e social. A par destas, a ausência de segurança humana e segurança económica teve campo para se expandir. O resultado foi, como se sabe, a procura das mais variadas formas de resposta popular que, agora sim, foram pondo em causa a sobrevivência dos regimes questionando a sua legitimidade. As cedências que tiveram de fazer acabaram por fazer surgir regimes pró-democráticos. No entanto, o espaço democrático então conseguido veio a revelar-se, ele também, uma fonte de instabilidade e de conflito em muitos países africanos, não conseguindo, de forma cabal, responder ao problema da segurança<sup>5</sup>.

A possibilidade de se fazerem ouvir as mais variadas vozes não tem encontrado, infelizmente, uma capacidade de resposta à altura por parte dos Estados africanos. A partilha do poder político e económico tem sido dificilmente atingido o que tem contribuído para enfraquecer a consolidação democrática. Em países onde o Estado colapsou na prática (seja na Somália seja no Congo Democrático) ou não tem completa autoridade

---

5 Ver Joseph (1999) onde estão reunidas vinte e três interessantes contribuições sobre Estado, conflito e democracia em África.

territorial (casos do Congo Democrático, Angola ou Serra Leoa) o problema torna-se ainda mais complicado.

Avaliado deste modo o conceito de segurança em África, é facilmente perceptível que ele não pode estar confinado a uma única dimensão. Ao invés, é a percepção multi-dimensional que deve prevalecer.

## ÁFRICA AUSTRAL: QUE FAZER?

A situação política, económica, social e humanitária que se vive na África Austral é bastante preocupante para alguns dos países que integram esta região. É difícil aceitar que qualquer país passe incólume ao lado da instabilidade que se gera num país. O efeito de alastramento é evidente como várias situações já o atestam (tenha-se em mente, por exemplo, as repercussões da guerra civil angolana e congoleza ou a situação interna no Zimbabwe). Isto significa que a dimensão interna e nacional da segurança não está abrigada da influência, positiva ou negativa, da segurança regional. Do mesmo modo, parece ser claro que nos países do Terceiro Mundo e mais concretamente na África Austral, conflito (interno e/ou regional) e crescimento tendem a correlacionar-se inversamente (Goudie and Neyapti, 1999) o que só vem em abono do carácter multi-dimensional que deve estar implícito na noção de segurança.

Não é fácil definir uma agenda das tarefas, medidas e mecanismos institucionais ou não e que devem ser postos em prática na África Austral de modo a aumentar a multi-dimensionalidade da segurança dos países e da região. De seguida referir-se-ão alguns deles, não necessariamente hierarquizados, chamando a atenção, em simultâneo, para algumas limitações que encerram:

a) *democratização e reforço da participação política*: esta componente poderá permitir tornar mais difusas muitas das causas de conflito, diminuindo assim a insegurança interna. Nalguns casos, mais do que a democracia formalmente instituída, é o espírito de democracia que deve ser garantido e prevalecer (eleições, liberdade de imprensa e opinião, respeito pelos direitos humanos, estado de direito, etc). Um dos problemas que emanam da importância da democratização sobre o significado de segurança está ligado à fraqueza do Estado. Como conciliar as pretensões justas de democratização com a ausência do Estado, orgânica e territorialmente? Como enfrentar num espaço democrático a expressão

das tendências regionalistas que as mais das vezes apontam para a sua autonomia e independência?

b) *reforço da integração regional*, quer nos seus aspectos económicos quer políticos. No caso da África Austral, onde diversos agrupamentos regionais se encontram estabelecidos, tomamos em consideração, por simplificação de abordagem, o espaço compreendido pelos países da South African Development Community (SADC).

É cada vez mais aceite que as organizações de integração regional podem ser um importante e até decisivo meio para resolver as tensões inter-Estados. A sua preocupação de cooperação e a procura de obtenção de ganhos para todos os parceiros envolvidos, deveria, à partida, criar um ambiente propício à lógica de soluções quando a segurança regional é posta em causa. Esta insegurança, que num primeiro estádio releva para o conflito inter-Estado, torna-se mais difícil de ser ultrapassada quando tem a sua origem em questões intra-Estados. O caso de Angola e da República Democrática do Congo, tendo conflitos internos na sua origem, têm desencadeado a intervenção directa de vários países da região (Angola, Namíbia, Zimbabwe) ou de fora dela (Uganda, Ruanda, Burundi). Esta é uma instabilidade regional que ameaça não só a segurança nacional, no seu sentido clássico, mas também a segurança individual e humana das populações que ali vivem.

Institucionalmente, existem no SADC o Organ for Politics, Defence and Security e o Inter-State Defence and Security Committee (ISDSC). Embora existam aí referências às novas dimensões da segurança, a sua atenção primordial tem estado voltada para a prevenção e resolução de conflitos entre Estados. O problema actual dos conflitos internos e a sua faceta regionalizada não está inequivocamente ali definida. Não é de estranhar aliás esta insuficiência: o art. 19.º da Carta da OUA refere-se a conflitos inter-Estados e não a conflitos intra-Estados, prevendo para aquele caso o estabelecimento de uma Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem de Conflitos. Já na década de 90, na sequência de uma proposta do então Secretário Geral da OUA Salim Ahmed Salim, de 29 de Junho de 1993, foi criado o Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos mas sem avanços no domínio dos conflitos internos. Deste modo, não havendo disposições ao nível da OUA é evidente que o papel das organizações regionais se vê diminuída nas suas hipóteses de actuação.

Por outro lado, a extensão da organização, que de 9 países em 1980

passou para 14 Estados em meados da década de 90, implica a coexistência de uma heterogeneidade de países dificilmente aceites como tendo uma base cultural, histórica e económica comum. Resulta daqui aquilo que Hettne (1993) apelida de baixo nível de “regionness”, e que se traduz numa diminuta capacidade de traduzir os interesses da região em estratégias oficiais efectivas. Como foi referido, os conflitos internos de alguns países têm tido tendência para se transmitirem a outros, o que nalguns casos ultrapassa mesmo o carácter geográfico da África Austral (ver o caso mais paradigmático do Congo Democrático, com extensões nos Grandes Lagos e na África Central ou até a intervenção de Angola no Congo-Brazza a partir de 1997). Em consequência, tem-se vindo a assistir ao envolvimento crescente e directo de forças militares nacionais em cenários de guerra de outros países do SADC sem que haja uma posição inequívoca de que assim deva ser. O aparecimento de rupturas é evidente o que não cria o melhor ambiente para uma discussão frutífera relativamente ao que se deva fazer. A desconfiança surge e o impasse eterniza-se. O exemplo, uma vez mais, do Congo Democrático é evidente. A experiência passada demonstrou à sociedade que a falta de diálogo com as partes envolvidas, a recusa de partilha do poder de qualquer espécie e a não aceitação de diferenças regionais no interior dos países não foi a melhor via na procura de segurança e estabilidade nacional e regional. Ora, um dos obstáculos que se tem levantado a um eventual papel positivo que o SADC pode desempenhar está ligado ao facto de institucionalmente os Estados tenderem a apoiar o “status quo”, isto é, aquilo que consideram o poder legitimamente constituído. À partida isto não é mais do que uma forma de reforçar um dos lados do conflito interno não contribuindo para uma aproximação e entendimento com os restantes representantes que contestam, por esta ou por aquela razão, o poder instituído. Como faz notar Alagappa (1997: 432), “instead of containing and terminating domestic conflict, regionalism can also prolong and intensify it. By strengthening the hand of the government, regional support increases the persecution and insecurity of groups seeking political change”.

Outro problema ao nível do SADC e que tem a ver com a sua dimensão, prende-se com um dos argumentos Olson (1965), desenvolvidos igualmente por Sandler (1992), a propósito da importância da acção colectiva: pequenos grupos de países estão provavelmente em melhor situação para providenciar um bem colectivo (a segurança) do que

grupos maiores, visto que a parte de cada membro no bem declinará à medida que o grupo aumenta, o que implica um decréscimo no incentivo individual para contribuir para a sua provisão. As situações de *free-rider* ocorrerão naturalmente. Neste caso, sobrarão para alguns países o querer conduzir o processo de procura de segurança regional assente na segurança interna de cada Estado-membro. O desenho institucional e a definição dos princípios que tal empreendimento exige, no caso da África Austral, é perfeitamente possível pese embora a existência de alguns obstáculos (ver Brauer, 1999). Independentemente dos motivos que possam estimular um país a tomar a condução do processo, isso pode tornar-se fonte de conflito na região. A este título é muito curioso comparar as acções e as atitudes – militares, político-diplomáticas e económicas – que países com ambições de liderança regional, tais como Angola, o Zimbabwe e a África do Sul<sup>6</sup>, têm demonstrado não apenas na África Austral mas igualmente na África Central e nos Grandes Lagos.

c) *a necessidade de promover o desenvolvimento económico e social no interior dos países da África Austral.*

Grande parte das fontes de conflito geradoras de insegurança no interior dos países prende-se com a ausência dos aspectos directamente ligados à segurança humana (saúde, educação e alimentação). A orientação das políticas e programas de desenvolvimento nacionais têm falhado. A falta de vontade política para procurar um caminho que permita inverter esta situação é na maior parte dos casos evidente. A ser atendida esta preocupação, o nível e a diversidade de conflitualidade interna tenderão a atenuar.

Aquilo que seria do interesse de cada uma das partes, o crescimento e o desenvolvimento económico, fica comprometido. Dificilmente se poderá avançar na integração regional dos mercados num ambiente de desconfiança e onde a vontade política tem um papel importante a desempenhar. Como levar por diante decisões de impacto económico e social quando há problemas políticos no relacionamento entre alguns Estados membros e falta de empenho político?<sup>7</sup>

---

6 Ver, por exemplo, Burgess (1998).

7 Entre muitos trabalhos sobre esta questão, ver o interessante e recente artigo de Mistry (2000) onde o autor aponta nove lições que devem ser apreendidas pelos líderes dos países africanos de modo a tornar a integração económica não uma figura de retórica mas um caso de sucesso económico. Refira-se igualmente Oyejide (1996)

d) *a segurança regional e a ajuda internacional*. Esta questão pode ser encarada por dois prismas: por um lado, recorrer à ONU através de um sistema de *task-sharing* no domínio da prevenção e da gestão de conflitos; discutir propostas de cariz semelhante provenientes de países não africanos, como é o caso da proposta da França, a Force d'Intervention Africaine, de 1994, ou daquela outra avançada pelos EUA através da African Crisis Response Initiative (ACRI), de 1997; ou recorrer a forças especificamente africanas. A agenda é vasta, as opções são diversas (Owolabi, 1996; Alagappa, 1997). As vantagens e as desvantagens assim como as suas implicações não devem deixar de ser cuidadosamente analisadas (Burgess, 1998). Por outro lado, deve ser tido em atenção os efeitos perversos da ajuda económica, humanitária ou militar que reforçam a capacidade das forças militares nacionais e o *status quo*, em prejuízo dos elementos da oposição, armada ou não, e que acaba por não contribuir positivamente para a procura de soluções de entendimento interno.

\* \* \*

Em suma, diante do quadro que se nos oferece na África Austral, embora não deva ser afastada a componente tradicional do conceito de segurança nacional (a ameaça externa, o conflito inter-Estado), a ela se deve acrescentar com toda a propriedade as vertentes da segurança individual e humana, tendo em atenção a sua dimensão interna e regional. Mas dadas as implicações que os conflitos internos têm vindo a apresentar sobre outros países, vizinhos ou não, será que se pode afirmar que existe uma doutrina nesta região do continente africano e que tenha em mente o novo significado de segurança, as suas novas matizes e as respostas que lhe devem estar associadas? Na verdade, nada aponta para que assim seja. E a menos que interna e regionalmente se consigam encontrar os meios adequados para enfrentar estes novos desafios, a instabilidade e a conflitualidade continuarão o seu caminho inexorável. Não apenas nos domínios político e militar. Tragicamente também ao nível da segurança humana e individual. Se o Estado muitas vezes não tem conseguido providenciar a segurança contra algo vindo do exterior, muito menos sucesso tem tido na provisão de segurança em favor dos seus cidadãos. Mas até onde se poderá ir? Um dos principais desafios à segurança interna e regional parece ter o seu foco nas tendências separatistas, umas



claramente evidentes outras em estágio de gestação (ver os casos de Angola, Namíbia, Congo Democrático, Moçambique, Zimbabwe ou África do Sul). A desagregação dos Estados da África Austral como Estados unitários e centralistas pode estar prestes a começar a encontrar-se com o seu futuro questionando-se assim o princípio da intangibilidade das fronteiras (Tredano, 1989)<sup>8</sup> e dando novos contributos para o debate território e Estado em África (Igue, 1995). Este é um cenário que não deve ser afastado. No entanto, neste domínio quer os governos os países africanos quer a comunidade internacional parecem claramente apostar no “status quo”<sup>9</sup>. O medo do desconhecimento, da incerteza e da insegurança atemoriza-os e leva-os a apostar na manutenção da situação. Da parte da comunidade internacional, a procura de um “gendarme” ou de mais do que um representantes regionais parece por vezes atravessar o seu discurso e prática. Os casos da África do Sul e de Angola parecem ser as apostas mais claras. Contudo, o dossier da componente étnica e da afirmação regional está na ordem do dia, apesar de muita gente querer fechar os olhos a esta realidade. O precedente da independência da Eritreia face à Etiópia não pode ser esquecido. Está a África Austral preparada para enfrentar este movimento?

## BIBLIOGRAFIA

- Adedeji, A. (ed.) (1999), *Comprehending and Mastering African Conflicts*, African Centre for Development & Strategic Studies, Zed Books, London
- Akinrinade, S. (1999), “Democracy and security in Africa: towards a framework of understanding”, *Journal of Contemporary African Studies*, vol.17, n<sup>o</sup>2, July, pp.217-244

---

8 Como refere Amadou Mahtar M’Bow, antigo director geral da Unesco, no Postfácio ao livro de Tredano (1989), “le moment paraît venu d’une révision déchirante de nombreuses notions sur lesquelles reposent depuis trente ans la conduite des affaires africaines et les méthodes de coopération entre les Etats du continent” (p.241).

9 Esta visão conservadora está em completo desalinho com reflexões lançadas desde há muito tempo por intelectuais africanos de reconhecido mérito. Para além do já referido Tredano (1989), ver M’Bow (1989): “quant aux puissances coloniales, elles avaient tout lieu de se réjouir des décisions prises (referência à decisão da OUA quanto à intangibilidade das fronteiras), car elles étaient peu favorables à quelque modification que ce soit du découpage territorial qu’elles avaient imposé à l’Afrique. Malheureusement, l’OUA n’a pas été en mesure de répondre, pour des raisons diverses, aux espoirs fondés en elle” (p.238).

Alagappa, M. (1997), "Regional institutions, the UN and international security: a framework for analysis", *Third World Quarterly*, vol.18, n°3, pp.421-441

Berdal, M. and Malone, D. (eds.), *Greed and Grievances: Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner, Boulder

Brauer, J. (1999), "A paz regional como um bem público internacional: a acção colectiva na África Austral", *Nação e Defesa*, n°90, Verão, pp.63-93

Burgess, S. (1998), "African security in the twenty-first century: the challenges of indigenization and multilateralism", *African Studies Review*, vol.41, n°2, September, pp.37-61

Clapham, C. (1996), *Africa and the International System: The Politics of State Survival*, CUP, Cambridge

Collier, P. (2000), "Rebellion as a quasi-criminal activity", *The Journal of Conflict Resolution*, vol.44, n°6, December, pp.839-853

Collier, P. and Hoeffler, A. (1998), "On economic causes of civil war", *Oxford Economic Papers*, 50, pp.563-573

Collier, P. and Hoeffler, A. (2000), *Greed and Grievance in Civil War*, comunicação apresentada no II Lisbon International Conference on Defence and Peace Economics, ISEG, 23-24 de Junho, Lisboa

David, S. (1997), "Internal war: causes and cures", *World Politics*, vol.49, July, pp.552-576

Deng, F.M. et al (1996), *Sovereignty as Responsibility; Conflict management in Africa*, The Brookings Institution, Washington, DC

Goudie, A. and Neyapti, B. (1999), *Conflict and Growth in Africa: Southern Africa*, vol.3, Development Centre, OECD, Paris

Grossman, H.I. (1999), "Kleptocracy and Revolution", *Oxford Economic Papers*, 51, pp.267-283

Hettne, B. (1993), "Neo-mercantilism: the pursuit of regioness", *Cooperation and Conflict*, vol.28, n°3, pp.211-232

Igue, J. (1996), *Le Territoire et l'État en Afrique*, Édition Karthala, Paris

Joseph, R. (ed.) (1999), *State, Conflict, and Democracy in Africa*, Lynne Rienner, Boulder

- Kennedy, G. (1975), *Defense Economics*, St. Martin's, New York
- MacLean, S.J. (1999), "Peacebuilding and the new regionalism in southern Africa", *Third World Quarterly*, vol.20, n°5, pp.943-956
- Mistry, P.S. (2000), "Africa's record of regional co-operation and integration", *African Affairs*, vol.99, n°397, 553-573
- Nyang'oro, J. (1992), "National security and defense expenditures in Africa: a political and economic analysis", *Africa Development*, vol.xvii, n°4, pp.5-28
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, MA
- Owolabi, A.O. (1996), "Regional security: a new Agenda", *Africa Quarterly*, vol.36, n°1, pp.7-22
- Oyejide, T.A. (coord.) (1997), *Regional Integration and Trade Liberalization in Sub-Saharan Africa*, Special Paper n°28, November, African Economic Research Consortium, Nairobi
- Pettiford, L. (1996), "Changing conceptions of security in the Third World", *Third World Quarterly*, vol. 17, n°2, pp.289-306
- PNUD (1994), *Relatório do Desenvolvimento Humano 1994*, Tricontinental Editora, Lisboa
- Reno, W. (1998), *Warlord Politics and African States*, Lynne Rienner, Boulder
- Sandler, T. (1992), *Collective Action*, The University of Michigan Press, USA
- Sen, A. (1983), "Development: which way now?", *Economic Journal*, vol.93, pp. 745-762
- Torres, A. (1998), *Horizontes do Desenvolvimento Africano: no Limiar do Século XXI*, Ed. Vega, Lisboa
- Tredano, A.B. (1989), *Intangibilité des Frontières Coloniales et Espace Étatique en Afrique*, Bibliothèque Africaine et Malgache, Tome XLVII, LGDJ, Paris
- Wallenstein, P. and Sollenberg, M. (1998), "Armed conflict and regional conflict complexes, 1989-97", *Journal of Peace Research*, vol.35, n°5, pp.621-634



# Uma Agenda da Segurança para o Século XXI: Política Global na “Cidade Nua”\*

*Ronnie D. Lipschutz*

*Professor Associado de Política, Stevenson College, Universidade da Califórnia\*\**

---

\* “Cidade Nua” foi um filme célebre dos anos 50 que o autor utiliza como uma metáfora para o desenvolvimento do tema. Intervenção proferida no âmbito da Conferência “Segurança para o Século XXI”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Novembro de 2000.

\*\* Universidade da Califórnia: 260 Stevenson College, Santa Cruz, CA 95064, USA; Tel. 01-831-459-3275 e-mail: rlipsch@cats.ucsc.edu.



*Existem 8 milhões de histórias na Cidade Nua. Esta é uma delas.  
“The Naked City”*

## INTRODUÇÃO

O fim de um século é tempo de retrospectão; o início de um novo século convida à introspecção. O que é que correu mal? Porquê? Podemos evitar os erros do passado no futuro? Como? Ao formular estas questões, levanta-se uma plethora de problemas filosóficos associados, como o abuso do poder, a distribuição desigual da riqueza em todo o mundo, o problema da injustiça, a ausência de ética. Tudo questões que, embora não sejam normalmente tratadas no âmbito da “segurança”, são extremamente importantes para a política mundial no século XXI. Como é óbvio, seria relativamente fácil apresentar uma lista de matérias relacionadas com as perspectivas para a segurança durante o século XXI; na verdade, isso já foi feito por uma série de indivíduos e instituições dotados de muito mais recursos do que eu (ver exemplos, designadamente em Lipschutz, 2000). Além disso, a super-abundância de documentos sobre o tema leva-nos a pensar que o número de ameaças reais ou imaginárias para a vida humana e para a segurança é numeroso e crescente. Não preciso de as lembrar aqui (Lipschutz 1999). Mas de uma tal abordagem estaria ausente a noção do tipo de mundo em que realmente gostaríamos de viver ou como desejaríamos que os nossos netos, reunidos de modo idêntico daqui a 100 anos, em 2100, reflectissem sobre o século que acabava de terminar.

Planear um futuro aceitável e seguro, ainda que não seja um futuro ideal (que dificilmente se deseja e muito menos se consegue), requer disponibilidade para especular. Porém, a especulação muitas vezes conduz-nos ao idealismo (que continua a estar sob suspeição constante) ou ao fatalismo (ele próprio também uma forma de idealismo), ou seja, ao desejo de aperfeiçoar o mundo ou pretender que ele acabe. Mas as experiências da década passada sugerem que mesmo as nossas imaginações estão empobrecidas. Acontecimentos, que nem de longe se pensava serem possíveis ocorreram, e outros que certas pessoas consideravam inevitáveis não se concretizaram. A dificuldade que enfrentamos é mais de índole epistemológica do que metodológica (Dillon & Reid, 2000). Temos

capacidade de previsão, mas não sabemos qual será o resultado das nossas opções. Consequentemente, baseamo-nos no que sabemos (ou pensamos saber) para fazer previsões. Contamos histórias e utilizamos analogias e metáforas: anarquias que se avizinham, choques civilizacionais, *Lexi* e oliveiras.

Dentro de dez anos, ninguém se vai lembrar do que escrevi aqui, mas as analogias e metáforas convincentes têm um jeito de perdurarem. Daí que a minha comunicação comece com uma analogia – o “Síndrome da Somália” – que se desenvolve a partir das nossas ideias actuais sobre a segurança. Seguidamente continuo com uma metáfora – a “Cidade Nua” – para enquadrar as razões que me levam a pensar a segurança de modo diferente. O “Síndrome da Somália” é-nos familiar, graças aos meios de comunicação social; no síndrome da Somália temos a *anarkhos*, que representa o medo generalizado do estado e da falta de estado. A “Cidade Nua” é uma metáfora, nem idealista nem fatalista, que propõe uma possível política mundial para o século XXI com base nas instituições sociais e nas estruturas materiais existentes. O Síndrome da Somália interroga as imperfeições e falhas de uma agenda de segurança assente num tipo de comunidade política; a “Cidade Nua” examina os defeitos e a promessa de uma outra agenda. Ambas pretendem ajudar-nos a pensar em potencialidades para, como Marx (1989:345) disse “erigir a nossa estrutura em imaginação antes de a tornarmos realidade.”

Muitas das ameaças à segurança convencionalmente apresentadas na literatura não decorrem do clássico dilema da segurança, associado aos estados soberanos, mas antes do que são essencialmente as injustiças na distribuição global do poder, da autoridade e da riqueza nos processos de globalização (Lipschutz, 1998a, 2000). Estas injustiças são frequentemente expressas em termos de uma “divisão Norte-Sul” (sucessora do conflito Leste/Oeste) em que os países mais pobres do mundo estão a exigir uma maior partilha do rendimento global. As ameaças são assim vistas como emanando de governos e grupos desintegrados, de pessoas deslocadas, de fenómenos que não podem ser suprimidos na origem por estados fracos ou não existentes. Uma solução proposta por um grande número de analistas de estratégia e ciência económica é a consolidação das instituições nacionais e a aplicação de políticas regulamentadoras prescritas, destinadas a promover o crescimento económico nos países mais desfavorecidos (IMF, 2000; Evans, 1997). Os estados, pensa-se, vão continuar a ser o último bastião da ordem interna e da estabilidade



necessária para fomentar o investimento e crescimento económicos. Por fim, diz-se, a lacuna será colmatada, o estado de direito será legitimado e a justiça prevalecerá.

Todavia, devemos reconhecer que esta divisão não é meramente de natureza geopolítica. No seio das sociedades do Norte e do Sul há os poderosos e ricos, por um lado, e os pobres e desvalidos, por outro. A economia e política neo-liberais não resolvem as disparidades dentro das sociedades e furtam-se a qualquer espécie de redistribuição regulamentadora da riqueza e influência (IMF 2000). Como referi numa outra ocasião, e como é evidente em muitas situações, a aplicação cega do liberalismo democrático e económico pode ser profundamente desestabilizadora e injusta (Lipschutz, 1998b). A violência social e a guerra – o Síndrome da Somália – são uma consequência. Se na busca de segurança não nos preocuparmos com estas consequências e nos limitarmos a soluções de repressão nada mais nos resta senão barricarmo-nos por detrás de novas paredes. Eu diria o contrário, diria que, em termos filosóficos e práticos, deveríamos preocupar-nos com estas consequências e agir em relação a elas.

Ver a segurança através da lente convencional das relações internacionais e dos estudos estratégicos conduz-nos a uma tendência para definir os problemas e ameaças de formas particulares; deslocar o nosso quadro de exploração e análise para algo familiar, mas diferente, pode abrir caminho a uma aproximação a questões que estão vedadas a abordagens mais convencionais. Essa é aqui a minha intenção. A proveniência do Síndrome da Somália é óbvia, se bem que eu não pretenda que ela funcione como uma analogia à teoria ou política realista; como veremos mais adiante, a história da Somália é mais uma história da política “no seio” de uma nação-estado putativa (Walker, 1992) e das suas implicações para a política mundial no século XXI. Especificamente, o Síndrome da Somália pode ser reconhecido como um fenómeno de carácter mais geral muito debatido desde 1991: o desvanecimento da autoridade política e as implicações para a ordem social (Lipschutz, 2000; este padrão também é evidente, penso eu, nas actuais sublevações palestinianas). As causas do Síndrome da Somália são, talvez, menos evidentes. O fim da Guerra Fria? O reaparecimento de ódios antigos? Uma liderança corrupta e inepta? A globalização ou as falhas do mercado (Lipschutz, 1998a)? “Seja o que for”, como alguém disse. O resultado é o mesmo. Essas histórias não põem em causa a segurança global, como sucedeu outrora com a ameaça

termonuclear; como vimos na reunião do Milénio das Nações Unidas são a fonte de uma considerável análise, debate, preocupação e medo. As nações do mundo têm o dever ou o direito de eliminar a *anarkhos* nos estados quando são tão protectoras da anarquia (e soberania) entre si? A metáfora da Cidade Nua baseia-se no interesse crescente pelas cidades como locais de política económica (Knox & Taylor, 1995; Sassen, 1994). Eu baseio-me numa fonte bastante diferente: um texto sobre a justiça. Em *Justice and the Politics of Difference*, Iris Marion Young escreve o seguinte:

Um objectivo importante da teoria [e especulação] normativa crítica é oferecer uma visão alternativa das relações sociais que, nas palavras de Marcuse, “conceptualiza o material de que o mundo experimentado é feito... com vista às suas possibilidades, à luz das suas limitações, supressão e negação reais. Esta visão normativa positiva pode inspirar esperança e imaginação que motivem a acção para a mudança social. Também permite alguma da distância reflexiva necessária para a crítica das circunstâncias sociais existentes (Young, 1990: 227, citação de Marcuse, 1964: 7).

Young debruça-se sobre a política interna e procura uma visão realista. Diz ainda que “o modelo de uma sociedade transformada deve começar pelas estruturas materiais que nos são dadas neste momento da historia...” (Young, 1990: 234). Para ela, a estrutura relevante não é a “comunidade”, uma visão idealizada e homogeneizada das relações sociais, mas antes a “cidade”, utilizada aqui como conceito genérico e não como aglomerado urbano específico. Na Cidade, encontramos “uma forma de relações sociais...definidas como a vivência em conjunto de estranhos.” Continua Young, “Na Cidade, as pessoas e grupos interagem em espaços e instituições às quais sentem que pertencem, mas sem as interacções que se dissolvem em unidade ou comunidade” (1990:237). A Cidade não está, obviamente, isenta das suas falhas e perigos; Young é a primeira a admiti-lo, é um espaço político colectivo diferente, mas não muito distante de uma potencial política mundial para o século XXI.

## O SÍNDROMA DA SOMÁLIA

Toda a gente conhece a historia da Somália (Hashim, 1997; Besteman, 1999), mas por onde devo começar? Por motivos de espaço e tempo não

vou deter-me nas origens dessa construção cartográfica ainda identificada nos mapas mundiais como “Somália”. Vou antes começar pelo fim. Era uma vez um ditador chamado Siad Barre. Na conquista e manutenção do poder do estado, foi, primeiro, cliente dos comunistas soviéticos e depois dos capitalistas americanos. O seu arqu-inimigo (segundo ele) era a Etiópia, cuja presença na “Somália Ocidental” (aka, Ogaden), tornava ficção a estrela de cinco pontas na bandeira nacional (o Quênia, acrescente-se, possuía uma das outras pontas). Barre tinha poucos escrúpulos em relação à origem dos seus financiamentos e ainda menos à forma como utilizava o poder; a tentativa, em 1977, de arrancar Ogadem à Etiópia foi um erro terrível que rapidamente levou à mudança de patronos (a Etiópia, para os soviéticos, era mais apetecível). Os políticos de Washington e de outros países não consideravam o governo de Barre ideal, mas o seu regime vigiava as vias de passagem do Golfo Pérsico até à Europa e não só. Além disso, era um regime ordeiro, no sentido de que impunha alguma ordem no seu país e nas suas fronteiras, e correspondia aos padrões mínimos da comunidade internacional.

Depois, a Guerra Fria terminou. O petróleo tornou-se barato. Os clientes eram difíceis de arranjar. A Etiópia entrou em guerra consigo própria. Barre foi derrubado, deixando atrás de si uma cornucópia de armamentos, mas nenhum sucessor. Seguiu-se a *anarkhos*. Os “senhores da guerra” – um eufemismo ocidental para pessoas com grandes reservas de armas – impuseram a soberania aos vizinhos, distritos e cidades. Acumularam riquezas, armas e pedaços de território e distribuíram recompensas aos apoiantes e punições aos oponentes. Sob o novo regime, alguns somalis tornaram-se bastante ricos; muitos perderam o pouco que tinham. Com a economia vacilante e nenhum protector havia poucas oportunidades de emprego fora da alçada dos senhores da guerra. Para os jovens sem nenhuma perspectiva de emprego, o futuro parecia estar no exército.

Mas as catástrofes sucediam-se. A chuva deixou de cair e as colheitas morreram. Com poucos mecanismos de distribuição de alimentos, uma economia baseada no sistema de rendeiros e pouca liquidez, a fome não tardou a chegar. As pessoas sem dinheiro ou ligações começaram a passar fome e morreram. O desastre foi transmitido a um mundo mórbido e o “feito CNN” nasceu. A visão da morte e da desordem perturbou o público telespectador, enquanto as implicações da *anarkhos* interna perturbaram Washington (Lipschutz 2000). O presidente Bush enviou a

polícia – os fuzileiros dos EUA – para reinstaurar a autoridade e instituir a justiça. Todos sabemos o que aconteceu. A polícia não dispunha de homens nem armas suficientes e viu-se obrigada a abandonar o território. O tempo passou. Pouco se tem ouvido falar da Somália, mas aconteceram lá coisas curiosas. Em certas zonas da anterior Somália, chamadas “Somaliland” e “Puntland”, as elites locais eliminaram ou pacificaram os opositores e tornaram-se estadistas. A ordem foi restabelecida e a vida civil reatada. Noutras partes da Somália, a competição entre os senhores da guerra e os territórios recrudescer, o mesmo sucedendo com a miséria, a violência e a injustiça. Em Agosto de 1999, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, apresentou um relatório ao Conselho de Segurança sobre a situação na Somália que, segundo todos os relatos, continuava terrível (Secretário-Geral da ONU, 1999). Embora o colapso do estado da Somália fosse um assunto absolutamente interno (não obstante envolver uma corrida aos armamentos e a ingerência dos vizinhos), Annan apresentou a situação como podendo, segundo algo que dava pelo nome de “Conselho Consultivo Somali”, levar à desestabilização de toda a região (Secretário-Geral da ONU, 1999:sec.36). Annan observou que “como país sem um governo nacional, a Somália continua a ser única...um “buraco negro” onde a ausência da lei e da ordem está a atrair criminosos e elementos subversivos” (Secretário-Geral da ONU, 1999: sec.63, 62) e advertiu que, a despeito da existência de um “sentimento forte de que os dias dos “senhores da guerra” tinham terminado”, também se temia que alguns métodos de reconstrução “pudessem levar a “emirados” insustentáveis e/ou a muitos presidentes numa absurda fragmentação do país que, em última instância, chegava ao nível de distrito, senão mesmo ao nível de aldeia” (Secretário-Geral da ONU, 1999: sec. 40). A falta de estado, ao que parece, é uma ameaça ao sistema de estado!

No entanto, em plena *anarkhos* surgiu uma exigência de ordem. Os negócios começaram a desenvolver-se e a prosperar. Passou a haver muito dinheiro disponível e a procura de bens de contrabando oriundos do Iémen e de outros países vizinhos aumentou. Os comerciantes lamentavam a falta de regras e regulamentos. Segundo o relato de um repórter do *New York Times* em Mogadishu, durante o Verão passado, em 2000,

Há aqui cinco companhias aéreas concorrentes; três empresas de telefones que praticam algumas das taxas mais baixas do mundo; pelo menos duas fábricas de massas alimentícias; 45 hospitais

privados; 55 fornecedores de energia eléctrica; 1500 grossistas de mercadorias importadas; e um número infinito de indivíduos montados em burros que fornecem 250 litros de água ao domicílio por 25 cêntimos.

O que não existe na Somália é um governo e, em muitos aspectos, isso torna-a o mais puro laboratório do mundo para o capitalismo. Ninguém cobra impostos. Os negócios progridem a olhos vistos. Libertários do mundo, uni-vos!

Por isso, pode parecer surpreendente que os homens de negócios de Mogadishu, o capital eufórico e sem lei, esteja a pedir um governo. Eles gostariam de pagar impostos e que os políticos se imiscuissem pelo menos um pouco nos seus negócios (Fisher, 2000a).

Para completar o quadro, em Agosto de 2000, dois mil Somalis encontraram-se na vizinha Djibouti e, conscientes do fracasso das últimas doze tentativas para reconstruir o estado, nomearam um presidente para dirigir os destinos dessa parte da África que figura no mapa como “Somália” (Fisher, 2000b). O novo chefe do estado, Abdikassim Salad Hassan, foi incumbido da tarefa de por fim à *anarkhos*. Nem todos os chefes de clã – senhores da guerra – ficaram felizes perante esta perspectiva. Após se terem encontrado em Sana, no Iémen, com o presidente deste país, quatro deles “advertiram as nações estrangeiras para não reconhecerem a eleição de um novo presidente,” porque isso poderia “levar à guerra civil” (Agência France Presse 2000). Claramente, se a *anarkhos* desaparecer, o mesmo acontece com o seu poder. Se for instituído um novo governo nacional, os “senhores da guerra” não passarão de simples arruaceiros. Se a economia for regulamentada, os impostos levar-lhes-ão a riqueza. Como é que Charles Tilly (1985) formulou esta situação? “Fazer a guerra e governar como crime organizado?”

O meu objectivo não é ridicularizar a problemática da Somália – se é que é disso que se trata – mas, antes, apresentá-la como o arquétipo de uma dinâmica da política mundial do século XXI: a fragmentação da autoridade e a destruição do governo. Diria que muitas matérias na lista de problemas a resolver das “ameaças convencionais à segurança” contemporâneas são o resultado desta dinâmica específica que é impulsionada pelos processos por vezes reunidos sob a rubrica da “globalização” (Lipschutz, 2000: capítulo 2; ver também Dillon & Reid, 2000). Em suma,

qualquer instituição social, seja ela a família ou o estado, cujos membros são motivados pelo apetite e o libertarianismo, e não por uma qualquer noção do bem colectivo, por muito ténue que fosse, sofrerá esta mesma dinâmica, ainda que em graus diferentes. A mão invisível, em si mesma, não produz resultados salutares. E parece razoável prever que as regiões do mundo em que a mão invisível reine estarão, mais tarde ou mais cedo, sujeitas a uma qualquer versão do Síndrome da Somália.

Não estou certo, contudo, de que a restauração do estado seja a solução para o Síndrome da Somália. As Nações Unidas e os seus membros são estados. Os seus representantes pensam em termos de estado. As resoluções são tomadas de estados para estados. Não obstante a presença crescente de outros actores sociais na política mundial, a ONU é uma organização estadocêntrica. As contradições que decorrem deste estado-centrismo são visíveis nos esforços para pensar uma futura Somália nestes termos. Segundo o relatório do Secretário-Geral (sec.64),

A Somália é diferente de outras sociedades africanas em crise, em virtude do seu carácter fundamentalmente homogéneo. Não há grandes divisões religiosas, fragmentações étnicas ou disputas relativamente à distribuição da riqueza obtida dos recursos naturais. A Somália é mais uma forma de governo em crise. Está dividida em clãs e cada clã teme as incursões dos outros. *A violência, quando não se manifesta como simples banditismo, é de índole defensiva.* O ingrediente crucial que faz falta é a confiança.

Na medida em que o próprio sistema de estado é organizado com base em colectividades políticas caracterizadas pela desconfiança mútua – que, no fim de contas – constitui a premissa básica da anarquia e da auto-ajuda – a *anarkhos* da Somália é meramente a reprodução da lógica estadista aos níveis de distrito e aldeia. A falha na visão do futuro da Somália apresentada pelo Secretário-Geral é, por outras palavras o resultado não da situação no terreno, mas antes do enquadramento condicionado em que o Síndrome da Somália está a ser abordado. Restaurar o estado somali – ou um estado em qualquer forma de governo em situação idêntica – é restabelecer a soberania nacional, em si mesma uma realidade construída – que está no cerne da ideologia do sistema de estado e que não passa de uma metáfora (e utopia) libertária mais do que óbvia. “As metáforas podem matar”, como o linguista de Berkeley, George Lakoff, uma vez disse (1991). As tentativas para transformar o

estado metafórico em realidade demonstraram repetidamente o seu potencial genocida.

## A CIDADE NUA

De que outro modo podemos pensar uma agenda de segurança? Em vez de debatermos infundavelmente *o que é que* deve ser segurado (o referente) ou *como* deve ser segurado (o método), devemos ponderar as condições mínimas para viabilizar uma maneira de lidar com a *anarkhos* e, talvez, com algumas das suas consequências. Enquanto a maioria dos analistas procura estratégias em métodos de natureza material – militares, financeiros, de comunicação – eu opto por me concentrar nas possibilidades institucionais. Por isso, apresento uma metáfora retirada do filme de 1948, *The Naked City* (A Cidade Nua) e no programa de televisão de finais da década de 1950 baseado neste filme. O filme é um policial triste, que se passa na cidade de Nova Iorque, e no qual os crimes são investigados e resolvidos pelos antepassados daqueles que actualmente povoam os policiais da televisão (p.ex., *NYPD Blue*). Em todas estas representações, Nova Iorque surge como um local de violência e desordens constantes, em que os limites da civilização estão por um fio.

No entanto, como qualquer pessoa que já tenha passado uns dias em Nova Iorque pode atestar, a imagem é muito exagerada e corresponde à ideia generalizada de que o mundo é “local perigoso”. Na verdade, o mantra (e mito) do perigo urbano, infundavelmente repetido, só serve para reproduzir a lógica teórica das relações inter-estados ao nível urbano, motivando departamentos de polícia realmente existentes a adquirir equipamento militar geralmente reservado aos exércitos nacionais. Assim, enquanto os militares entram em “acções policiais” e são criticados pela sua falta de perícia nestas acções, os departamentos de polícia conduzem operações militares contra gangs e famílias e são reverenciados pela sua coragem e ingenuidade.

Em certos aspectos, a contradição está em manter a tradição política generalizada da Cidade como local do mal e da corrupção, onde se revela o pior da natureza humana. O termo “cosmopolita”, que literalmente significa “cidadão do mundo”, mas é mais geralmente entendido como “sofisticação mundana”, foi utilizado, no passado, para se referir a determinados grupos marginalizados que eram culpados pela degenera-

ção urbana. Hoje em dia, muita retórica se gasta a debater as “cidades em explosão” do Sul, incapazes de albergar os migrantes rurais, esmagadas por exigências de serviços sociais, ninhos de crime e corrupção. As próprias imagens de “cidades globais” como novos centros da economia mundial controlados pelo capital, transportam em si sugestões de hegemonia, de “centros poderosos de autoridade económica e cultural” (Knox, 1995: 7) que, através do seu papel de nó do sistema nervoso mundial, dominam as regiões do interior, tanto nacionais como estrangeiras.

Mas a Cidade também é um local de cultura, diversidade, estabilidade, invenção e inovação. Além disso como Jane Jacobs (1961) escreveu em *The Death and Life of Great American Cities* (A morte e a vida nas grandes cidades americanas),

A tolerância, o espaço para grandes diferenças entre vizinhos – diferenças que muitas vezes vão além das diferenças de cor – que são possíveis na vida normal e intensamente urbana, mas que são tão estranhas a subúrbios e pseudosubúrbios, são possíveis e normais, apenas quando as ruas das grandes cidades dispõem de equipamento que permite a estranhos viverem pacificamente juntos, em termos civilizados, mas essencialmente dignificados (citada em Young, 1990: 227)

Cidades como Nova Iorque, Londres, Los Angeles ou Lisboa não estão, naturalmente, isentas das suas falhas e perigos, mas cada uma delas é também um local onde existe uma ordem, onde existe uma lógica, através das quais a interacção e criatividade humanas são promovidas. Parte da ordem da cidade é mantida pelo poder policial, parte pelo costume e muita pelo desejo e acção colectivos. Como James Donald (1992: 6, citado em King, 1995: 215-16) disse,

“a cidade” não se refere apenas a um conjunto de edifícios num determinado local. Em termos polémicos, a cidade é algo que *não existe*. A cidade designa o espaço produzido pela interacção de instituições histórica e geograficamente específicas, relações sociais de produção e reprodução, práticas de governo, formas e meios de comunicação, etc... A cidade é, sobretudo, uma forma de representação. Mas que tipo de representação? Por analogia com a ideia actualmente familiar de que a nação nos dá uma “comunida-



de imaginada,” diria que a cidade constitui um ambiente imaginado.

A Cidade Nua, tal como a utilizo aqui, também se destina a substituir uma outra metáfora bastante perniciosa, a da “Aldeia Global”, que pode ser atribuída a Marshall McLuhan. Em *The Gutenberg Galaxy* (a galáxia de Gutenberg; 1962), ele escreveu que “A nova interdependência electrónica recria o mundo à imagem de uma Aldeia Global”. A sua metáfora é lembrada principalmente pelas suas implicações comunicativas e a ideia de que agora vivemos num mundo muito mais pequeno em que nos conhecemos todos e nos tornamos uma única comunidade. Esta é, pelo menos, a impressão que obtemos se examinarmos a forma como o termo é normalmente utilizado hoje em dia. Não está, contudo, totalmente esclarecido se McLuhan pensava a Aldeia Global num sentido totalmente positivo; McLuhan também disse que, enquanto a imprensa escrita destribilizava a humanidade, os meios electrónicos a retribalizavam, voltando a pôr as pessoas em contacto com as suas emoções tribais (*The Medium is the Message*; 1962). Muitas pessoas sublinharam, desde então, que longe de ser um reino de liberdade, a aldeia pode ser verdadeiramente claustrofóbica, limitada, mesquinha e intolerante em relação à diferença. Além disso a “aldeia” também pode ser um local em que os residentes são disciplinados pela familiaridade e a vigilância, mais do que libertados pelo sentido de comunidade (ver, p.ex., Young, 1990: 229: 236). A Cidade, em contraste, envolve “uma forma de relações sociais que [passa por ]...estar com estranhos” (Young, 1990: 236). Segundo Iris Marion Young,

A vida na Cidade é uma rede económica vasta, ou mesmo infinita, de produção, distribuição, transporte, intercâmbios, comunicação, prestação de serviços e diversão. Os habitantes da Cidade dependem da mediação de milhares de outras pessoas e de vastos recursos organizacionais para realizarem os seus fins individuais. Os habitantes da Cidade estão, pois, juntos, ligados uns aos outros naquilo que devia ser, e por vezes é, uma única forma de governo. O facto de estarem juntos implica alguns problemas e interesses comuns, mas estes não criam uma comunidade de objectivos finais partilhados, de identificação mútua e reciprocidade (1990: 238).

Na Cidade, a diferença pode existir sem recurso à violência, seja no campo da batalha, seja no mercado. Há ricos e pobres, há violência física e violência estrutural, mas também há um mínimo de justiça e não há assassinios em massa. Três características que limam as arestas das relações humanas são também evidentes na vida na Cidade: empatia, respeito e justiça. *Empatia*, porque todos os que vivem na Cidade a experimentam como um ambiente comum; *respeito*, porque a vida na Cidade exige o reconhecimento dos outros residentes como membros de um único sistema de governo, e *justiça* porque os residentes experimentam um sentido de responsabilidade para com os co-residentes.

Não pretendo construir a realidade nem o ideal da cidade como um local em que a Natureza Humana é, de algum modo, transformada, nem tão pouco defender uma “Cidade de Deus” idealizada onde reina a harmonia. Também não proponho o ressurgimento da “cidade-estado” nem a construção de uma espécie de *cosmopolis* mundial. A Cidade, para mim, tem um sentido inteiramente metafórico, destinado a motivar a reflexão sobre um domínio da política, conflito e relações sociais que possa apresentar-se como uma alternativa às metáforas idealizadas do estado e do sistema de estado.

Há várias vantagens em pensar a política global em termos da Cidade, do ambiente urbano e da sociedade. Em primeiro lugar, as cidades são locais reais e materiais, coisa que os estados não são. As cidades têm limites, naturalmente, mas também têm infraestruturas cuja utilização e manutenção são fundamentais para a vida e as vivências das pessoas. Por conseguinte, é necessário pelo menos algum sentido de compromisso para com a Cidade da parte dos seus residentes, com o bem-estar tanto das pessoas como do sistema de governação. Em segundo lugar, a qualidade de membro, nas cidades, é constituída em termos da sua realidade material, o que não sucede com a cidadania num estado-nação. É certo que ambas as instituições proporcionam direitos, mas enquanto o estado é uma presença distante e por vezes intrusa, a Cidade é próxima e o residente participa continuamente na reprodução da Cidade. O compromisso pode ser ténue, mas não evitado. Em terceiro lugar, as cidades são heterogêneas, tanto em termos materiais como em termos conceptuais, o que não é o caso dos estados-nação. Os seus bairros tendem a ser identificáveis e diferentes. Alguns são ricos, outros são pobres. Alguns são mais coesos do que outros. Juntos, compõem a infraestrutura social e o capital humano que tornam a cidade possível.

Finalmente, em certas cidades – não todas – a política e as relações sociais das partes – locais e pessoas em conjunto – formam algo que é mais do que a sua soma. Mesmo quando as relações raciais e o poder da polícia são problemáticos, como é o caso de Los Angeles e Nova Iorque, as ligações entre as partes e não apenas as próprias partes é que são importantes para o todo.

## **LOCAL E SELF**

O que é que significa pensar a política mundial contemporânea e as relações sociais através da lente metafórica da Cidade? Em primeiro lugar, a Cidade oferece uma concepção da economia política que é distinta da globalização ou da economia política internacional. Num contexto urbano, as relações económicas e sociais entre as pessoas são mediadas não apenas pelo contacto cara a cara e as ligações electrónicas, mas também pelas ligações materiais. Estas incluem a infraestrutura física e as instituições sociais, que desempenham, tanto uma como a outra, um papel central na manutenção da Cidade como local coeso. Muita da interacção que as pessoas têm umas com as outras ocorre em áreas como as ruas e os bairros, que ajudam a constituir identidades individuais e colectivas. Estes locais são distintos uns dos outros, mas, combinados, constituem os “blocos de construção” da Cidade no seu todo.

Claramente, as infra-estruturas materiais e sociais da economia política global não são tão densas nem tão bem estabelecidas como as da Cidade, mas foram construídas a partir de partes separadas, a maioria das quais é muito menor do que os estados-nação. Embora os fluxos de capital, moeda e informação através das redes electrónicas atraíam a maior parte da atenção intelectual e popular nos dias que correm, a economia política global não podia existir sem actividade nos “micro-espacos” e nas ligações aos “micro-espacos” da vida diária”, que se processam em pequena escala. Mesmo o mundo virtual dos mercados bolsistas “de vinte e quatro horas” é, em última instância, povoado de indivíduos vivos que, quando comem, bebem, dormem, amam e compram interagem socialmente com outros indivíduos em locais partilhados. Os espacos físicos que são o fundamento material destes micro-espacos, sejam eles apartamentos, fábricas, escolas, colectividades, burocracias ou explorações agrícolas são os blocos de construção da economia política global.

## RELAÇÕES INTER-SOCIAIS

Em segundo lugar, a metáfora da Cidade oferece-nos uma concepção de política inter-social diferente, em que as sociedades são distintas, mas não separadas. A Cidade compreende muitos locais distintos, diferenciados por função, paisagem urbana, etnicidade, rendimento, etc., cada um dos quais contribui para as entidades individuais e colectivas. Pode existir fricção, tensão e mesmo violência entre os residentes destes diferentes locais e não há certamente garantia de igualdade ou mesmo de justiça na distribuição de recursos deles oriundos. A política de vizinhança pode ser bastante dura e confusa e por vezes há fronteiras invisíveis que não nos atrevemos a passar. Todavia, ao mesmo tempo há uma sensibilidade, entre os residentes, de que a Cidade é um local onde os destinos são partilhados – ainda que as pessoas vivam os seus destinos individuais – e de que a política da Cidade deve reflectir esse facto. Se partes do todo são perigosas, ou estão degradadas ou em declínio, toda a Cidade sofre, não apenas por causa de um possível “transvasamento”, mas também devido à sensação de falta de liberdade e de pressão daí resultante. Os ricos podem proteger-se daquilo que os choca ou ameaça, mas estas defesas diminuem a qualidade de vida de todos. Por isso, é preferível seguir uma política não baseada no sistema de “pedir ao vizinho”, mesmo que o custo económico seja elevado.

Pelas mesmas razões, na política mundial há questões intra-sociais e inter-sociais que não são independentes entre si. Contudo, o mais crítico quando uma sociedade extravasa para outra não é a possibilidade de ruptura; o mais importante são os impactos psicológicos e sociais no todo. A Somália não é uma ameaça para o mundo por não ter um estado; é um problema em virtude do exemplo que dá aos outros. Não importa verdadeiramente para o mundo como o povo somali decide organizar o seu sistema político; importa, isso sim, se essa organização facilitar o roubo, o assassinio e a injustiça e tais práticas afectarem outras sociedades, seja por extravasamento, seja como modelo. O interesse do mundo por lugares como a Somália é, por isso, apenas marginal em termos de segurança e muito mais ainda de justiça (aprofundarei este assunto mais adiante).

## GOVERNO E GOVERNAÇÃO

Em terceiro lugar, a metáfora da Cidade sugere uma relação diferente entre os locais das sociedades e os espaços da política social. A maioria das cidades, embora não todas, são governadas por uma espécie de executivo centralizado que reporta a uma legislatura municipal. As cidades são entidades territorialmente delimitadas, mas situadas dentro de áreas metropolitanas. Seria difícil dizer onde uma unidade termina e a próxima começa. Os problemas transfronteiriços são inúmeros e a Cidade é atravessada por um grande número de limites, alguns jurídicos e administrativos, outros culturais e sociais, outros ainda organizados em torno da infra-estrutura física. Estas unidades alternativas dispõem frequentemente das suas próprias instituições governativas, com responsabilidades e competências variáveis. Dentro da multiplicidade de espaços e locais que encontramos na Cidade vivem os seus residentes. Os limites destes espaços e locais ao mesmo tempo que ajudam a estruturar as identidades das pessoas que neles vivem, também facilitam múltiplas identidades e permitem um elevado grau de mobilidade espacial. Nem todos se sentem confortáveis com estas possibilidades; nos Estados Unidos, como já referi, assiste-se a uma tendência crescente para as comunidades muradas, um processo que constitui uma réplica, ao nível local, do estado que pratica a exclusão. Poder-se-ia dizer que a abertura e fluidez da vida na Cidade só são possíveis graças ao governo central e ao poder policial (ver abaixo). Não nego nem minimizo este último aspecto, mas a forma como o governo e o poder são redistribuídos dentro da Cidade é uma opção social e não um dado adquirido.

Em condições geralmente assumidas de anarquia internacional, a prática da exclusão pelo estado, mantida pelo governo e pela força, deverá ser moderada pelo intercâmbio económico e cultural (falarei da questão da cidadania mais adiante). Daí resulta a tão propalada contradição entre a função das fronteiras na demarcação de zonas de soberania e a crescente permeabilidade destas fronteiras a toda a espécie de fluxos transnacionais. Os territórios fronteiriços tornam-se uma questão especialmente incómoda, na medida em que nestas regiões a soberania nacional e individual funciona em contradição. O governo e o poder policial são especialmente problemáticos quando a ficção das fronteiras encerradas colide com as realidades da economia aberta. A atitude da União Europeia nesta matéria – uma combinação de cidadanias nacionais e locais – é especialmente

interessante, embora também esteja sujeita à contradição “dentro/fora” (Walker, 1992).

## ASSOCIAÇÃO E CIDADANIA

Em quarto lugar, a metáfora da cidade também aponta para uma concepção mais fluída e instável daquilo que é ser membro de uma sociedade – algo a que normalmente se chama “cidadania” – e sugere algumas ideias inovadoras acerca do movimento das pessoas entre sociedades. De harmonia com os meus comentários sobre as fronteiras e limites acima, as estruturas físicas e sociais da cidade, facilitam e promovem o desenvolvimento de múltiplas identidades e associações. Algumas são políticas, outras sociais, outras ainda culturais, económicas e espaciais. Os residentes adoptam uma ou outra em resposta ao contexto e à contingência. Esta multiplicidade contrasta fortemente com a exclusividade da cidadania nacional, que, em teoria, combina um conjunto destes elementos num conjunto e marginaliza todos os outros. Esta noção de pertença social não equivale à noção de pluralismo, que se organiza em torno de grupos com interesses divergentes, independentemente da forma como são definidos. Em termos de política mundial, a cidadania é normalmente conceptualizada como uma combinação de direitos e nacionalidade (Lipschutz 1999b). Dos primeiros decorrem os direitos políticos, civis e sociais e da última a pertença e a exclusividade. Contudo, falando em termos gerais, é a nacionalidade, em sentido estrito, que permite o acesso à maioria dos direitos e gera os ressentimentos que são visíveis em praticamente todas as sociedades do mundo. Enquanto a cidadania estiver ligada à exclusividade territorial e cultural, a contradição mantém-se; se, no entanto, se conseguir separar estes dois factores, as “cidadanias” múltiplas tornam-se possíveis. Na União Europeia, com as suas fronteiras internamente abertas, por exemplo, os “cidadãos” possuem cidadania nacional nas respectivas pátrias e direitos municipais nas cidades onde vivem (que podem estar situadas num país hospedeiro diferente). Este princípio não está isento das suas dificuldades e problemas, mas sugere formas de tratar a cidadania independentemente da geopolítica.

## JUSTIÇA

Finalmente, a metáfora da Cidade envolve-nos a todos numa relação étnica, mais do que numa relação meramente baseada em interesses, com os outros residentes. No caso da Cidade, os residentes interessam-se pelas condições de vida dos outros residentes, quanto mais não seja porque estes tendem a afectar a vida da Cidade no seu todo. Ao mesmo tempo, porém, existe geralmente um sentido de responsabilidade para com os outros residentes; uma Cidade não deve ser mesquinha ao ponto de permitir que os seus habitantes vivam na miséria e passem fome. É por isso que as Cidades organizam programas sociais e prestam atenção às condições e circunstâncias da vida quotidiana, através de várias políticas regulamentadoras e sociais. Nem todos pensam que a cidade deveria envolver-se nestas questões, e muitas Cidades não dispõem dos recursos necessários para melhorar as condições de vida dos pobres e sem abrigo. No entanto, o sentimento generalizado de um local e um destino partilhados sensibiliza o residente urbano relativamente às suas responsabilidades éticas para com a Cidade e os seus residentes, como um todo.

Na política mundial existe um sentimento crescente de um local e destino partilhados, embora este seja quase sempre tratado numa perspectiva de interesses e não de ética. A situação dos pobres e desprotegidos só tem interesse na medida em que ameaça a posição dos ricos e poderosos. A repressão e a exclusão tornam-se os meios através dos quais a situação cognitiva e física é mantida. Contudo, diria que a repressão é um pau de dois bicos e as fortalezas são locais estéreis. É o compromisso ético de respeito para com todos os seres humanos que determina a responsabilidade pelas suas condições no quotidiano. Por outras palavras, a questão aqui não é a responsabilidade histórica (reparações), nem a justiça distributiva (Rawls “*Veil of Ignorance*” – o véu da ignorância) mas antes o princípio de que o respeito que esperamos e exigimos nas nossas vidas no quotidiano – comportamento civil e virtude cívica – também é devido a todos os outros, onde quer que vivam.

## A CIDADE NUA, *REDUX*

Obviamente, uma metáfora só pode ser extensiva até onde for possível sem deformar ou entrar em ruptura e a “Cidade” em si mesma, provavel-

mente, surge aqui como demasiado idealizada. Foi por essa razão que utilizei a metáfora modificada da “Cidade Nua”. A Cidade Nua representa o meu reconhecimento de que a Cidade e a vida internacional permanecem bastante diferentes. Ao mesmo tempo, pretende defender uma política radicada em instituições e colectividades sociais realmente existentes, assim como em infraestruturas materiais, mas conceptualizadas em termos diferentes dos mundos perigosos, anarquias futuras, choques civilizacionais, momentos unipolares, ameaças perigosas, estados mundiais, federações republicanas ou outras noções que têm sido popularizadas nas literaturas académica, política e popular. O ambiente político e social global do século XX é mais como a Cidade Nua em construção, diria eu, do que o tão amado e temido “Mundo Perigoso” dos analistas de defesa e dos fazedores da política externa.

Como já sugeri, a Cidade Nua não é um local de segurança total; há perigos, riscos, incertezas. Nem todos os “bairros” da Cidade Nua são seguros, nem todos os residentes de determinados bairros se dão uns com os outros. Na verdade, algumas áreas, em certos momentos, encontram-se numa situação próxima da guerra social ou civil. Na maioria, contudo, mesmo estas estão longe do “estado natural” caricaturado nas relações internacionais convencionais. Existem grandes diferenças nos níveis de riqueza e de vida dos habitantes da Cidade Nua e enquanto uns se deslocam em limusinas, outros nem sequer têm comida suficiente e muito menos o mínimo de conforto. E na Cidade Nua, a justiça só é acessível àqueles que a podem pagar, com o resultado que os pobres e desprotegidos não têm qualquer poder para mudar a sua situação, excepto invadir os bairros mais ricos da Cidade. Tornando extensiva a metáfora da Cidade Nua, sugiro que a principal problemática de “segurança” que enfrentamos neste novo século é, como na Cidade Nua, não a paz, mas a justiça. Do ponto de vista filosófico, como residentes da Cidade Nua, devemos preocupar-nos com as condições dos nossos co-residentes, quer vivam ao lado da nossa casa ou muito longe. Esta é uma consequência simples do princípio do respeito mútuo que todos os indivíduos devem observar e esperar, por sua vez, dos outros seres humanos. As condições de pobreza e violência constituem a ausência desse respeito e devemos, não por interesse mas por dever, tentar corrigi-las. Naturalmente, os residentes ricos e poderosos de muitas cidades realmente existentes (especialmente nos Estados Unidos), ocupados apenas com os seus próprios interesses, são indiferentes a estas condições e praticam a repressão através de



estratégias de segurança das casas, comunidades isoladas e militarização das forças policiais, entre outras medidas. Contudo, estas políticas não eliminam a ameaça sentida pelos ricos em relação aos pobres que, ao que tudo indica, nunca podem ser completamente ignorados.

Em termos práticos, chegámos demasiado longe para conseguirmos manter separações entre diferentes partes do mundo. Não só muitos dos problemas enunciados pelos analistas em estratégia se encontram “em casa” – *hackers* adolescentes, por exemplo – como há não há grande possibilidade de barrar o caminho aos fluxos que se movem através do espaço, de uma sociedade para a outra. Na verdade, existem dados mais do que suficientes a sugerir que sem os fluxos de emigrantes, tanto legais como clandestinos, das regiões pobres para as regiões ricas, economias inteiras ver-se-iam a braços com uma escassez de mão de obra. A mistura de culturas e a sua materialização e “normalização” são produtos da globalização e do capitalismo. A capacidade de indivíduos e grupos de uma sociedade cometerem violência noutra é, em parte, uma consequência dos mesmos processos, tal como o papel das diásporas étnicas na disseminação dos conflitos e da violência muito além dos seus territórios de origem. É do nosso interesse, por conseguinte, reconhecer que estas situações são uma característica inevitável da vida social do século XXI e, adoptando uma outra metáfora, desta vez da política ambiental, temos de ir além das soluções “ao fundo do túnel” – controlo da poluição – até ao equivalente da “modernização ecológica” – mudança de práticas. Para desenvolver o equivalente internacional da modernização ecológica temos de nos afastar do raciocínio do martelo (Abraham Kaplam: “Quando só temos um martelo, tudo nos parece um prego”) e alargar as nossas opções em termos de ferramentas. Isto é extensivo, mais uma vez, a alguns dos métodos utilizados para enfrentar os tipos de problemas interpessoais e infra-estruturais que surgem na Cidade Nua.

## ALGUNS PRINCÍPIOS ORGANIZACIONAIS

Ao propor uma agenda da segurança para o século XXI, organizada à volta da metáfora da Cidade Nua, gostaria de reiterar que não estou a pensar na organização de uma comunidade política global à semelhança da Cidade. Uma metáfora raramente é um bom modelo, mas há características específicas das Cidades existentes que podem ser equacionadas

em termos de política global. Gostaria de destacar aqui três modelos de organização espacial, retirados de áreas urbanas existentes, que vale a pena ponderar. Cada um deles oferece uma abordagem algo diferentes às relações espaciais entre unidades agregadas numa metrópole. Cada um deles, além disso, oferece uma abordagem diferente às interações entre unidades, à mobilidade e às instituições governamentais.

O primeiro é o da grande **Los Angeles**, em que um “núcleo” central, hegemónico está rodeado de centenas de unidades menores (aproximadamente 180), de dimensão e riqueza variáveis, divididas em unidades regionais maiores (distritos). Estas unidades partilham um ambiente geofísico delimitado, estão altamente integradas num sistema económico único e vivem unidas por uma vasta rede de canais de transporte. A mobilidade é grande, mas dispendiosa e, por isso, de certo modo limitada em termos de acessos. Não há governo central, *per se*, embora existam instituições responsáveis pela gestão operacional da água, dos transportes e de outros serviços ao nível regional. Há também uma “Associação de Governos da Califórnia do Sul” (SCAG), que engloba cinco zonas, 60 quilómetros quadrados e aproximadamente 15 milhões de pessoas e parece ser, em grande medida, responsável pela monitorização e planeamento, mas não tem autoridade legal nem policial específica. (<http://www.scag.ca.gov/index.htm>)

O conflito entre as unidades é endémico, tal como a cooperação, mas cada unidade persegue os seus próprios interesses na medida do possível. A violência civil é comum; a guerra social é pouco frequente, mas não inaudita. As forças policiais das unidades são controladas e, de um modo geral, estão perfeitamente integradas nas comunidades que patrulham. Como resultado, existe um antagonismo considerável no seio da unidade nuclear. As relações inter-pessoais são altamente fragmentadas por classes e etnicidade e as oportunidades de interacção entre os diversos grupos são limitadas. O comportamento cívico frequentemente deixa muito a desejar.

**Londres** é um pouco mais centralizada do que Los Angeles. Há um núcleo central de unidades autónomas – 32 distritos – rodeadas por anéis de cidades e vilas. Toda a Cidade funciona como uma única unidade económica, apesar de existir uma grande variação de recursos entre os distritos. A cultura está muito concentrada. Não há governo central *per se*. Até meados da década de 1980 existia um frágil concelho metropolitano (Greater London Council) que foi banido pelo governo de Margaret

Thatcher e substituído por uma organização ainda mais destituída de poder. O governo Blair criou a Greater London Authority (GLA), que inclui um Presidente da Câmara, uma assembleia e quatro organismos funcionais (transportes, desenvolvimento, polícia e serviços de protecção civil e bombeiros). Para além destas áreas, a GLA não parece ter muito poder (<http://www.london.gov.uk/>). Existe ainda uma série de instituições funcionais centralizadas que ligam os distritos e unidades. São mais ou menos autónomas, algumas foram privatizadas e outras, públicas, estão teoricamente sob a jurisdição do governo nacional. A mobilidade é grande, mas os canais de transportes estão estratificados e são bastante dispendiosos. O conflito interno é comum, mas silenciado; a guerra social é pouco frequente. A polícia está organizada numa única unidade; tradicionalmente, tem-se integrado bem nas sub-unidades, só com algumas excepções. Está, porém, a começar a adoptar algumas tácticas americanas que podem servir para a distanciar dos residentes da Cidade. A separação de classes e étnica continua a ser bastante pronunciada, embora exista um elevado grau de civismo.

**Nova Iorque** é, das três cidades, aquela que representa a abordagem mais concentrada e centralizada à organização política. Aqui, existe um núcleo económico e cultural (Manhattan), rodeado de quatro zonas com riqueza, dimensão e população variáveis (ignoro as unidades exteriores). Há um governo central, assim como administrações muito menos poderosas em cada distrito. Este governo tem um líder forte que, como chefe do governo, vigia todos os tipos de funções do sistema no seu todo; a Câmara Municipal tem pouco poder (<http://www.ci.nyc.ny.us/>; <http://council.nyc.ny.us/>). As ligações entre as cinco unidades são muito mais estreitas e a unidade em termos globais é mais acessível a todos os residentes. A mobilidade é elevada e razoavelmente económica, mas limitada pela estratificação residencial e as oportunidades de emprego. Há um certo nível de conflito interno e a guerra social eclode periodicamente. A única força policial está melhor coordenada e mais integrada em sub-unidades, mas não deixa de ter os seus problemas. Embora exista um elevado grau de separação entre classes e etnias, também se observam muito mais oportunidades de interacção do que em Los Angeles. O comportamento denota maior civismo.

Estes três tipos de organização espacial e as instituições e relações sociais que os mesmos suportam, encontram paralelo, em certos aspectos, no tipo de mundo para o qual, segundo muitas vezes se diz, estamos a

caminhar: um núcleo económico e cultura dominante; classes ricas e pobres transfronteiras; governação fragmentada; mobilidade cada vez maior e mais económica; policiamento desorganizado; e diferentes graus de civismo. Cada um deles tem características atractivas e menos positivas. Juntos, contudo, sugerem algumas ideias sobre a forma como se deve trabalhar com vista à segurança na Cidade Nua. Há três aspectos que merecem particular atenção: (1) governo e governação; (2) abertura ao movimento; (3) relações sociais entre unidades e pessoas.

## GOVERNO E GOVERNAÇÃO

Como é ritualmente observado na literatura sobre as relações internacionais, não há nenhum governo mundial nem se prevê que o mesmo venha a surgir durante a primeira parte do século XXI. Há, no entanto, um número de serviços, organizações e instituições cada vez maior, que participam naquilo a que Michel Foucault (1991) chamou a “governamentalidade” (racionalidade governamental) e a que outros chamam “governação global” (Lipschutz, 1996, no prelo; ver também Dillon & Reid, 2000). Existe uma colaboração considerável entre actores específicos, normalmente em torno de questões funcionais, embora os conflitos territoriais não sejam desconhecidos. O que está em grande medida ausente desta mistura é uma coordenação central e eficaz. As Nações Unidas desempenham este papel apenas parcialmente, mas os seus vários organismos estão envolvidos numa luta contínua entre si e com os seus estados membros mais poderosos. Estes últimos continuam a mostrar-se relutantes em fazer grandes cedências sob a forma de privilégios soberanos, a menos que haja um benefício claro. Um maior grau de planeamento e de coordenação entre estes numerosos actores governamentais, poderia, em certas circunstâncias, ter consequências louváveis para a resolução de vários tipos de perturbações e externalidades transnacionais.

As três cidades acima descritas oferecem algumas ideias sobre como esta coordenação poderia ser organizada. De momento, Los Angeles é a Cidade que mais se aproxima do modelo da política mundial existente. A economia global está cada vez mais integrada e as fronteiras como obstáculo ao movimentos de bens e capital estão em declínio. Os efeitos transfronteiriços são vulgares. Porém, a cooperação regional é limitada e

normalmente dominada por uma hegemonia local ou global. A cooperação que ocorre entre unidades tem lugar através de uma variedade de organismos supra-“urbanos” responsáveis pela gestão de diferentes problemas funcionais. Embora a cooperação seja frequente entre estes organismos, especialmente quando as responsabilidades se sobrepõem ou entram em conflito, é constrangida por uma série de valores. Sobretudo não há uma organização coordenadora, não obstante alguns organismos simularem empenhar-se numa certa forma de coordenação em determinadas áreas problemáticas específicas (UNEP para o ambiente; OMS para a saúde, etc.). A título de experiência de governamentalidade global, talvez valesse a pena ponderar métodos para promover uma maior coordenação entre as instituições, em áreas problemáticas seleccionadas, através de algo idêntico à Autoridade da Grande Londres.

Neste aspecto, poder-se-ia responder que as Nações Unidas satisfazem grande parte deste requisito e, em certa medida, é verdade. Contudo, poucos diriam que a ONU representa os povos de todo o mundo. Existe uma representação social crescente nos seus vários organismos e mesmo na Assembleia Geral, mas não há uma percepção de que as nomeações nacionais, os movimentos nacionais e as organizações não governamentais sejam representativas do mesmo modo que, por exemplo, o Parlamento Europeu. Também não há a ideia de que os organismos da ONU sirvam interesses funcionais específicos em que a população mundial tenha uma participação (ou seja, não somos “participantes” destes organismos). A maioria dos observadores concorda em que qualquer tipo de eleição global seria difícil, senão impossível de organizar, mas a legitimidade política não se estabelece facilmente por outros meios.

## **ABERTURA AO MOVIMENTO**

Relativamente à maioria das cidades, a liberdade de movimento é tida como certa. Apesar dos meios de transporte limitados, as pessoas percorrem longas distâncias para e do trabalho (normalmente em função do rendimento). Na verdade, embora a disponibilidade de uma infra-estrutura de transportes em larga escala pareça aumentar o volume de tráfego nas regiões urbanas, daí não resultam movimentos permanentes de pessoas das zonas pobres para as zonas ricas (por razões óbvias). Em maior escala, o movimento de uma região para outra dentro dos países

tem como resultado grandes mudanças na distribuição demográfica, mas a maioria das pessoas opta pela sedentarização. A mobilidade resulta frequentemente do desemprego e da falta de oportunidades mas, em igualdade de circunstâncias em tudo o resto, a maioria das pessoas prefere não se deslocar. Isto sugere, por isso, que pensar na imigração sem equacionar a questão económica é uma atitude redutora.

A maior objecção à plena liberdade de movimento através das fronteiras do estado, tem a ver com os impactos nos recursos do país hospedeiro. Os argumentos contra a imigração (excluo neste caso os movimentos dos refugiados) são muitas vezes expressos em termos de “invasões” e “ondas” que ameaçam inundar os países ricos. Os dados que corroboram estes receios são, contudo, muito limitados e os dados que equacionam se os emigrantes consomem mais do que a sua justa quota-parte de serviços sociais são muito contestados. Por outro lado, o argumento de que as pessoas se deslocam de um país para o outro numa base permanente também não é totalmente comprovado pelos dados. Por exemplo, a maioria das pessoas que tentam passar a fronteira EUA-México normalmente conseguem fazê-lo, o que sugere que as barreiras à entrada são bastante permeáveis. Muitos dos que passam clandestinamente fazem-no múltiplas vezes, deslocando-se entre a sua pátria e os países hospedeiros. Evidentemente, as fronteiras totalmente abertas não são nem prováveis, nem necessariamente desejáveis, mas um regime de migração global mais livre ajudaria a resolver algumas das grandes disparidades distributivas que actualmente existem entre os países e dentro destes.

## RELAÇÕES SOCIAIS ENTRE AS UNIDADES E AS POVOAÇÕES

Naturalmente, ajuda que as unidades políticas que abrangem grandes cidades, não se armem umas contra as outras (pelo menos, não no sentido militar). Que isto não é uma consequência automática da vida na Cidade vê-se claramente em locais como Belfast, Jerusalém e Jaffna, onde a atitude habitual face à violência interurbana é a exclusão e a repressão. É fácil argumentar que as cidades existem no reino da soberania e que, por isso, gozam da protecção oferecida pelo Leviathan (por assim dizer). Mas mesmo na ausência de um soberano opressor, a maioria dos países, na maior parte do tempo não está num estado de hostilidade uns contra os outros e, quando tal sucede, as fontes de conflito tanto podem resultar de

causas internas como de um antagonismo mútuo. Como foi sobejamente observado, a maioria das 40 guerras avulsas actualmente em curso por todo o mundo são intra-estados e não inter-estados. Isto não significa que não haja fronteiras em estado de tensão como, por exemplo, a que fica entre a Índia e o Paquistão. Mas mesmo as más relações dentro do subcontinente são, em grande medida, resultado das relações internas entre os povos no seio de cada país. E isto devia levar-nos a reflectir mais nestas relações do que nas relações entre países.

Durante a década de 1990, a resposta habitual – quando havia uma resposta – à violência civil e social era a mobilização de forças de pacificação e de manutenção da paz para patrulhar as fronteiras estabelecidas entre os lados beligerantes. Esta política teve um sucesso limitado por razões que não necessito de enumerar aqui (ver, por ex., Lipschutz e Jonas, 1998; Dillon e Reid, 2000). Mas uma descoberta esclarecedora e alarmante decorrente da utilização indiscriminada destas forças é que, em vez de se manterem “neutras”, muitas vezes envolvem-se nos próprios conflitos que devem impedir, de um lado ou do outro, ou de ambos. Numa situação em que a autoridade está dispersa, como nos conflitos civis, as forças de pacificação e de manutenção da paz representam o poder externo e utilizam as ameaças de força como um efeito disuasor da continuação dos combates. Paradoxalmente, contudo, muitas vezes estas forças só são autorizadas a utilizar a força em sua auto-defesa, e neste caso não têm uma verdadeira função disuasora. Se utilizarem a força militar contra qualquer um dos lados, como no Kosovo, inevitavelmente acabam por ser vistas como estando a favorecer um dos lados.

Porque é que este problema surge? A maioria dos conflitos civis de interesse contemporâneo entendem-se melhor em termos *urbanos* do que inter-estatais. Os membros de diferentes grupos estão ou estiveram a viver em zonas (Bósnia) ou cidades (Jaffna) mistas e a violência inevitavelmente submerge as famílias individualmente. As pessoas alienam-se umas das outras, abandonam as suas casas, são arrastadas para um trauma crescente de raiva e ódio. Não se trata de problemas que possam ser resolvidos pela força militar (excepto no caso da separação total). O que é necessário é o restabelecimento das condições interpessoais existentes antes do início da violência. Admite-se que raramente eram ideais e que restabelecê-las não é tarefa fácil, mas a tendência para a utilização do poder militar decorre mais da posse dos meios do que da ponderação cuidadosa dos fins desejados.

Vejamus um exemplo que pode esclarecer este aspecto: há vários anos, quando a guerra na Bósnia se aproximava do fim da sua fase mais violenta, Michael Mandelbaum (1996), “o Cristão A. Herter, Professor de Política Externa Americana na Escola de Estudos Internacionais Avançados Paul H. Nitze, na Johns Hopkins University e Director do Projecto sobre as Relações Leste-Oeste no Concelho das Relações Externas”, atacou a Administração Clinton por conduzir “a política externa como se fosse um trabalho social”. Respondendo ao argumento questionável do então Conselheiro de Segurança Nacional Anthony Lake’s ao declarar “acho que a Madre Teresa e Ronald Reagan estavam ambos a tentar fazer a mesma coisa”, Mandelbaum (1996:18) ripostou

enquanto a Madre Teresa é uma pessoa admirável e o trabalho social uma profissão nobre, conduzir a política externa americana segundo o seu exemplo [sic; não era trabalho social!] é uma proposta dispendiosa. O mundo é um local extenso, cheio de pessoas em aflição, todas elas, nesta perspectiva, com direito à atenção americana.

Ao escrever isto, Mandelbaum estava não só a ignorar o papel do estado americano na promoção da “nobre profissão” do trabalho social, como a cair na tradicional armadilha realista de considerar esta intervenção não merecedora da atenção do estado, presumivelmente vendo-a como uma actividade só adequada para actores não-estadistas. Como realista assumido, Mandelbaum argumentou que a política externa dos EUA em “locais longínquos” deve ter em conta apenas o interesse nacional. Talvez. Mas, se as razões fundamentais para a violência organizada no seio de uma sociedade tiverem origem nas suas desigualdades históricas e inimizades recentes, a manutenção de um “equilíbrio de poder interno” poderia exigir equipar cada família com cada vez mais armas sem qualquer perspectiva de desarmamento ou de conciliação. Este resultado está manifesto nos acordos de paz em locais como Angola e Israel/Palestina, onde os grandes arsenais de armamento permitiram que os combates se prolongassem indefinidamente.

Mas no seu tratamento cínico da “política externa como trabalho social”, Mandelbaum ignora completamente a necessidade *do trabalho social como política externa*, através da reconciliação social e da reestruturação interna (por oposição à pacificação ou à resolução dos conflitos). Sem dúvida, não se trata de cair de pára-quedas numa brigada de Trabalhadores Sociais



Médicos Autorizados para dar apoio a civis traumatizados ou a senhores da guerra ambiciosos; as pessoas que estão de fora não podem possivelmente compreender a dinâmica pré-conflito de uma sociedade em guerra consigo mesma. Contudo, uma terapia deste tipo, não é de escarnecer. Mais relevante, a intervenção terapêutica logo no início pode ter o efeito salutar de evitar os conflitos.

O que é que a metáfora da Cidade pode oferecer a este respeito? A Cidade, concebida como governo e residentes, depende de várias formas diferentes de “trabalho social” para impedir os surtos de violência, controlar as condições “na rua” e intervir em caso de necessidade. Estes serviços são prestados por entidades públicas e instituições privadas que muitas vezes trabalham em colaboração. Primeiro, há os quadros de trabalhadores sociais e afins que desempenham importantes funções de monitorização e de protecção. Os pobres, desprotegidos e desmarginalizados são auxiliados, embora muitas vezes minimamente – através de organismos e organizações sociais quem quando detectam circunstâncias em que há probabilidade de ocorrer ou em que ocorreu violência doméstica, têm a autoridade de intervir para proteger as vítimas. Finalmente, entre muitos outros serviços, as entidades e organizações sociais podem mediar conflitos no seio das famílias e entre vizinhos e manter estas situações sob controlo, caso seja necessário um maior envolvimento.

Em determinadas circunstâncias, o policiamento pode ser visto como uma segunda forma de “trabalho social, se bem que seja mais problemático, dado que envolve o monopólio de força e de violência do estado. Em muitos locais, a polícia é vista como uma mera força de ocupação; na verdade, em certas cidades, começou a armar-se com uma parafernália militar e a treinar-se em táticas militares. O ideal é que a policia actue não apenas para “defender e proteger”, como o slogan apregoa, mas também para prestar algo semelhante a um trabalho social na rua. A polícia vigia, analisa, ouve e intervém antes de uma crise deflagrar e, espera-se, tornar a violência desnecessária. A presença visível de uma patrulha a pé, composta por indivíduos que estão familiarizados com a zona e as pessoas que lá vivem e que, na melhor das hipóteses, não é oriunda das forças dominantes da sociedade, pode funcionar mais como um factor de tranquilização do que como um elemento de dissuasão ou de defesa. Se o uso da força se tornar necessário, esta pode ser aplicada a um nível baixo, destinado a afastar os problemas imediatos. (A simples

presença do poder militar, ao que dizem, parece transmitir essa segurança, embora também tenha inconvenientes).

Apesar de estas formas de envolvimento terem sido alvo de muita publicidade negativa na imprensa norte-americana – especialmente quando as intervenções falham – não deixam mesmo assim de desempenhar um papel essencial na manutenção de um mínimo de paz social e estabilidade nas cidades ao mesmo tempo que cumprem, ainda que apenas em parte, as responsabilidades que os residentes mais abastados têm para com a Cidade no seu todo. Finalmente, estes tipos de actividades contribuem para a qualidade de vida geral. A civilização das relações internacionais deve basear-se neste modelo de prática de trabalho social na Cidade, aplicado à Cidade Nua. Para tal seria necessário repensar a relação entre o poder militar e a autoridade social e bem assim reestruturar as ontologias de defesa nacional e as metodologias de aplicação da força. Esta proposta pode parecer radical e completamente improvável, mas tudo indica que os primeiros passos neste sentido já estão a ser dados, à medida que vários países contemplan o futuro da manutenção da paz.

## ALGUMAS REFLEXÕES EM CONCLUSÃO

Parafraseando a citação da Cidade Nua: existem pelo menos oito milhões de coisas que podemos integrar numa agenda da segurança para o século XXI. De uma maneira geral, temos uma ideia bastante concreta dos problemas que enfrentamos e do que fazer em relação a eles. A dificuldade é: por onde começar e como? Muitas vezes ouvimos dizer que carecemos de “vontade política” para assumir estas tarefas e que é necessário “liderança”. Não concordo. O que falta não é vontade, mas o sentido da nossa participação colectiva no futuro. É demasiado fácil invocar o “interesse nacional”, descobrir que não existe tal coisa e virar as costas. Ao desenvolver a metáfora da Cidade Nua, proponho que se alterem os termos do debate. Sugeri que podíamos ponderar primeiro o que é possível em termos de relações políticas entre as pessoas e os sistemas de governo, com um mínimo de exigência de respeito (que é, afinal de contas, o que cada um de nós pode esperar do outro). Embora possa haver quem critique a metáfora da Cidade Nua como utópica, estou em desacordo. O realismo é utópico; o neo-liberalismo é utópico. A política realmente existente não é. O mundo não é nem nunca será uma Cidade,

mas a política da Cidade tem uma arquitectura à volta da qual podemos começar a construir a segurança neste novo século.

Há e continuará a haver muita resistência até mesmo aos primeiros passos numa agenda deste tipo, a maior parte da qual está centrada em torno, por um lado, do *sanctum sanctorum* da soberania nacional e, por outro lado, da protecção da riqueza e do poder acumulados por aqueles que mandam. Justificadamente, os que actualmente estão a governar estados instáveis sentem-se ameaçados por aqueles que pretendem estabiliza-los, já que a instabilidade faz parte do mecanismo para manter o poder nesses locais (Dillon & Reid, 2000). Mas quais são, exactamente, as nossas obrigações para com os outros seres humanos? Se não agirmos, muitos vão continuar a ser pobres e esfomeados e muitos mais vão morrer. Não sou fã do domínio americano na política internacional, mas a instituição da Cidade Nua requer visão, liderança, compromisso e riqueza. Se quisermos que o século XXI seja um século seguro, temos de encontrar formas de promover estas qualidades naqueles que estejam dispostos a assumir a tarefa.

## **BIBLIOGRAFIA**

AGENCE FRANCE-PRESS. 2000. “4 Warlords Won’t Accept Somali Leader”, *New York Times*, Sept. 3, at: [www.nytimes.com/2000/09/06/world/03SOMA.html](http://www.nytimes.com/2000/09/06/world/03SOMA.html) (30/08/00).

BESTEMAN, Catherine Lowe. 1999. *Unravelling Somalia: race, violence, and the legacy of slavery* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press).

DILLON, Michael & Julian Reid. 2000. “Global Governance, Liberal Peace, and Complex Emergency”, *Alternatives* 25, #1 (Jan.-March): 117-43.

DONALD, J. 1992. “Metropolis: the city as text,” pp. 1-54, in: R. Bocock & K. Thompson (eds.) *Social and Cultural Forms of Modernity* (Cambridge: Polity Press/Open University).

EVANS, Peter. 1997. “The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization,” *World Politics* 50, #1: 62-87.

FICHER, Ian. 2000a "Somali Businesses Stunted by Too-Free Enterprise," *New York Times*, August 10, at: [www.nytimes.com/library/world/africa/081000somalia-govern.html](http://www.nytimes.com/library/world/africa/081000somalia-govern.html) (10/08/00).

-. 2000b. "With Warlords at Home, Somalis Talk Peace," *New York Times*, August 8, at: [www.nytimes.com/library/world/africa/080600somalia-government.html](http://www.nytimes.com/library/world/africa/080600somalia-government.html) (30/08/00).

FOUCAULT, Michel. 1991. "Governmentality," pp. 87-104, in: Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (eds.). *The Foucault Effect – Studies in Governmentality* (Chicago: University of Chicago Press).

HASHIM, Alice Bettis. 1997. *The fallen state: dissonance, dictatorship, and death in Somalia* (Lanham: University Press of America)

INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2000. "Globalization: Threat or Opportunity?" April 12, at: <http://www.imf.org/extrenal/np/exr/ib/2000/041200.htm> (01/10/00).

JACOBS, Jane. 1961. *The Death and Life of Great American Cities* (New York: Random House).

KING, Anthony, D. 1995. "Re-presenting world cities: cultural theory/ social practice," pp. 215-231, in: Knox, Paul L. & Peter J. Taylor. (eds.) *World Cities in a World-System* (Cambridge: Cambridge University Press.)

KNOX, Paul L. 1995. "World cities in a world system", pp. 3-20, in: Knox, Paul L. & Peter J. Taylor. (eds.) *World Cities in a World-System* (Cambridge: Cambridge University Press).

KNOX, Paul L. & Peter J. Taylor (eds.). 1995. *World Cities in a World-System* (Cambridge: Cambridge University Press.)

LAKOFF, George. 1991. "Metaphor in Politics," at: [www.compapp.dcu.ie/~tonyv/trinity/lakoff-letter.html](http://www.compapp.dcu.ie/~tonyv/trinity/lakoff-letter.html) (30/08/00).

LIPSCHUTZ, Ronnie D., with Judith Mayer. 1996. *Global Civil Society and Global Environmental Governance* (Albany, NY: State University of New York Press).

-. 1998a "Seeking a State of One's Own: An Analytical Framework for Assessing Ethnic and Sectarian Conflict", pp. 44-77, in: Beverly Crawford & Ronnie D. Lipschutz (eds.), *The myth of "ethnic conflict": politics, economics,*

and “cultural” violence (Berkeley: Institute of International & Area Studies, UC-Berkeley).

–. 1998b. “Beyond the Neoliberal Peace: From Conflict Resolution to Social Reconciliation”, *Social Justice* 25, #4 (Winter): 5-19.

–. 1999a “Terror in the Suites-Narratives of Fear and the Political Economy of Danger”, *Global Society* 13, # 4, (October): 411-39.

–. 1999b. “Members Only? Citizenship and Civic Virtue in a Time of Globalization,” *International Politics* 36, #2 (June): 203-33.

–. 2000. *After Authority: War, Peace and Global Politics in the 21<sup>st</sup> Century* (Albany: State University of New York Press).

–. & Susanne Jonas (eds.), 1998. “Beyond the Neo-liberal Peace”. Special issue of *Social Justice* 25, #4 (Winter).

MCLUHAN, Marshall. 1962. *The Gutenberg Galaxy: the making of typographic man* (Toronto: University of Toronto Press).

MCLUHAN, Marshall & Quentin Fiore; co-ordinated by Jerome Agel. 1967. *The Medium is the Message* (New York: Random House).

MANDELBAUM, Michael. 1996. “Foreign Policy as Social Work”. *Foreign Affairs* 75, #1 (Jan.-Feb.): 16-32.

MARCUSE, Herbert. 1964. *One-dimensional man: studies in the ideology of advanced industrial society* (Boston: Beacon Press).

MARX, Karl. 1967. *Capital* (New York, 3 vol.).

SASSEN, Saskia. 1994. *Cities in a World Economy* (Thousand Oaks, Calif: Pine Forge Press).

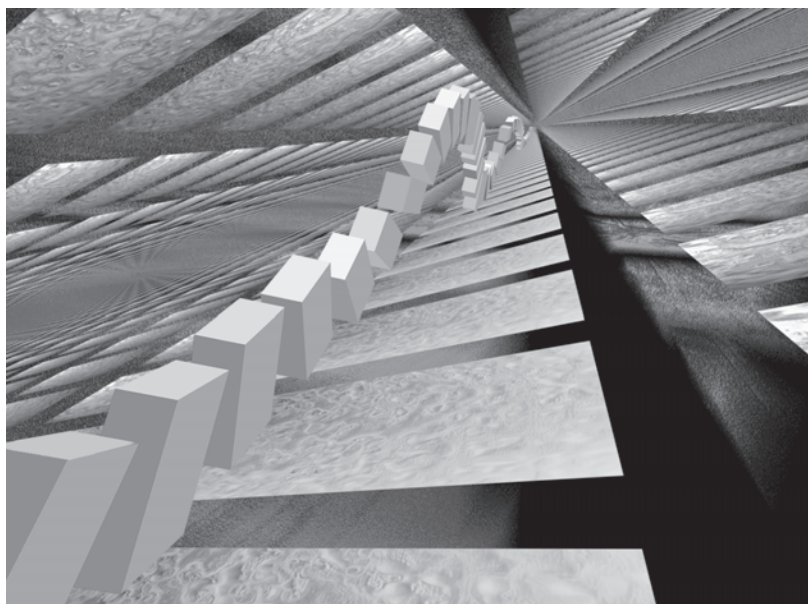
TILLY, Charles. 1985. “War Making and State Making as Organized Crime”, pp. 169-91, in: Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press).

UN Secretary General. 1999. “Report of the Secretary-General on the situation in Somalia (New York: UN Security Council, August 16; S/1999/882), em:

[http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/f303799b16d2074285256830007fb33f/913d0c98168a5f1a852567d10052e931? OpenDocument](http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/f303799b16d2074285256830007fb33f/913d0c98168a5f1a852567d10052e931?OpenDocument) (11/6/00).

WALKER, R.B.J.1992. *Inside/Outside: International relations as political theory* (Cambridge: Cambridge University Press).

YOUNG, Iris Marion Young. 1990. *Justice and the Politics of Difference* (Princeton: Princeton University Press).



Através das leituras





Obras existentes no acervo do IDN

## MONOGRAFIAS

AUSTIN, Jay E., *The Environmental Consequences of War: Legal, Economic, and Scientific Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, Cota 10352 – 35 E

BAYLIS, John, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Nova Iorque, 1997, Cota 9675 – 34 E

BODIE, William C., *European Security Toward the Year 2000*, Institute for National Strategic Studies, Washington, 1993, Cota 8463 – 16 E

BOOTH, Ken, *Statecraft and Security: The Cold War and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, Cota 10161 – 35 C

BROWN, Neville, *The Strategic Revolution: Thoughts for the Twenty-First Century*, Brassey's, London, 1992, Cota 8923 – 18 E

BUZAN, Barry, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1998, Cota 9970 – 35 A

BUZAN, Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies*, in the Post-cold War Era, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1991, Cota 9954 – 35 A

CLEMENS, Walter C. , *Dynamics of International Relations: Conflict and Mutual Gain Age of Global Interdependence*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, Cota 10101 – 35 B

COX, Robert W., *Approaches to World Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, Cota 10253 – 35 D

FISHER, Dietrich, *Nonmilitary Aspects of Security: A Systems Approach*, UNIDIR, Dartmouth, 1993, Cota 8655 – 18 D

KEGLEY, Charles W. e WITTKOPF, Eugene R., *World Politics: Trend and Transformation*, St. Martin's Press, Worth, New York, 1999, Cota 10151 – 35 C

LAKE, David A. , *Regional Orders: Building Security in a New World*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1997, Cota 10376 – 35 E

MATHEWS, Jessica Tuchman, *The Environment and International Security*, Martin's Press, New Yorque, 1991, Cota 9380– 33 F

NEWELL, Peter, *Clime for Change: Non-State Actors and the Global Politics of Greenhouse*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, Cota 10355 – 35 E

OJANEN, Hanna, *Non-Alignment and European Security Policy: Ambiguity at Work*, Institute of International Affairs, Helsinki, 2000, Cota 10188 – 34 A

OWEN, Roger, *State, Power and Politics in the making of the Modern Middle East*, Routledge, London, 2000, Cota 10416 – 35 F

PAUL, T. V., *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, Cota 10344 – 35 E

PRESTRE, Philippe, *Écopolitique Internationale*, Guérin Universitaire, 1997, Cota 10404 – 35 F

SABOURIN, Paul, *Le Destin du Continent Européen: Le Chemin de la Grande Europe*, Bruylant, Bruxelles, 1999, Cota 10247 – 35 D

TRENIN, Dimitri, *Russia and the United States in Northern European Security*, Institute of International Affairs, Helsinki, 2000, Cota 10189 – 34 A

## PERIÓDICOS

ALIBONI, Roberto, “Sécurité et Stabilité: Les Nouveaux Enjeux du Partenariat Euro-méditerranéen”, in: *La Revue Internationale et Stratégique*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Paris, n° 40 (Hiver 2000-2001), pp. 43-48

ARONSON, Geoffrey, “Vers une Paix Armée au Proche-Orient”, in: *Le Monde Diplomatique*, Le Monde Diplomatique, Paris, Ano 47, n° 556 (Juillet 2000), pp. 10-11

AYISSI, Anatole N., “Agenda pour la Diplomatie Preventive en Afrique: Réflexion sur le Project de Création d’une Capacité Africaine de Maintien de la Paix”, in: *Securité et Strategie*, Centre d’Etudes de Defense, Bruxelles, n° 54, (Septembre 1997), pp. 1-59

BERTRAND, Maurice, “L’ONU et la Sécurité à l’échelle Planétaire” in: *Politique Étrangère*, Institut Français des Relations Internationales, Paris, Ano 65, n° 2 (Été 2000), pp. 375-387

BORAWSKI, John, “NATO Beyond 2000: A New Flashpoint for European Security”, in: *European Security*, Frank Cass, London, vol. 9, n° 2 (Summer 2000), pp. 1-12

CAILLAUD, Franck-Emmanuel, “Sécurité et Environnement: Le Risque au Coeur des Politiques”, in: *La Revue Internationale et Stratégique*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Paris, n° 39 (Automne 2000), pp. 59-185

CROFT, Stuart, “The EU, NATO and Europeanisation: The Return of Architectural Debate”, in: *European Security*, Frank Cass, London, vol. 9, n° 3 (Autumn 2000), pp. 1-20

DAVID, Charles-Philippe, “De la SDN à l’ONU: Raoul Dandurand et la Vision Idéaliste des Relations Internationales”, in: *Études Internationales*, Institut Québécois des Hautes Études Internationales, Québec, vol. 31, n° 4 (Décembre 2000), pp. 649-762

DESCH, Michael C., “Culture Clash: Assessing the Importance of Ideas in Security”, in: *International Security*, Center for Science and International Affairs, Cambridge, vol. 23, n° 1 (Summer 1998), pp. 141-170

ESHEL, David, "A Palestinian State and Israeli Security", in *Jane's Intelligence Review*, Jane's Information Group, Surrey, vol. 12, n° 4, (April 2000), pp. 17-19

GARCIA LABAJO, Juan María, "El Consejo Europeo de Helsinki: La Política Europea Común en Materia de Seguridad y Defensa (PECSO)", in: *Ejército*, Ministerio de Defensa-Secretaria General Técnica, Madrid, Año 61, n° 709 (Marzo 2000), pp. 10-15

GEORGE, Alexander L. , "Strategies for Preventive Diplomacy and Conflict Resolution: Scholarship for Policymaking", in: *Political Science and Politics*, American Political Science Association, Washington, vol. 33, n° 1, (March 2000), pp.15-19

GHEBALI, Victor-Yves, "La Charte de l'OSCE sur la Sécurité Européenne", in: *Défense Nationale*, Comité d'Études de Défense Nationale, Paris, Año 56, n° 2 (Février 2000), pp. 45-55

GOULDING, Marrack, "The United Nations and Conflict in Africa Since the Cold War", in: *African Affairs*, The Royal African Society, Oxford, vol. 98, n° 391, (April 1999), pp. 155-166

GUNARATNA, Rohan, "Transnational Threats in the Post-Cold War Era", in: *Jane's Intelligence Review*, Jane's Information Group, Surrey, vol. 13, n° 1 (January 2001), pp. 46-50

JEAN, Carlo, "Towards a Cooperative Security in the Mediterranean", in: *Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, n° 82 (Abril-Junho 1997), pp. 37-57

KAYSER, Carl, "Is War Obsolete?", in: *International Security*, vol. 14, n° 4 (1990), pp. 48-58

LAYNE, Christopher, "Kant or Cant: the Myth of the Democratic Peace", in: *International Security*, vol. 19, n° 2, (1994), pp. 5-49

MANDEL, Robert, "Perceived Security Threat and the Global Refugee Crisis", in: *Armed Forces & Society*, Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, New Jersey, vol. 24, n° 1 (Fall 1997), pp. 77-103

MAXMAN, Dov, "Immigration and Identity: A New Security Perspective in Euro-Maghreb Relations", in: *Conflict Studies*, The Research Institute for the Study of Terrorism, Warwickshire, n° 302 (September 1997), pp. 1-29

MEARSHEIMER, John, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", in: *International Security*, vol. 15, n° 56, n° 1 (Summer 1990)

MINTER, William, "Política Exterior de EE UU en – Africa" in: *Papeles*, Centro de Investigación para la Paz, Barcelona, n° 64, (1998), pp. 49-57

NEETHLING, Theo, "The South African Military and the Agenda for Regional Peace" in: *The Rusi Journal*, The Royal United Services, Institute for Defence Studies, London, vol.142, n° 5 (October 1997), pp. 51-55

OLSEN, Gorm Rye, "Europe and the Promotion of Democracy in Post Cold War Africa: How Serious is Europe and for What Reason?", in: *African Affairs*, The Royal African Society, Oxford, vol. 97, n° 388 (July 1998), pp. 343 - 367

O'SULLIVAN, Paul, "Disarmament – Environment – Security", in: *Unidir Newsletter*, Institut des Nations Unies pour la Recherche sur le Désarmement, Genève, n° 18 (July 1992), pp. 1-52

PAARLBERG, Robert L. , "The Global Food Fight", in: *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, New York, n° 3 (May-June 2000), pp. 24-51

PINTO, Luís Valença, "Segurança e Defesa na Europa – a NATO e a União Europeia", in: *Revista Militar*, Empresa da Revista Militar, Lisboa, vol. 5 (Maio 2000), pp. 419-433

POLITI, Alessandro, "European Security: The New Transnational Risks", in: *Chaillot Papers*, Institut for Security Studies, Paris, n° 2 (October 1997), pp. 1-71

REILLY, Benjamin, "Democracy, Ethnic Fragmentation, and Internal Conflict: Theories, Faulty Data, and the "Crucial Case" of Papua New", in: *International Security*, Center for Science and International Affairs, Cambridge, vol. 25, n° 3 (2001), pp. 162-185

TALAL, Hassan Bin, "Future Prospects for Security and Cooperation in the Middle East", in: *The Rusi Journal*, The Royal United Services Institute for Defence Studies, vol. 142, n° 1 (February 1997), pp. 1-4

VASCONCELOS, Álvaro, "Novas Ameaças?", in: *O Mundo em Português*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, Ano 1, n° 10 (Julho 2000) p. 3

WILLIAMS, Michael C., "Identity and the Politics of Security", in: *European Journal of International Relations*, Sage Publications, London, vol. 4, n° 2 (June 1998), pp. 204 - 225

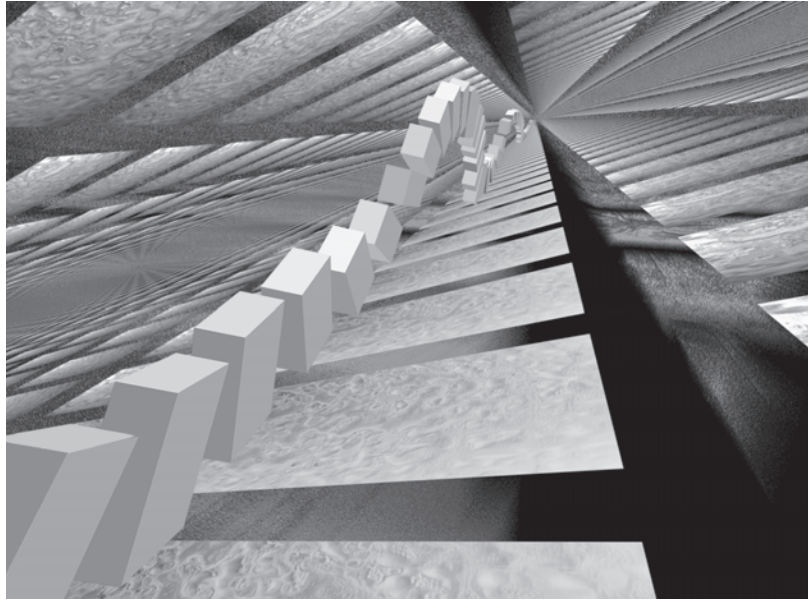
YOST, David S., "The NATO Capabilities Gap and the European Union", in *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, London, vol. 42, n° 4 (Winter 2000-2001), pp. 97-128

#### ENDEREÇOS INTERNET

- <http://www.cmsny.org/index.htm>  
Center for Migration Studies – New York, USA
- <http://www.isn.ethz.ch/>  
International Relations and Security Network do Center for Security Studies and Conflict Research – Zurique, Suíça
- <http://www.cdiss.org/>  
Centre for Defence & International Security Studies - University of Lancaster, UK
- <http://www.colorado.edu/law/cjielp/>  
Colorado Journal of International Environmental Law and Policy – Boulder CO, USA
- <http://www.hrw.org/>  
Human Rights Watch – New York, USA

- <http://www.idds.org/>  
Institute for Defense and Disarmament Studies – Cambridge MA, USA
- <http://www.intl-crisis-group.org/>  
International Crisis Group – Bruxelas, Bélgica
- <http://www.wholeagain.com/>  
Peace Links
- <http://www.jvs-boston.org/>  
Refugee Web – Boston MA, USA
- <http://www.sipri.se/>  
Stockholm International Peace Research Institute – Solna, Suécia





# Abstracts





**Theories and Practices of Security in the Twentieth Century: Historical Continuities and Radical Change, Ken Booth, pp. 19-50**

The article analysis the security practices, both from the structural perspective and on the aspects on which security has been suffering some changes. The fading process between the domains of what is national and international and the affirmation in international politics of local dynamics have been introducing changes in the traditional patterns of conflict and co-operation analysis in the context of security.

The author highlights two security dynamics: on one hand the effects of traditional insecurities projected at the international level, on the other hand the effects of new insecurities emanating from the globalisation process.

On the domain of structural security concerns, the author calls the attention to three distinct logics of insecurity: the fatalist identified with the main stream of political realism, where the struggle for power on behalf of national interest and national security predominates. The mitigator logic which balances between the realist fatalism and the positive corrections that dialogue and law, rather than power and competition might introduce the reinforcement of the role of international organisations and international norms. The transcender logic according to which the diffuse characteristics of today's insecurity, it is not the result of determinism and may be fought through the control of those conditions which originate it.

The security agenda results basically from the positions which tend to dominate international politics. In this context, the globalisation must be understood according to a double approach: as a political and economical project and as a technical and cultural process able to influence the scope of the future security agenda.

**Environmental Security and the Global Security Agenda, Pierre Lemaitre/ /Jes Fenger, pp. 51-90**

The article debates some of the contemporary security issues, which integrate the security agenda. The increasing level of global temperature, of rainfall, of the sea level, associated to deforestation, erosion of the soil and population growth will have considerable consequences over

ecosystems and the conditions of world population. This scenario triggers the emergence of social and ethnical conflicts as well as may increase the flux of migrations, which associated to the governments incapacity to provide adequate solutions will increase intra and inter state instability. The present article outlines the political impact of the negative changes occurred at the ecosystems level and its interaction with non military and military threats, as part of today's global security agenda. The article is focused on the consequences of that interaction over stability-instability relation among states.

The solution presented by the author points out to a scenario similar to concert of nations, orientated to preventive strategies, that might take into account the regional specificities of each state, avoiding the import of models of society copied of developed countries, frequently dissociated from local realities and problems of less developed societies. The model suggested, departs from the presumption that it will be possible to increase the level of co-operation among states , based on the respect by international norms and through the application of non military sanctions on the domain of conflict prevention and conflict resolution.

### **Multidimensional Security and Virtual Internationalism – Ethical Questions on a Post Positivist Era, José Manuel Pureza, pp. 91-102**

The way insecurity is nowadays experienced acquires a new expression, when one considers it specifically in the North and South relation. In the North there is an increasing affirmation of individual insecurity, while in the South its expression put into evidence its consequences over large human masses.

With this article the author analysis the constitution of an alternative security speech post realist and post positivist, outlining the adoption of a new normative speech on international relations, adequate to the large transformations occurred in the Post Cold War international scenario. This new speech, the author entitles as a "speech of multidimensional security" the referent objects of security are of a different nature, when compared to that of the traditional security speech approach.

Later the article will focus on the effects of the technological developments, which will allow to legitimise the security speech, working as ethical instruments orientated to what is immediate, evident and able to provoke

emotion. The author analysis in depth the effects of the projection of a virtual ethics through analysis of the central role television and the role of virtual war, through the so called revolution in military affairs.

The article goes through a reading on political realism outlining its state centrality in the current of thought of international relations and the importance of its strategic dimension of security, refusing the arguments inherited by the realism concerning its linear approach, its retrospective insistency and its over conservative nature.

The author proposes a reading of international relations taking as a departure point that any reality is socially constructed and that the new security concept no longer needs to be exclusively attach to inter state exclusivist approach in order to start dedicating some analysis to the role of individuals, groups, people and global human community, while active actors able to provide substance to the new security concept.

### **The Meaning of Security in Europe: The EU, from CFSP to the Demise of Foreign Policy, Frédéric Charillon, pp. 103-147**

The present article aims to analyse the meaning of security in Europe. The building up of the European political process, due to its own specificities and ambitious goals, take the author to go through the several communitarian dossiers from which result consequences over European security practices and concepts.

The re-invention of the security concept in Europe is much related with the enlargement of the traditional domain of security namely by the insertion of issues such as: migration control, military, cultural and trade co-operation among others.

The article is focus two major challenges: on one hand the challenges to European security on the last ten years which made it drift from traditional assumptions of military security. On other hand, the fact every time Europe has to deal with issues with a military dimension it reveals its own incapacity. The second challenge is related with the future model of European foreign policy and common security and its ability to face changes in the international scenario.

The security speech has indeed becoming more European, along with its institutional and operational mechanisms. If to this we will add an enlargement of the security concept one may easily fall into a domain of

dilution of European concepts and practices, which might jeopardize future European security arrangements.

### **The Meaning of Security in the Middle East, Pinar Bilgin, pp. 149-170**

The meaning of security in the Middle East region is spread among a multiplicity of rival conceptions of security in the region, dominated simultaneously by Jewish and Arab political cultures.

The concept of security in the region has been largely shaped by the evolutions and impasses of the peace process in the Middle East, illustrating the way diverse regional and cultural conceptions of security might compromise the definition of a single concept for the region.

The Middle East region has been particularly affected by a “policy of regional specification”, with a determinant effect over regional representations and its various security discourses in presence.

The article outlines four regional security speeches: the speech of security in the Middle east; an Arab national security discourse; a security speech for the Mediterranean and an Islamic security speech. The article identifies also the contradictory character on which those security approaches are based.

The author concludes the article with an analysis of the possibility of implementing the “security community” model for the Middle East region, namely through the analysis of the political events of last years and how they have been having repercussion over security speeches and practices.

### **The Meaning of Security in Africa: Lines of Orientation, Manuel Ennes Ferreira, pp. 171-185**

The actual characteristics of the international scenario have led to the re-definition of threats and its origins, based on a setting limited by the elements of: legitimacy, integration and political capacity.

The modern concept of state security is closely related with the one of individual security, a notion which is frequently subverted among authoritarian and auto proclaimed democratic regimes due to a false overlap between state security and that of the citizens community.

The notion of individual community associated to new concepts of security stress the importance of elements such as: human rights, access to health, education and food. The satisfaction of any of these elements is almost entirely inexistent among most African states, working as destabilising factors and causes of weakening of national cohesion.

In an attempt to instaure mechanism of perpetuation of certain political regimes, many African governments bet on security options orientated to the reinforcement of military and para-military apparatus as well as presidential forces, which they themselves are to be seen as sources of internal insecurity.

The author outlines the new sources of insecurity such as: civil wars and internal struggles related with fight for political and economical power; the affirmation of certain ethnical groups; separatist movements; borders tension; private armies; migration and refugees flows.

Departing from these pre- assumptions the article examines the meaning of security in the Southern part of African continent through the perspective of the effects of democracy, participation in democracy; re-enforcement of regional integration; need to promote economical and social development, as well as the effects of international aid.

### **Security Agenda for the XXI Century: Global Politics and the “Naked City”, Ronnie D. Lipschutz, pp. 187-220**

The present article search to go beyond the conventional readings on international relations and strategic studies, on the way security problems and threats definition are outlined.

The author, taking as a starting point a metaphor based on the screenplay “The Naked City” creates its own security model by outlining security concerns characteristic of urban security of three major cities :Los Angeles, London and New York analysing the place the individual occupies in them, how inter-social relations are build up and its effects over security, what kind of relationship is established between citizens and governments, how are outlined issues such as : association and citizenship, how are the mechanisms of: justice and organisational principles are implemented. By using the metaphor of the “Naked city”, the big city is compared to the notion of global village, in which revolution in telecommunications made possible for individuals to become closer and

at the same time made it easier to harmonise needs and fears on the domain of security.

The notions of empathy, respect and justice present among the city's inhabitants are projected at the international scale. Empathy through the existence of a common environment; respect for the way each element recognises the others in the city as members of a single system and justice because each resident in the city is responsible for the others.

The sense of linkage to the city, like the linkage between the individual and the international scenario, promotes a series of multiple identities in their relationship with state power, through the consolidation of nationality, political, social and civic rights characterised by a sense of belonging and exclusiveness.



Av. das Descobertas, n.º 17  
Restelo • 1400-091 LISBOA  
Tel.: 21 302 07 73 • Fax: 21 302 10 22

***EUROpress***

**Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.**  
Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa  
Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61  
europress@mail.telepac.pt







# NAÇÃO E DEFESA

Revista trimestral

## Boletim de Assinatura

Nome \_\_\_\_\_

Morada \_\_\_\_\_

Nº de Assinante \_\_\_\_\_

Código Postal \_\_\_\_\_

Localidade \_\_\_\_\_

Indicativo \_\_\_\_\_

Telefone (horas expediente) \_\_\_\_\_

### Desejo adquirir a revista Nação e Defesa, na seguinte modalidade:

ASSINATURA ANUAL

AVULSO

Instituições ..... € 24,94 5.000\$00

Cada número ..... € 7,48 1.500\$00

Individuais ..... € 19,95 4.000\$00

Cada número assinantes ..... € 4,99 1.000\$00

Estudantes ..... € 17,46 3.500\$00

*É necessária fotocópia do comprovativo de estudante referente ao ano em curso.*

Números a comprar:

--	--	--	--	--	--

Números a assinar:

--	--	--	--	--	--


Assinatura \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

O pagamento deve ser efectuado por vale postal ou cheque à ordem do Instituto da Defesa Nacional, e anexado a este Boletim

**INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL**

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 LISBOA

<http://www.idn.pt> — [idn@mail.idn.pt](mailto:idn@mail.idn.pt)

Tel. 21 392 46 00 — Fax 21 392 46 58



Os trabalhos, inéditos, devem ter entre 40.000 e 50.000 caracteres e ser entregues na Redacção da revista *Nação e Defesa* acompanhados dos seguintes elementos:

- disquete (Word para Windows); e
- resumo com 600 caracteres em português e em inglês.

À parte, deverá ser entregue a identificação, morada completa e contacto, bem como a indicação da referência que acompanha o nome do autor aquando da publicação.

As notas de pé de página e as referências bibliográficas devem obedecer aos seguintes modelos:

**Monografia**

KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986.

**Artigo**

COX, Robert, «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory», in KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

Quando os trabalhos incluírem materiais gráficos ou imagens, devem fazer-se acompanhar pelos originais em bom estado ou ser elaborados em computador e guardados em formato gráfico (Bitmap, TIF ou EPS).

Os trabalhos serão apreciados em regime de anonimato e, quando publicados, responsabilizam apenas os autores.

O envio de um trabalho implica compromisso por parte do autor de publicação exclusiva na revista *Nação e Defesa*.

**PUBLICATION RULES**

The unpublished works shall consist of between 40,000 and 50,000 characters and shall be delivered to the Editors' office of *Nação e Defesa* accompanied by the following:

- diskette (Word for Windows); and
- a 600 characters abstract in Portuguese and English.

Identification, full address and contact should be given separately, together with an indication of the reference to accompany the author's name at the time of publication.

Footnotes and acknowledgements shall be in keeping with the following models:

**Monograph**

KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986.

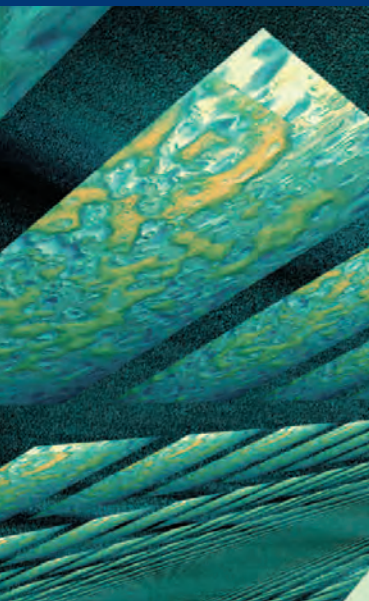
**Article**

COX, Robert, «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory», in KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

If the work includes graphic material or images it should be accompanied by originals in good condition or be prepared on a computer and saved in graphical format (Bitmap, TIF or EPS).

The works will be appraised on an anonymous basis, and, when published, the authors shall have full responsibility.

Submission of a work implies a commitment by the author to exclusive publication in *Nação e Defesa*.



**Defesa  
Nacional**

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL