

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, consequentemente, 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 transcendentalista¹. 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 soberanos². 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”³. 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?”⁴. 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 outros⁵. 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)⁶. 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 mundial⁷. 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 Estados⁸. 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”⁹.

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;

9 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 Grotius¹⁰. 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”¹¹. Neste sentido, a segurança é procurada através da construção de uma ordem acordada, em que os objectivos 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 reencarnação, 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”¹². 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 Palme¹³. 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”)¹⁴. 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 Estados¹⁵, 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”¹⁶ 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.”¹⁷

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 história 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 formas 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 retrógradas 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”.¹⁸

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 mundo¹⁹. 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 fases²⁰: 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 prevalecentes 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 moeda²¹. 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 cabeças²². 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 Kant²³.

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 levistem 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 mundial²⁴) ou a sua descentralização (como em variedades de anarquia²⁵). Os utópicos do processo²⁶ 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 sofisticação²⁷. 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”;

²⁷ 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 Gramsci²⁸), 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 Estado²⁹.

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 esperar³⁰. 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 económica³¹. 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 Global³². Se, como Robert Cox argumenta, “toda a teoria é *para* alguém e *tem* alguma finalidade”³³, 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 vir³⁴. 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” persistem³⁵. 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 emancipação³⁶. 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”³⁷. 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.