MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# SECURITIZAÇÃO E DESSECURITIZAÇÃO

**Ole Wæver**
*Professor of International Relations at the Department of Political Science, University of Copenhagen; Founder of CAST, Centre for Advanced Security Theory; Director of CRIC, Centre for Resolution of International Conflict.*

**Traduzido por Rodrigo Duque Estrada**
*Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).*

**Fernando Preusser de Mattos**
*Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

Em meados dos anos 1980, observadores frequentemente notavam que o conceito de segurança havia sido submetido a pouca reflexão em comparação a quanto e quão vigorosamente ele havia sido utilizado. Apenas alguns anos depois, reflexões conceituais sobre o conceito de segurança tornaram-se tão comuns que é quase embaraçoso, uma vez mais, discutir ou reconceituar *segurança*. Não obstante, neste capítulo apresento uma possível perspectiva a respeito da segurança e avalio suas implicações em termos de quatro agendas distintas de segurança. Meu objetivo principal aqui não é fornecer uma discussão detalhada desta nova abordagem – uma exposição mais detalhada pode ser encontrada em outro lugar[1] –, mas ilustrar o contraste entre esta perspectiva com abordagens mais tradicionais, as quais pretendo trazer à luz por meio da discussão conceitual e ao abordar alguns "debates de segurança" selecionados.

Eu poderia começar expressando certo descontentamento com as formas "progressista tradicional" ou "radical convencional" de lidar com o conceito e a agenda de segu-

[1] Ole Wæver "Security the Speech Act: Analyzing the Politics of a Word", Copenhagen: Centro para Pesquisas sobre Paz e Conflito, artigo preliminar n. 1989/19. Parte das seções intituladas Segurança: "O Conceito e a Palavra" e "Da 'Segurança Alternativa' para 'Segurança, o Ato de Fala'", assim como a subseção "Mudança e Détente: Segurança Europeia 1969-1990" sob "Securitização e Dessecuritização: Quatro Casos" são adaptadas (às vezes abreviadas, às vezes elaboradas) deste artigo preliminar; a última subseção, assim como a final, "Segurança Europeia após a Guerra Fria", incluem ideias previamente apresentadas no artigo "The changing character of continuity: European Security Systems 1949, '69, '89, ...", apresentado no painel 'European Change Revisited', na conferência anual da Associação Britânica de Estudos Internacionais, Canterbury, em Dezembro de 1989, e reimpresso como artigo preliminar, 2/1990; a subseção "Segurança Societal" baseia-se nas minhas contribuições para Ole Wæver, Barry Buzan, Morton Kelstrup e Pierre Lemaitre, Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe (Londres: Pinter, 1993).

rança. A abordagem progressista tradicional implica: 1) aceitar duas premissas básicas do discurso estabelecido, primeiro, a de que a segurança é uma realidade que precede a linguagem, que está lá fora (independente de a concepção ser "objetiva" ou "subjetiva", de ser mensurada em termos de ameaça ou medo), e, segundo, a de que quanto mais segurança, melhor; e 2) argumentar por que a segurança deve abranger *mais* do que é o caso atual, incluindo não apenas "xx", mas também "yy", este último referindo-se ao meio ambiente, ao bem-estar, à imigração, aos refugiados, etc. Com essa abordagem, aceita-se o significado central de "segurança" como inconteste, pressionando, ao contrário, na direção de securitizar áreas ainda maiores da vida social.

Seria razoável, no entanto, que, na análise final, problemas tais como a degradação ambiental sejam referidos em termos de segurança? Afinal, a despeito de todas as mudanças nos últimos anos, o conceito de segurança, assim como diversos outros, carrega consigo uma história e um conjunto de conotações dos quais não pode escapar. No âmago do conceito ainda encontramos algo que tem a ver com a defesa e o Estado. Como resultado, abordar uma questão em termos de segurança ainda evoca uma imagem de ameaça-defesa, alocando ao Estado um importante papel para combatê-la. Isso nem sempre representa um aperfeiçoamento.

Por que não virar esse procedimento ao contrário? Ao invés de aceitar implicitamente o significado de "segurança" como dado e, então, tentar ampliar sua cobertura, por que não tentar, de outra maneira, colocar uma marca no conceito *em si*, entrando no, e através do, seu núcleo? Isso significa mudar a tradição levando-a seriamente em conta, ao invés de criticá-la desde fora[2]. Começo considerando a segurança como um conceito e uma palavra. Em seguida, discuto a segurança como um *ato de fala*. Na terceira parte do artigo, descrevo quatro casos de *securitização* e *dessecuritização*. Finalmente, pergunto se não deveríamos utilizar, afinal, "segurança" tal como é classicamente entendida.

## SEGURANÇA: O CONCEITO E A PALAVRA

Durante os anos 1980, testemunhamos um movimento geral de ampliação da agenda de segurança[3]. Uma abordagem era sair de um foco estrito na segurança do *Estado*

[2] Sobre a estratégia desconstrutiva desse "realismo pós-estruturalista", ver Ole Wæver, "Tradition and Transgression: a post-Ashleyan position", in Nick Rengger e Mark Hoffman, eds., Beyond the Interparadigm Debate (Brighton, Reino Unido: Harvester/Wheatsheaf, no prelo); Ole Wæver, "Beyond the 'beyond' of critical international theory", artigo para a conferência (B)ISA, Londres Março-Abril 1989 (Centro para Pesquisa sobre Paz e Conflito, Copenhague, artigo preliminar 1989/1).

[3] Ver, por exemplo, Jan Ørberg, At Sikre Udvikling og Udvikle Sikkerhed (Copenhague: Vindrose, 1983); Egbert Jahn, Pierre Lemaitre e Ole Wæver, European Security: Problems of Research on Non-Military Aspects (Copenhague: Artigos de Copengague do Centro para Pesquisa sobre Paz e Conflito, 1987); Barry Buzan, People, States and Fear: An Agenda for Security Studies in the Post-Cold War Era (Boulder: Lynne Rienner,

(segurança nacional) para um foco mais amplo ou alternativo na segurança das *pessoas*, seja como indivíduos ou como uma coletividade internacional ou global. A segurança dos indivíduos pode ser afetada de diversas maneiras; de fato, bem-estar econômico, preocupações ambientais, identidade cultural e direitos políticos costumam ser mais relevantes do que questões militares nesse aspecto. O grande problema com tal abordagem é decidir onde parar, uma vez que o conceito de segurança se torna, de outra forma, um sinônimo para tudo o que é politicamente bom e desejável. Como, então, podemos ter qualquer sentido claro do caráter específico das questões de *segurança* à diferença de outros problemas que assolam a condição humana? Em que medida podemos aplicar qualquer um dos métodos e das lições dos estudos de segurança nessa agenda ampliada?

Johan Galtung e Jan Ørberg formularam um conceito alternativo de segurança, baseado em quatro conjuntos de metas positivas relacionadas às necessidades humanas: sobrevivência, desenvolvimento, liberdade e identidade. Dentro desse quadro, a segurança se torna "a política combinada de defesa para cada categoria de necessidade, a totalidade de esforços em defesa de toda organização humano-societal" [4]. O resultado é um programa holístico para a sociedade mundial e seu desenvolvimento, bem-estar e assim por diante. Trata-se, é claro, de uma abordagem completamente legítima, mas ela incide de alguma maneira nos debates sobre *segurança*? Certamente, os atores e teóricos centrais da área não se sentem afetados ou ameaçados por esse quadro de trabalho[5]. Ademais, não há uma lógica básica para essa concepção mais ampla de segurança, exceto para a imagem de espelho/corretiva do conceito tradicional. E, além disso, a linha de base na concepção de Galtung/Ørberg é o nível individual. A segurança é, em decorrência, relacionada com todas as outras metas, na medida em que são todas geradas no nível individual: o indivíduo tem várias necessidades e pode ser prejudicado por ameaças a tais necessidades, tornando tudo um problema potencial de segurança. Pelo menos três problemas inter-relacionados decorrem disso: primeiro, o conceito de segurança torna-se todo-inclusivo e é, portanto, esvaziado de conteúdo; segundo, a falta

1991, segunda ed.); Ole Wæver, Pierre Lemaitre & Elzbieta Tromer, eds., European polyphony: Perspectives Beyond East-West Confrontation (Londres: Macmillan, 1989).

[4] Ørberg, At Sikre Udvikling; ver também Johan Galtung, "The Changing Interface Between Peace and Development in a Changing World", Bulletin of Peace Proposals #2 (1980):145-49; Johan Galtung, "Twenty--Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses", Journal of Peace Research 22, #2 (1985):141-58, ver especialmente pp. 146f.

[5] Este discurso terá provavelmente apenas um papel político se aparecer como parte de um movimento social (tal como um movimento de paz) que apresente o discurso estabelecido como um muro de práticas sem significado, por exemplo: se aparecer como parte de uma atividade externa e desconcertante que é chocante precisamente porque é incompreensível. Para uma discussão mais detalhada deste ponto, ver Ole Wæver "Moment of the Move: Politico-Linguistic Strategies of Western Peace Movements", artigo apresentado no décimo segundo encontro científico anual da Sociedade Internacional de Psicologia Social, Tel Aviv, Junho 18-22 (Centro para Pesquisa sobre Paz e Conflito, artigo preliminar n. 1989/13); e Ole Wæver "Politics of Movement: A Contribution to Political Theory in and on Peace Movements", in: K. Kodama e U. Vesa, eds., Towards a Comparative Analysis of Peacemovements" (Aldershot, Reino Unido: Dartmouth 1990), pp. 15-44.

de atenção explícita ao núcleo conotativo da segurança clássica torna a abordagem de Galtung/Ørberg uma inocente contribuição à reprodução – e até mesmo expansão – da securitização; e, terceiro, há uma falta de efeito político em torno da "segurança" tal como é tradicionalmente definida.

Ampliar ao longo do eixo do *objeto de referência* – isto é, dizer que "segurança é não apenas a defesa militar do Estado, mas é também x e y e z" – tem o infeliz efeito de expandir a esfera de segurança infinitamente, até que englobe toda agenda social e política. Isso não é, entretanto, apenas uma infeliz coincidência ou uma passageira falta de clareza de pensamento. O problema é que, enquanto conceitos, *nem segurança individual nem segurança internacional existem*. Segurança Nacional, isto é, a segurança do Estado, é o nome de um debate em curso, uma tradição, um conjunto estabelecido de práticas, e, como tal, o conceito tem um referente particularmente formalizado; inversamente, a "segurança" de quem quer/ o que quer que seja é uma ideia bastante obscura. Não há literatura, filosofia ou tradição alguma de "segurança" em termos não estatais; é apenas como ideia crítica, utilizada contra o conceito e as práticas de segurança de Estado, que outras ameaças e referentes têm qualquer significado. Uma ideia abstrata de "segurança" é um termo não analítico que carrega pouca relação com o *conceito* de segurança implicado pela segurança nacional ou estatal.

Na medida em que temos a ideia de uma modalidade específica rotulada "segurança", é *porque* pensamos na segurança nacional e suas modificações e limitações, e não porque pensamos na palavra cotidiana "segurança". O discurso sobre "segurança alternativa" produz enunciados significativos não ao extrair primariamente do registro cotidiano de segurança, mas sim através de seu contraste com a segurança nacional. Livros e artigos tais como *At Sikre Udvikling og Udvikle Sikkerhed*, de Jan Ørberg, "*Redefining Security*", de Richard H. Ullman, e "*Redefining Security*", de Jéssica Tuchman Mathew são, consequentemente, abundantes de argumentos do tipo "não apenas", "também" e "mais que" [6]. Isso revela que eles não têm conceito genérico algum sobre o significado de segurança – apenas aquele acriticamente emprestado da visão tradicional, e multiplicado e estendido a novas áreas. Portanto, parece razoável ser conservador ao longo deste eixo, aceitando que "segurança" é influenciada de maneiras importantes por *dinâmicas* em nível de indivíduos e do sistema global, mas não ao propagar termos pouco claros tais como segurança individual e global. O *conceito* de segurança refere-se ao Estado.

A primeira edição do livro de Barry Buzan, *People, States and Fear* (1983) fracassou em tornar claro como se poderia lidar com esse problema. Havia uma tensão óbvia entre

[6] Ørberg, At Sikre Udvikling; Richard H. Ullman, "Redefining Security", International Security 8, n. 1 (Verão 1983): 129-53; Jessica Tuchman Mathews, "Redefining Security", Foreign Affairs 68, n2. (Primavera 1989): 163-77.

o título do livro e seu subtítulo, *The National Security Problem in International Relations*. Os três níveis de análise – indivíduo, Estado e sistema internacional – eram centrais ao argumento de Buzan, apesar de a segurança nacional ter permanecido, em algum sentido, privilegiada. Ainda assim, a intenção de Buzan foi fazer "três andares" de um conceito de segurança, ou ele estava apenas fornecendo uma contextualização da segurança nacional? Esse ponto foi esclarecido na segunda edição do livro (1991), na qual Buzan argumenta que o nível estatal *é* privilegiado mesmo que a segurança nacional não possa ser compreendida nesse nível por si mesma. Não é primariamente a segurança individual e internacional o que se relaciona à segurança nacional em outros níveis, mas sim são as dinâmicas e processos políticos de variados tipos nesses outros níveis que se relacionam à segurança nacional[7].

Buzan mostrou vigorosamente que a segurança nacional não pode ser suficientemente entendida, nem realisticamente alcançada, a partir de uma perspectiva limitada a um Estado particular. A segurança nacional é fundamentalmente dependente de dinâmicas internacionais (especialmente as *regionais*), mas isso não é o mesmo que uma relação entre segurança nacional e *segurança* internacional. Por consequência, como indicado na Figura 1, eu não localizo a segurança em três níveis, mas no *centro* da imagem da ampulheta.

"Segurança", em outras palavras, tem de ser lida através da lente da segurança nacional.

Evidentemente, "segurança" tem um significado cotidiano (estar seguro, fora de perigo, não ameaçado). Bastante distinto disso, porém, o termo "segurança" adquiriu um número de conotações, suposições e imagens derivadas da discussão "internacional" sobre segurança nacional, política de segurança e semelhantes. Nessas discussões, no entanto, a conceituação da segurança tem pouco a ver com a aplicação de seu significado cotidiano num objeto (nacional ou estatal), seguido de um exame a respeito de quando o Estado está seguro (como se "segurança" possuísse um significado independente, estável e livre de contexto que pudesse ser agregado a outro objeto estável e definido independentemente, o Estado).

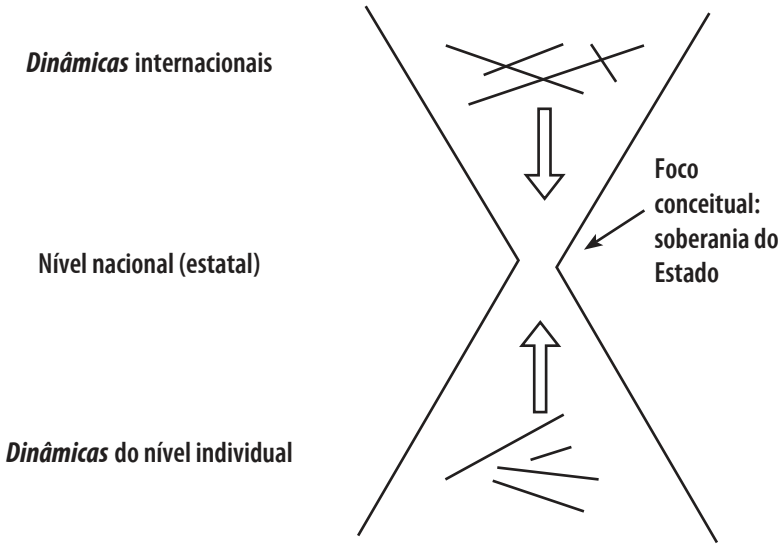
Ao invés disso, o rótulo "segurança" se tornou o indicador de uma problemática específica, um *campo de práticas* específico. A segurança é, em termos históricos, o campo em que Estados ameaçam uns aos outros, desafiam suas soberanias, tentam impor sua vontade a cada um, defendem sua independência e assim por diante. A segurança, ademais, não tem sido um campo constante; ela tem evoluído e, desde a II Guerra Mundial, se transformou num campo um tanto quanto coerente e reconhecível. Nesse processo

[7] Ver Jahn, et al., European Security, pp. 51-53.

de transformação contínua e gradual, a forte e antiga identificação militar tem mitigado – ela está, em certo sentido, sempre presente, mas cada vez mais sob a forma metafórica, na forma de outras guerras, outros desafios – enquanto as imagens de "desafios à soberania" e defesa mantiveram-se centrais.

Se quisermos repensar ou reconstruir o conceito de segurança, é necessário, portanto, que fiquemos de olho atento a todo o campo de práticas. Isso é contrário aos debates, hoje padronizados, sobre "redefinir segurança", no sentido de que aqueles que querem repensar radicalmente o conceito tendem geralmente a anular o campo específico. O conceito é, então, reduzido ao sentido cotidiano, que é apenas uma *identidade* semântica, não o *conceito* de segurança. Ambas as escolhas são, evidentemente, completamente legítimas, mas essa questão da política de linguagem depende, em última instância, daquilo que queremos realizar. Se nosso intento é determinar quando estamos seguros, a investigação pode tratar diversos níveis. Se, contudo, queremos agregar algo de novo aos debates em curso sobre "segurança" (nos estudos estratégicos) e interesse nacional, devemos começar com *aqueles* debates, assumindo aquela problemática, para que possamos chegar às dinâmicas específicas daquele campo e mostrar como esses antigos elementos operam em novas maneiras e novos lugares.

**Figura 1**: Modelo de Ampulheta da Segurança




A especificidade, em outras palavras, deve ser encontrada no *campo* e em certas *operações* típicas dentro do campo (atos de linguagem – "segurança" – e modalidades – sequências de ameaça-defesa), não em um objetivo claramente definível ("segurança") ou um estado específico de relações ("segurança"). Partindo da modalidade de tipos de interação específicos numa área social específica, podemos repensar o conceito "se-

gurança" de forma que este seja fiel à discussão clássica. Ao trabalhar desde dentro da discussão clássica, podemos tomar os conceitos de segurança nacional, ameaça e soberania e mostrar como, no nível coletivo, eles assumem novas formas sob condições também novas. Podemos, então, despir a discussão clássica de sua preocupação com questões militares aplicando a *mesma* lógica a outros setores, e podemos desvincular a discussão do Estado aplicando movimentos semelhantes à *sociedade* (conforme mostrarei abaixo). Com isso, mantemos um modo de pensamento, um conjunto de regras e códigos do campo de "segurança" conforme ele tem evoluído e continua a evoluir.

Partir, por outro lado, da perspectiva de estar seguro no sentido cotidiano significa acabarmos abordando a política de segurança desde *fora*, isto é, por meio de outro jogo de linguagem. Minha premissa aqui é que podemos identificar, portanto, um campo específico de interação social, com um conjunto específico de ações e códigos, conhecido por um conjunto de agentes como o campo da segurança. Na sociedade internacional, por exemplo, um número de códigos, regras e entendimentos foi estabelecido de modo a tornar as relações internacionais uma realidade social intersubjetivamente definida, que possui suas próprias leis e questões específicas[8]. A segurança nacional é, de maneira semelhante, social no sentido de ser intersubjetivamente constituída num campo específico[9], e não deve ser medida contra algum parâmetro real ou verdadeiro de "segurança" derivado da sociedade doméstica (contemporânea).

[8] Alexander Wendt, "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", International Organization, vol. 46, n. 2, Primavera 1992, pp. 391-426; C. A. W. Manning, The Nature of international Society (Londres: London School of Economics, 1962); Martin Wight, Systems of States (Leicester: Leicester University Press,1977); Ole Wæver, "International Society:The Grammar of Dialogue among States?", artigo apresentado na oficina ECPR em Limerich, Abril 1992; Nicholas Greenwood Onuf, World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations (Columbia: University of South Carolina Press, 1989).

[9] "De modo mais sério, entretanto, mesmo se admitirmos que estamos todos agora participando em estruturas globais comuns, que nos tornamos todos crescentemente vulneráveis a processos que são planetários em escala e que nossas atividades mais paroquiais são moldadas por forças que envolvem o mundo todo e não apenas Estados particulares, ainda assim está longe de ser evidente o que tal admissão implica para a forma como nos organizamos politicamente. O Estado é uma categoria política na forma com que o mundo, ou o globo, ou o planeta, ou a humanidade não o são. A segurança dos Estados é algo que podemos compreender em termos políticos de uma forma que, no momento presente, a segurança mundial não pode ser entendida". R.B.J. Walker, "Security, Sovereignty, and the Challenge of World Politics," Alternatives 15, no. 1 (1990): 5. Não há nada inevitável sobre essa forma de definir segurança – ela emergiu historicamente e pode mudar gradualmente de novo – mas deve-se admitir "a extensão até a qual o significado de segurança está atado a formas historicamente específicas de comunidade política" (Walker, "Security, Sovereignty"). Apenas na medida em que outras formas de comunidades políticas comecem a ser pensáveis (novamente), pode-se fazer sentido pensar sobre segurança em outros níveis. O principal processo, atualmente, é uma articulação muito aberta e contraditória da relação entre Estado (e outras estruturas políticas) e nação (e outras comunidades de grande escala cultural). Dessa forma, a principal dinâmica da segurança será reproduzida na interface da segurança estatal e da segurança societal (no sentido da segurança de identidades do tipo "nós" de grande escala). Portanto, na seção sobre "Segurança Societal", argumentarei por que o estudo de "segurança societal" deve – apesar de estar atento a ameaças específicas a grupos sociais – construir um conceito de segurança societal como diferente deste, existindo num nível específico de coletividade, existindo como um fato social.

Uma trajetória alternativa para um conceito mais amplo de segurança seria alargar a agenda de segurança de modo a incluir ameaças além das militares. Quando o alargamento ocorre nesse eixo, é possível reter a qualidade específica que caracteriza os problemas de segurança: urgência; poder estatal reivindicando o uso legítimo de meios extraordinários; uma ameaça vista com o potencial de minar a soberania, prevenindo, assim, o "nós" político de lidar com quaisquer outras questões. Com essa abordagem, é possível que qualquer setor, em qualquer momento particular, seja o foco mais importante para preocupações sobre ameaças, vulnerabilidades e defesa. Historicamente, é claro, o setor militar tem sido o mais importante[10].

Os Estudos Estratégicos focaram-se, frequentemente, nos aspectos militares da segurança, ao passo que realistas e neorrealistas das Relações Internacionais raramente definiram, *a priori*, ameaças militares como sendo primárias. De fato, Morgenthau, Aron e muitos outros assumiram a posição de que, para garantir sua segurança, o Estado faria suas próprias escolhas de acordo com conveniência e efetividade, que podem nem sempre envolver meios militares. Um Estado faria ameaças no setor cujas melhores opções estivessem disponíveis. Uma resposta (de política de segurança, defesa) teria que ser feita, amiúde, mas nem sempre, no mesmo setor, dependendo se um setor se sobrepusesse ao outro; e os meios militares eram, na maioria das vezes, simplesmente os mais fortes disponíveis. Argumentando desde um ponto de vista lógico, os meios para alcançar a segurança deveriam ser secundários aos fins – isto é, um conflito e as decisões políticas envolvidas, como apontou Clausewitz – e tem parecido ser, nesse sentido, uma estratégica viável expandir a segurança em termos de *setores* enquanto se mantem o foco no Estado. De fato, isso não é apenas uma opção acadêmica; também é, em grande medida, o que tem ocorrido no discurso político, já que o nome do campo mudou, ao longo deste século, de guerra para defesa, e desta para "segurança".

Ainda assim, o que reúne tudo isso sob a forma de segurança? Quando Buzan sai de sua discussão de segurança em termos militares para segurança nos setores político, econômico, ecológico e societal, a lógica diz claramente que a segurança começa como um campo militar que é crescentemente desafiado por aqueles outros setores. Não obstante, a questão permanece: o que fez do setor militar preponderante, e o que qualifica os outros agora a uma posição quase igual? Enquanto Buzan não trata diretamente dessa questão, ele indica uma resposta. Ameaças militares eram primárias no passado porque emergiam "muito depressa" e com "uma sensação de horror com relação a um jogo injusto"; se derrotado, o Estado se encontraria vulnerável à imposição da vontade

[10] Mas até aqui se pode argumentar sobre a forma de definir esses casos padrões como sendo militares ou políticos; Jahn et al., European Security, pp. 17-20.

de um conquistador[11]. Tais efeitos caracterizavam o setor militar. Porém, se a mesma derrocada da ordem política pode ser alcançada por métodos econômicos ou políticos, estes também serão constituídos como problemas de segurança[12].

Da discussão acima, segue-se que a definição básica de um problema de segurança é algo que possa minar a ordem política dentro de um Estado e, assim, "alterar as premissas para todas as outras questões". Como mostra Buzan, a literatura trata a segurança, em grande parte, como "liberdade de ameaça", tanto objetiva quanto subjetivamente[13]. As ameaças vistas como relevantes são, para a maioria, aquelas que afetam a autodeterminação e a soberania da unidade. *Sobrevivência*[14] parece ser algo demasiadamente dramático, mas é, de fato, a sobrevivência da unidade *enquanto* unidade política básica – um Estado soberano – que é a chave do problema. Essas questões com potencial de destruição devem ser tratadas, portanto, antes de quaisquer outras, porque, caso contrário, o Estado deixará de existir como unidade soberana e todas as demais questões tornar-se-ão irrelevantes. Isso nos proporciona, então, um ponto de teste, e mostra o que é perdido se "decompuséssemos" o Estado ao individualizar a segurança. Com a abordagem que tenho sugerido aqui, mesmo que os desafios possam operar nos diferentes componentes do Estado, eles devem ainda passar através de uma questão central: os desafios determinam se o Estado deve existir ou não[15]?

Quando uma questão específica é transformada num caso de teste, tudo se concentra num único ponto, já que o resultado do teste enquadrará todas as questões futuras. É possível que essa lógica se explique mais claramente por Clausewitz, que mostra que, apesar de a política ter de preceder a guerra, a lógica desta – o *ziel* da guerra, a vitória – substitui a lógica da política – o *zweck* específico. Entrar numa guerra é uma decisão

[11] Barry Buzan argumenta mais extensivamente da seguinte maneira: "porque o uso da força pode causar grandes mudanças indesejadas rapidamente, ameaças militares são tradicionalmente atribuídas como a mais alta prioridade nas questões de segurança nacional. A ação militar pode destruir o trabalho de séculos em todos os outros setores. Realizações difíceis na política, arte, indústria, cultura e todas as atividades humanas podem ser desfeitas pelo uso da força. Realizações humanas, em outras palavras, podem ser ameaçadas em termos diferentes daqueles nos quais foram criados, e a necessidade de prevenir tais ameaças de serem realizadas é um grande alicerce da função de proteção militar do Estado. Uma sociedade derrotada fica completamente vulnerável ao poder do conquistador, que pode ser aplicado com objetivos que vão desde a reestruturação do governo, pela pilhagem e estupro, até o massacre da população e reassentamento da terra. A ameaça da força, portanto, estimula não apenas uma preocupação poderosa para proteger a herança sociopolítica do Estado, mas também um sentido de revolta ao uso de formas injustas de competição". People, States and Fear, p. 117.

[12] Jahn, et al., European Security, p. 9.

[13] Arnold Wolfers, Discord and Collaboration: Essays on International Politics (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1962), p. 150.

[14] Raymond Aron, Peace and War: A Theory of International Politics (Nova York: Doubleday, 1966).

[15] Esta é a razão por que pequenos Estados serão frequentemente cuidadosos em não designar "inconveniências" como problemas de segurança ou infrações de soberania – se eles forem, em qualquer evento, incapazes de fazer qualquer coisa a respeito. Um exemplo foi a Finlândia com relação à União Soviética.

política, porém, uma vez dentro dela, tem-se que atuar de acordo com a gramática da *guerra*, e não da política, o que significaria atuar menos corretamente e perder, também, o objetivo político. Rousseau coloca o problema da seguinte maneira: "a guerra não é, por consequência, uma relação de homem para homem, mas uma relação de Estado para Estado, na qual os indivíduos são inimigos apenas por acidente, não como homens ou mesmo cidadãos, mas como soldados; não como membros de uma terra natal, mas como seus defensores[16]". O argumento de Rousseau se apresenta aqui em termos de guerra no sentido literal, mas sua observação se aplica à "guerra metafórica", isto é, a outros "testes de vontade e força[17]".

A lógica interna da guerra resulta de seu caráter básico enquanto situação *ilimitada*, na qual os combatentes tentam agir cada um com eficiência máxima em relação a um objetivo claramente definido. Durante a guerra, o Estado é confrontado com um teste de *vontade* – testando se ainda é uma unidade soberana – em que a habilidade para defender-se de um desafio é *o* critério para forçar outros Estados a reconhecerem sua soberania e identidade enquanto Estado[18]. Não são, de fato, os meios particulares (militares) que definem uma situação em termos de guerra; é a estrutura do "jogo" que a define. Em termos lógicos, portanto, é uma coincidência que os meios militares têm sido tradicionalmente a *ultimo ratio*.

A lógica básica do argumento de Clausewitz decorre, portanto, da situação de um teste derradeiro: o que deve, então, ser logicamente feito? "A guerra é um ato de violência levado aos seus limites extremos; enquanto um lado dita a lei ao outro, surge um tipo de ação recíproca que deve, logicamente, levar a um extremo[19]". O perdedor é obrigado a render-se, e o resultado é definido em termos de polarização: vitória-derrota. A partir

[16] Jean-Jacques Rousseau, "On Social Contract or Principles of Political Right" [1762] (traduzido por Julia Conoway Bondanella), pp. 84-174 in: Alan Ritter e Julia Conoway Bondanella, eds., Rousseau's Political Writings (Nova York: W.W. Norton, 1988), p. 90.

[17] Esse argumento essencial – a repetição da guerra em forma não militar – é a diferença básica entre o meu argumento e aquele feito por alguns defensores da "defesa não ofensiva", mais notavelmente Anders Boserup e Poul Holm Andreasen (de quem aprendi essa interpretação de Clausewitz). O teste definitivo pode emergir hoje em outra esfera, e todo o jogo, portanto, continua. Anderson Boserup deduziu da condição nuclear uma impossibilidade da guerra Clausewitziana, e disto, uma série de outras conclusões abrangentes (tanto políticas quanto teóricas). Estas fortes conclusões políticas, entretanto, dependem de uma conceituação de segurança (ameaças existenciais à soberania) como sendo por necessidade militar. Em outro lugar, critiquei a utilização de Egon Bahr dessa operação e sua forma de estabelecer, assim, uma necessidade política da análise militar; Ole Wæver "Ideologies of Stabilization – Stabilization of Ideologies: Reading German Social Democrats", in: V. Harle e P. Sivnonen, eds., Europe in Transition: Politics and Nuclear Strategy (Londres: Frances Pinter, 1989), pp. 110-39. Ainda assim, a análise apresentada aqui deve-se muito à impressionante e original interpretação de Clausewitz feita por Anders Boserup.

[18] Anders Boserup, "Staten, samfundet og krigen hos Clausewitz", in: Carl von Clausewitz, Om Krig, bind III: kommentarer og register (Copenhague: Rhodos, 1986), pp. 911-30.

[19] Carl von Clausewitz, Vom Kriege [originally published 1832], (Frankfurt: Ulstein Materialen, 1980), p. 19 – Livro I, capítulo 1.Sigo aqui a tradução de J. J. Graham de Sobre a Guerra, editado com uma introdução por Anatol Rapoport (Harmondsworth, Reino Unido: Penguin, 1985), p. 103.

disso, segue-se que a primeira lógica para cada lado é: "leve adiante todas as forças" (daí a tendência inerente para uma escalada na guerra); consequentemente, diversos mecanismos específicos intervêm para modificar essa injunção.

A guerra é, então, "um ato de violência cuja intenção é compelir nosso oponente a cumprir nossa vontade" [20] e, portanto, "a guerra, na medida em que é um ato social, pressupõe as vontades conflitantes de coletividades politicamente organizadas" [21]. É nesse esforço pelo reconhecimento (Hegel) que os Estados estabelecem suas identidades enquanto Estados. Não obstante, essa luta pode ocorrer em esferas outras além da militar; a prioridade dos meios militares é uma característica contingente e técnica. Consequentemente, a lógica da guerra – desafio-resistência(defesa)-escalada-reconhecimento/derrota – pode ser reproduzida metaforicamente e estendida para outros setores. Quando isso ocorre, no entanto, a estrutura do jogo é ainda derivada do mais clássico dos casos clássicos: a guerra.

## DA *SEGURANÇA ALTERNATIVA* PARA *SEGURANÇA, O ATO DE FALA*

Ao se ler a literatura teórica sobre segurança, fica-se, frequentemente, sem uma boa resposta para uma pergunta simples: o que realmente torna algo um problema de segurança? Como sugeri acima, problemas de segurança são desenvolvimentos que ameaçam a soberania ou independência de um Estado de maneira particularmente rápida ou dramática, e o privam da capacidade de gerir a si próprio. Isso, por sua vez, põe em xeque a ordem política. Tal ameaça deve ser respondida, portanto, com a mobilização do máximo empenho possível. Operacionalmente, entretanto, isso significa que: *ao nomear um desenvolvimento específico um problema de segurança, o "Estado" pode reivindicar um direito especial*, que será, em última instância, sempre definido pelo Estado e suas elites. Tentar pressionar para o tipo de mudança política fundamental indesejada por uma elite no poder é algo semelhante ao jogo em que o oponente pode mudar as regras em qualquer momento que ela/ele prefira. Os detentores do poder podem sempre tentar usar o instrumento da *securitização* de uma questão para ganhar controle sobre ela. Por definição, algo se torna um problema de segurança quando as elites assim o declaram:

> E porque o Fim desta Instituição [o Leviatã, o Soberano] é a Paz e Defesa de todos; e quem tem o direito ao Fim tem o direito aos Meios; pertence, por Direito, a qualquer Homem ou Assembleia que possua a Soberania, ser Juiz tanto dos meios da Paz e da Defesa; e também dos obstáculos e das perturbações das mesmas; e fazer o que seja que ele pense necessário ser feito, tanto antecipadamente, para a preservação da Paz e Segurança, por prevenção da Discórdia em casa e da

[20] Clausewitz, Vom Kriege Livro1, capítulo 1, p. 17; On War, p. 101.

[21] Aron, Peace and War, p. 21.

> Hostilidade no exterior; e, quando a Paz e Segurança estiverem perdidas, para a recuperação das mesmas[22].

Portanto, que aqueles que administram essa ordem podem facilmente usá-la para propósitos específicos e egoísticos, trata-se de algo que não pode ser tão facilmente evitado.

O que é, portanto, *segurança*? Com ajuda da teoria da linguagem, podemos considerar "segurança" como um *ato de fala*. Nesta utilização, a segurança não interessa mais como um sinal que faça referência a algo mais real; a declaração *em si* é o ato. Ao falar, algo é realizado (como em apostar, fazer uma promessa, nomear um barco)[23]. Ao declarar "segurança", um representante de Estado transfere um desenvolvimento particular para uma área específica, e, portanto, reivindica um direito especial de utilizar quaisquer meios necessários para bloqueá-lo[24].

A ilustração mais clara deste fenômeno – sobre o qual irei elaborar mais adiante – ocorreu na Europa oriental e central durante a Guerra Fria, onde a "ordem" estava clara, sistemática e institucionalmente ligada à sobrevivência do sistema e de suas elites. Pensar sobre a mudança nas relações Leste/Oeste e/ou no Leste europeu ao longo desse período significava, com efeito, tentar provocar mudança sem gerar uma resposta de "securitização" por parte das elites, o que teria fornecido o pretexto para agirem contra aqueles que haviam extrapolado as fronteiras do permitido.

Consequentemente, para garantir que esse mecanismo não fosse acionado, os atores precisaram manter suas provocações abaixo de certo limite e/ou ter o limite negociado para cima através do processo político – seja nacional ou internacional. Como ressaltou Egbert Jahn, a tarefa era transformar ameaças em desafios; transformar desenvolvimentos de uma esfera de medo existencial para uma que pudesse ser lidada por meios ordinários, como pela política, economia, cultura e assim por diante. Como parte desse exercício, a definição de "intervenção" ou "interferência em assuntos domésticos" tornou-se uma questão política e teórica crucial, em que agentes orientados pela mudança tentavam, através do direito internacional, da diplomacia e de vários tipos de política, elevar o limite e tornar possível uma maior interação.

---

[22] Thomas Hobbes, Leviathan (Middlesex: Pelican Book, 1968 [1651]), pp. 232f.

[23] Mais precisamente, na teoria dos atos de fala, "segurança" seria vista como um ato ilocucionário; isto é elaborado extensamente em meu "Security, the Speech Act". Ver também: J. J. Austin, How to do Things with Words (Oxford: Oxford University Press, 1975, segunda ed.), pp. 98ff.

[24] Um ponto ao qual voltaremos: o outro lado do movimento será, na maioria dos casos, pelo menos o preço de alguma perda de prestígio como um resultado de necessitar usar este recurso especial ("A segurança nacional foi ameaçada") ou, no caso de falha, o ato tem um efeito contrário ao desejado e levanta questões sobre a viabilidade e a reputação do regime. Nesse sentido, o movimento é semelhante ao aumento de uma aposta – apostar mais na questão específica, dando-lhe importância baseada em princípios e, portanto, investindo-a com questões de ordem básica.

Por meio desse processo, duas coisas ficaram bem evidentes. Primeiro, que a *palavra* "segurança" em si é o *ato*; a declaração é a realidade primária. Segundo, que a perspectiva mais radical e transformadora – que, não obstante, permaneceu realista – era uma de minimizar a "segurança" ao estreitar o campo para o qual o ato de segurança se aplicava (como no caso das políticas europeias de *détente* dos anos 1970 e 1980). Depois de certo ponto, o processo tomou uma forma diferente e o objetivo se tornou criar um *fracasso* do ato de fala (como na Europa oriental em 1989). Portanto, o truque era e continua sendo mudar de um significado positivo para um negativo: segurança *é* o mecanismo conservador – mas queremos menos segurança!

Sob as circunstâncias então existentes na Europa oriental, os detentores do poder tinham, dentre seus instrumentos, o ato de fala "segurança". A utilização desse ato de fala tinha o efeito de elevar um desafio específico para um nível de princípios, dessa forma implicando que todos os meios necessários seriam utilizados para bloquear o referido desafio. E, porque tal ameaça seria definida como existencial e como um desafio à soberania, o Estado não estaria limitado quanto ao que poderia ou deveria fazer. Sob tais circunstâncias, um problema específico se tornaria uma questão de *segurança* sempre quando os detentores do poder assim o definissem. A menos que ou até que essa operação fosse trazida ao ponto do fracasso – o qual as condições nucleares tornavam um tanto quanto difícil de imaginar[25] – os caminhos possíveis de mudança tomariam a forma de *negociações limitadas* quanto ao uso do "ato de fala de segurança". Condições melhores engrenariam, consequentemente, um processo que implicasse "menos segurança, mais política!".

Em outras palavras, *segurança* e *insegurança* não constituem oposições binárias. "Segurança" significa uma situação marcada pela presença de um problema de segurança *e* alguma medida tomada como resposta. Insegurança é uma situação com um problema de segurança e *sem* resposta. Ambas as condições compartilham da problemática da segurança. Quando não há um problema de segurança, não conceituamos nossa situação em termos de segurança; pelo contrário, a segurança se torna uma preocupação simplesmente irrelevante. O enunciado, então, de que a segurança é sempre relativa, e nunca se vive em completa segurança, tem o significado adicional de que, se alguém tiver essa segurança completa, essa pessoa não a rotula por "segurança". A segurança, portanto, nunca aparece. Consequentemente, transcender um problema de segurança politizando-o não pode ocorrer *através* da tematização em termos de segurança, apenas fora de tais termos.

[25] O caso mais forte para o status teórico do fracasso do ato de fala sendo igual ao bem sucedido é dado por Jaques Derrida, "Signature Event Context", Glyph 1 (1977): 172-97 (originalmente apresentado em 1971). O artigo foi reimpresso, em uma tradução diferente, em Jaques Derrida, Margins of Philosophy (Chicago: University of Chicago Press, 1982).

Uma agenda de *minimização* da segurança, nesse sentido, não pode ser baseada numa abordagem crítica clássica à segurança, em que o conceito é criticado e depois jogado fora ou redefinido de acordo com os desejos do analista. A operação essencial pode apenas ser tocada ao se trabalhar fielmente *com* o significado clássico do conceito e com o que já é inerente a ele. O jogo de linguagem da segurança é, em outras palavras, um *jus necessitatis* para elites ameaçadas, e assim deve permanecer.

Tal leitura afirmativa, de modo algum visando a rejeitar o conceito, pode ser um desafio mais sério ao discurso estabelecido do que uma leitura crítica, na medida em que reconhece que uma abordagem conservadora de segurança é um elemento intrínseco na lógica dos nossos princípios políticos organizadores, tanto nacionais quanto internacionais. Levando a sério este conceito "infundado" de segurança, torna-se possível construir uma nova agenda de segurança e de política. Isso implica, ainda, sair de uma agenda positiva para uma negativa, no sentido de que as dinâmicas de securitização e dessecuritização nunca podem ser capturadas enquanto procedermos ao longo de uma trajetória crítica normal que aceita a segurança como um valor positivo a ser maximizado.

Que as elites frequentemente apresentam seus interesses sob a roupagem de "interesse nacional", isto é, obviamente, muitas vezes apontado por observadores, geralmente acompanhado de uma recusa ao direito das elites em fazê-lo. Suas ações são, em decorrência, rotuladas como algo diferente, por exemplo, "interesse de classe", o que parece implicar que a segurança autêntica é, de alguma forma, definida independentemente de elites, por referência direta ao "povo". Isso está, em uma palavra, errado. Todas as tentativas de definir os "interesses objetivos" do povo fracassaram. A segurança é articulada apenas de um lugar específico, dentro de uma voz institucional; pelas elites. Tudo isso pode ser analisado se simplesmente deixamos de lado a suposição de que a segurança é, necessariamente, um fenômeno *positivo*.

Críticos normalmente tratam o *quê* ou *quem* que ameaça, ou *quem* deve ser protegido; eles nunca perguntam se um fenômeno *deve* ser tratado em termos de segurança porque eles não olham à "seguridade" (*securityness)* enquanto tal, questionando o que é específico aos modos de segurança – em contraste à não segurança – de lidar com questões particulares. Ao trabalhar com a suposição de que a segurança é uma meta a ser maximizada, os críticos eliminam outras formas, potencialmente mais úteis, de conceituar os problemas que estão sendo tratados. Isso se deve ao fato de que, como sugeri acima, segurança:insegurança não são oposições binárias. Tão logo uma abordagem nominalista seja adaptada, o absurdo de se trabalhar em direção à maximização da "segurança" se torna evidente.

Examinando o atual debate de segurança, tem-se frequentemente a impressão do objeto brincando com os sujeitos, o campo brincando com seus pesquisadores. A problemática em si constrange as pessoas a continuarem falando em termos de "segurança", e isso reforça a permanência da segurança em nosso pensamento, mesmo que nossa abordagem seja crítica. Não encontramos muitos trabalhos voltados a dessecuritizar a política, o que, eu suspeito, seria mais efetivo do que securitizar problemas específicos.

## SECURITIZAÇÃO E DESSECURITIZAÇÃO: QUATRO CASOS

Da discussão feita acima, segue-se que uma grande ênfase dos "estudos de segurança" deveria existir ao redor dos *processos* de securitização e dessecuritização: quando, por que e como as elites rotulam questões e desenvolvimentos como problemas de "segurança"; quando, por que e como elas obtêm êxito e fracassam em tais empreendimentos; quais tentativas são feitas por outros grupos para colocar a securitização na agenda; e se podemos apontar para esforços no sentido de manter questões *fora* da agenda de segurança, ou mesmo dessecuritizar questões que tenham sido securitizadas?

A seguir, exploro essas questões no contexto de quatro agendas de segurança diferentes. Primeiro, examino a segurança europeia entre 1960-1990, o período de mudança e *détente*, que proporcionou o parâmetro para desenvolver a interpretação do ato de fala da segurança; durante esse período, a questão principal era se a mudança política ou social podia ser dessecuritizada mesmo que a estrutura política básica da região se mantivesse congelada com grande ajuda do instrumento da segurança. O quanto e como podia ser dessecuritizado era uma grande questão, assim como por que e como a mudança tomou subitamente um caráter diferente em 1989. Na segunda parte, lido com um caso muito diferente: a segurança ambiental. Aqui vemos não uma instância para dessecuritizar um campo essencialmente securitizado, mas, pelo contrário, as vantagens e desvantagens potenciais em securitizar uma nova área que, provavelmente, deve ser tratada por meio de outras tematizações. Na terceira parte, me ocupo da questão da segurança societal. Esse tópico é apresentado de uma maneira um tanto parecida com o tópico precedente, mas também faço a seguinte pergunta: *se* começarmos a utilizar o conceito de segurança societal a fim de compreender algumas dinâmicas novas, especialmente na Europa pós-Guerra Fria, quais diferenças existem entre a abordagem tradicional e alternativa em contraste com a abordagem do ato de fala da segurança? Na última parte, analiso as principais novas tentativas de se aplicar o conceito de "segurança" na Europa, com referência particular à noção de "segurança europeia".

## MUDANÇA E *DÉTENTE*: SEGURANÇA EUROPEIA 1960-1990

Uma característica peculiar do sistema da Guerra Fria na Europa foi a quase completa exclusão da mudança indesejada, uma estabilidade garantida do *status quo*. Raymond Aron a descreveu certa vez como a "desaceleração da história" (mas depois continuou discutindo sobre a lei de ferro da mudança que iria, em última instância, contrariar essa estranha situação)[26]. A segurança se tornou o meio pelo qual essa desaceleração foi afetada. O ato de fala "segurança" é, obviamente, mais do que apenas uma palavra, já que se deve ter em mãos os meios para bloquear um desenvolvimento considerado ameaçador. Por exemplo, se um exército estrangeiro atravessa a fronteira ou tenta intimidar um país, é necessário (embora não suficiente) ter a força militar adequada para resistir; ou, se a inquietação social for o problema, causada desde dentro ou de fora, deve-se ter um aparato repressivo suficientemente forte, uma coesão ideológica no grupo principal que autoriza o aparato a ser mobilizado e a legitimidade para utilizá-lo para que se evite o agravamento da oposição pública.

Durante um longo período, a situação na Europa central e oriental era tal que, com relação a questões não militares, era sempre possível ao regime controlar as coisas – *in extremis*, com a ajuda de aliados com tanques. Ademais, na Europa da Guerra Fria as ameaças militares também podiam ser isoladas por causa da condição geral nuclear. Como ressaltou certa vez o falecido Franz Josef Strauss: "na situação atual europeia, não há possibilidades de mudança por meio da guerra, mas tampouco pela revolução ou pela guerra civil" [27]. A mudança parecia impossível sem algum tipo de consentimento pelos detentores do poder; precisava ocorrer através de um processo negociado de pressão e aceitação, estabilidade e instabilidade. E assim ocorreu.

A questão central dos debates sobre a *détente* europeia – e o mecanismo que na verdade funcionou neles – era a *lógica de mudança por meio da estabilização*. Em específico, como explicou Willy Brandt, a *Ostpolitik* e a *Deutschlandpolitik* alemãs eram bastante explícitas quanto à necessidade de "estabilizar o *status quo* a fim de superar o *status quo*". Apenas ao remover algumas ameaças aos – e, portanto, algumas desculpas para os – regimes no leste seria, com efeito, possível afastar a securitização das relações leste-oeste e mudar as condições domésticas no leste europeu.

[26] Raymond Aron, On War: Atomic Weapons and Global Diplomacy (Londres: Secker and Warburg, 1958 [francês original 1957]), pp. 80-102.

[27] Rudolf Horst Brocke, Deutschlandpolitische Positionen der Bundestagsparteien – Synopse (Erlangen: Deutsche Gesellschaft für zeitgeschichtliche Fragen, 1985), pp. 66f e 79f.

Ao mesmo tempo, o campo dos direitos humanos evoluiu numa tentativa de desenvolver novas *regras do jogo* na arena não militar. "Direitos Humanos" tornou-se o rótulo para um embate/negociação político específico acerca da fronteira entre política e segurança, intervenção e interação. Esse tema gerou uma grande controvérsia em meados dos anos 1980, especialmente onde esforços, por parte de social-democratas da Alemanha ocidental (SDP), em reviver a *détente* estavam envolvidos[28].

Através disso tudo, as relações leste-oeste foram marcadas por uma assimetria básica, porque a legitimidade interna tornou a sociedade ocidental muito mais estável. Nos termos de Buzan, os Estados no ocidente europeu eram fortes, no oriente, fracos[29]. Esse contraste gerou uma constelação de conceitos e práticas de segurança específica e claramente discernível: já que o ocidente não podia ser desestabilizado desde dentro – especialmente com o declínio do eurocomunismo eliminando esse temor – as preocupações de segurança focaram-se na "alta política" das ameaças militares e, possivelmente, nas habilidosas manobras diplomáticas pelos soviéticos[30]. Os Estados do lado oriental, em contraste, estavam temerosos das "ameaças" desde baixo; eles consideravam quase toda interação societal com o ocidente potencialmente perigosa e desestabilizadora. Consequentemente, o conceito de segurança tornou-se altamente militarizado no ocidente, enquanto que no leste europeu ele foi ampliado para incorporar a segurança econômica e vários tipos de interferência nas relações domésticas.

Uma questão política central, consequentemente, veio a ser a definição da política transnacional "normal", em oposição à intervenção, que foi julgada como sendo um problema de segurança. Uma grande parte do diálogo leste-oeste dos anos 1970 e 1980, especialmente aquele sobre "aspectos não militares da segurança", direitos humanos e toda a Terceira leva dos Acordos de Helsinki, pode ser considerada como uma discussão sobre onde inserir fronteiras em torno do conceito de segurança: em que grau eram "permitidos" os regimes do leste de usar instrumentos extraordinários para limitar o intercâmbio societal e a interação leste-oeste?

[28] Wilfried von Bredow e Rudolf Horst Brocke, Das deutschlandpolitische Konzept der SDP (Elangen: Deutsche Gesellschaft für zeitgeschichtliche Fragen, 1986); Ole Wæver "Ideologies of Stabilization"; e Ole Wæver, "Conceptions of Détente and Change: Some Non-military Aspects of Security Thinking in the FRG", pp. 186-224, in: Wæver, et al., European Polyphony.

[29] Estados fracos/fortes referem-se (em contraste aos poderes fracos/fortes) ao poder político do Estado; ao quanto de Estado o Estado é, que basicamente significa o grau coesão sociopolítica – não menos o quão bom é o ajuste entre Estado e nação. Poderes fracos/fortes, então, cobrem a preocupação mais tradicional sobre o "poder" de uma unidade (sua habilidade de influenciar outras unidades). Ver Buzan People, States and Fear, pp. 96-107, 113f e 154-58.

[30] Ole Wæver, "Conflicts of Vision – Visions of Conflict", pp. 283-325 in: Wæver, et al., European Polyphony.

Ao transformar ameaças em desafios e segurança em política, os atores voltados para a *détente* do Ocidente tentaram fazer com que as elites do lado oriental evitassem aplicar o termo "segurança" a questões e que abrissem o ambiente doméstico para disputas políticas mais abertas. Ainda que essa estratégia não se provasse, em última instância, instrumental para a mudança nas relações leste-oeste em 1989, é sem dúvida argumentável que ela desempenhou um papel importante no processo de abrandamento que permitiu tomar lugar outro tipo de mudança. A *détente*, como dessecuritização negociada e limitação do uso do ato de fala da segurança, contribuiu para a modificação das sociedades e dos sistemas do leste europeu, o que eventualmente tornou possível, através de repentina dessecuritização devido à falha no ato de fala, as mudanças radicais de 1989.

Muitos observadores notaram que as revoluções de 1989 na Europa central e oriental surgiram não com regimes que lentamente deram lugar a forças que obtinham cada vez mais controle da periferia, mas, ao contrário, como um colapso do centro. Alguns tentaram atribuir essa súbita perda de legitimidade aos sombrios desempenhos econômicos dos anos 1980. Isso foi uma condição necessária, porém não suficiente, para o colapso, na medida em que os regimes estavam deficientes de legitimidade já havia um longo período. A nova característica em 1989 foi a perda de apoio *dentro* das elites, o que alguns caracterizaram como uma repentina perda de autoconfiança pelos próprios regimes[31]. Em outras palavras, para explicar a mudança, devemos olhar *para dentro* das elites, e às formas nas quais a questão da legitimidade entre as elites traduziu-se na capacidade para ação[32]. Parte importante de um ato de manutenção da ordem ocorre ao se sustentar uma visão de mundo dentro de algum círculo interno mínimo. Em casos anteriores de ajuste de curso, quando era necessário superar uma crise ou reprimir uma rebelião, a questão da visão de mundo não surgiu. O líder antigo era sacrificado e o novo recuperou apoio das elites ao clamar pela restauração da ordem. Algo foi dito nesse ato, é claro, mas a questão decisiva não foi a verdade do ato *per se*. Pelo contrário, a verdade foi dada pelo ato sendo falado desde uma posição específica, dessa maneira regenerando o séquito de uma elite leal, (re)implantando a verdade e reimpondo a vontade do centro sobre a maioria[33]. Nesse sistema de criação de mitos, havia uma capacidade quase infinita de reavaliação através de hipóteses auxiliares. A capacidade não era, entretanto, infinita, e tornou-se cada vez mais difícil regenerar a verdade, especialmente

[31] Ver, por exemplo, Theodore Draper, "A New History of the Velvet Revolution", New York Review of Books, janeiro 14, 28, 1993 (em duas partes).

[32] Ole Wæver, "The Changing Character of Continuity".

[33] Ver Jadwiga Staniszkis, "The Dynamics of a Breakthrough in the Socialist System: An Outline of Problems", Soviet Studies 41, n. 4 (1989): 560-73; Jadwiga Staniszkis, The Ontology of Socialism (Oxford: Clarendon Press, 1992).

em face de fracassos econômicos continuados[34]. Quando a crise final veio à tona, ninguém queria assumir a tarefa de "convocar à ordem" e ninguém queria tomar a posição do centro a partir do qual o chamado para a ordem viria.

Esse colapso de dentro para fora pode ser visto como um ato de fala fracassado: o desempenho do ato de segurança e a reimplantação da verdade subitamente deixaram de funcionar. Em retrospecto, isso não deveria ter aparecido como surpresa ao analista de atos de fala da segurança europeia, embora tenha de fato ocorrido. Como eu havia observado no início de 1989 (sem extrair a conclusão lógica):

> De certa forma, a questão mais interessante sobre um ato de fala é o fato de que ele pode fracassar. E isso é uma parte essencial de seu significado... Em nosso contexto este é claramente o caso: a invocação de "segurança" só é possível porque invoca a imagem do que aconteceria se não funcionasse. E não apenas isso [...]: o ato de fala da segurança é apenas uma problemática, e por isso um ato político, porque tem um preço. O securitizador está aumentando as apostas e investindo algum risco (real) de perder a soberania (geral) a fim de prevenir-se de um desafio específico. No atual emprego [pós-estruturalista] da teoria do ato de fala, o *significado* do ato de fala específico é, portanto, *igualmente* constituído por seu sucesso e sua possibilidade de fracasso – um não é primário e o outro derivado[35].

Como resultado, o mecanismo de segurança, tendo perdido seu funcionamento interno, desapareceu repentinamente do cenário europeu e, durante algum tempo, foi extremamente difícil argumentar em favor de quaisquer atos políticos na Europa ocidental ou oriental que fizessem referência à segurança, seja nacional ou europeia.

Consequentemente, tornou-se possível discernir algumas opções para estabelecer um novo ponto de referência europeu para a segurança, especialmente em torno do processo de unificação alemã. Um sentimento geral de medo mútuo de perder o controle do processo levou ao autocontrole mútuo, uma vez que cada grande ator tentou levar em conta as preocupações dos demais. Cada um desenvolveu "esquemas" surpreendentemente semelhantes[36], utilizando a estabilidade da Europa como ponto de referência "autoevidente", e cada qual demandou certo grau de autocontrole chamado

[34] A isso podem ser acrescentadas as interpretações da "conversão de poder", isto é, a forma com que a velha elite transformou seu antigo poder de sistema em um novo "poder" capitalista – e, portanto, não precisou opor-se à mudança tão veementemente quanto se poderia esperar. Ver Staniszkis, "Dynamics"; Elemér Hankiss, East European Alternatives: Are There Any?(Oxford: Oxford University Press, 1990); e Ole Wæver, "The Changing Character of Continuity", pp. 11ff.

[35] Ole Wæver, "Security the Speech Act", pp. 45f. – fazendo referência ao argumento de Derrida, "Signature Event Context".

[36] Ole Wæver, "Three competing Europes: German, French, Russian", International Affairs 66, n. 3 (Julho 1990): 477-93; especialmente pp. 486-88.

"segurança"[37]. O elemento central dessa necessidade de autocontrole foi a suposição (ou medo) de que a unificação alemã, e suas reações, pudesse se tornar explosiva.

Não obstante, com a unificação, sancionada internacionalmente pelos acordos "2 mais 4", na prática a urgência e o foco da situação foram perdidos. Consequentemente, o tema geral da análise de segurança e das declarações políticas europeias focou-se na insustentável abertura da situação. Tanto de inesperado havia ocorrido que nenhum possível desenvolvimento poderia ser agora excluído. As ancoragens haviam sido perdidas. Metáforas de arquitetura e o discurso insistente sobre instituições revelaram um desejo pelo fixo, pelas estruturas, pela previsibilidade. Nessa situação, ademais, acreditava-se que nenhuma instituição devesse ser encerrada, mesmo que não parecessem necessárias; de fato, surgiu uma difundida suposição de que havia um *déficit* de instituições e estruturas, e muita instabilidade e imprevisibilidade. A agenda implícita de "segurança" se tornou, como resultado, o fechamento às opções! Discutirei abaixo outras tentativas de se estabelecer "segurança" na Europa.

## SEGURANÇA AMBIENTAL

Em anos recentes, a apresentação da degradação ambiental como um problema de segurança tornou-se crescentemente comum. Ativistas ambientais não são os únicos que utilizam esse slogan; o estabelecimento da segurança (*security establishment*) parece ter se tornado também mais receptivo a essa ideia. Mas ela faz sentido? Argumentaria que "não", se seguirmos a lógica esboçada acima.

Durante os anos 1980, qualquer ideia sobre "aspectos não militares da segurança" certamente geraria suspeitas do *establishment*. A seguinte lógica de raciocínio parecia, com alguma justificativa, ameaçadora às elites de segurança: (1) segurança é um conceito amplo e, portanto, muitas coisas são ameaçadoras em termos de segurança; (2) à luz de uma perspectiva mais ampla, há uma distribuição de recursos tendenciosa com relação aos interesses militares; e (3) essa tendência é relevante apenas para uma porção limitada de ameaças à segurança como definida nesse sentido mais amplo[38]. Aquiescer a tal ampliação, e admitir a alocação tendenciosa de recursos, seria obviamente visto pelas elites como uma ameaça às suas prerrogativas na esfera da segurança.

[37] Ole Wæver, "The Changing Character of Continuity", pp. 20f.

[38] Alternativamente, porém não muito melhor (aos olhos do establishment da segurança), um slogan de "aspectos não militares da segurança" poderia apontar em direção ao argumento do "leste europeu" pela segurança política e econômica e, assim, para legitimar uma preocupação pela estabilidade do sistema além do campo de ameaças militares (cf. seção precedente).

Seguindo os eventos de 1989, no entanto, os estabelecimentos de segurança começaram a adotar a ideia de tais alternativas como uma forma de manter sua própria relevância societal, e também de proporcionar empregos para analistas de "estudos de segurança" e "estudos estratégicos". Por exemplo, no final de 1989, uma edição especial de *Survival*, o periódico do Instituto Internacional para Estudos Estratégicos, que sempre tem sido um bom indicador do pensamento ocidental *mainstream* sobre segurança, abordou os "Aspectos Não Militares da Estratégia". Os artigos do periódico abordaram a panóplia ou as possibilidades de ameaças – economia, meio ambiente, migração e drogas[39] – numa busca por novos problemas de segurança para substituir os antigos. Noções sobre segurança ambiental também sugiram no nível político, como quando James Baker, Secretário de Estado da Administração Bush, nomeou os problemas ambientais como "ameaças à segurança de nossos cidadãos"[40], e no relatório da Comissão Brundtland, *Nosso Futuro Comum*, que usou explicitamente o conceito de "segurança ambiental".

Central aos argumentos para a inovação conceitual da segurança ambiental ou ecológica[41] é seu potencial mobilizador. Como aponta Buzan, o conceito de segurança nacional "tem um enorme poder como um instrumento de mobilização política e social" e, portanto, "a razão óbvia para inserir questões ambientais na agenda de segurança é a possível magnitude das ameaças impostas, e a necessidade de mobilizar respostas urgentes e sem precedentes a elas. O rótulo de segurança é uma maneira útil tanto para sinalizar ameaças e fixar a prioridade, e por essa razão por si só é provável de persistir nos debates ambientais"[42]. Diversos analistas têm, não obstante, advertido contra a securitização da questão ambiental por algumas dessas mesmas razões, e alguns dos argumentos que apresento aqui encaixam-se na questão de princípios sobre securitização/dessecuritização como discutida anteriormente neste capítulo. Um primeiro argumento contra a inclusão do meio ambiente como uma questão de segurança, mencionado, por exemplo, por Buzan, é que ameaças ambientais são geralmente involuntárias[43]. Isto, em si mesmo, não torna as ameaças menos *sérias*, ainda que as remova da esfera da *vontade*. Como apontei anteriormente, o campo de segurança é constituído em torno de

[39] Os artigos eram: Robert D. Hormats, "The Economic Consequences of the Peace – 1989"; Hans W. Maull, "Energy and Resources: The Strategic Dimension"; Neville Brown, "Climate, Ecology and International Security"; e Sam C. Sarkesian, "The Demographic Component".

[40] Secretário Baker, "Diplomacy for the Environment", discurso ante a Associação Nacional de Governadores, 26 de Fervereiro, 1990, Washington D.C. (reimpresso em Current Policy, n 1254, Fervereiro 1990), citado em Richard H. Moss, "Enviromental Security? The illogic of centralized state responses to environmental threats", in: Paul Painchaud, ed., Geopolitical Perspectives on Environmental Security (Cahier du GERPE, n. 92-05, Université Laval, Quebec).

[41] Este é um dos cinco setores discutidos por Buzan em People, State and Fear, pp. 131-33.

[42] Barry Buzan, "Environment as a Security Issue", in: Paul Painchaud, ed., Geopolitical Perspectives on Environmental Security (Cahier du GERPE, n. 92-05, Université Laval, Quebec), pp. 1 e 24f.

[43] Buzan, "Environment as a Security Issue", p. 15.

relações entre vontades: ele tem se pautado, convencionalmente, pelos esforços de uma vontade em passar (alegadamente) por cima da soberania de outra, forçando ou tentando fazer com que esta não afirme *sua* vontade em defesa de sua soberania. A disputa em questão, em outras palavras, é entre atores estratégicos imbuídos de intencionalidade, e isso tem sido a lógica em torno da qual toda a questão da segurança tem sido enquadrada. À luz de minha discussão anterior, na qual ressaltei que "segurança" não é uma reflexão sobre o sentido cotidiano da palavra, mas, ao invés disso, um campo específico com tradições, o salto para a segurança ambiental torna-se muito mais largo do que pareça ser o caso à primeira vista. Não apresento isso como um argumento contra o conceito, mas, por outro lado, como uma forma de iluminar ou até explicar o debate sobre ele.

Em segundo lugar, na sua crítica à noção de segurança ambiental, Richard Moss aponta que o conceito de "segurança" tende a implicar que uma *defesa* contra o problema deve ser proporcionada pelo Estado:

> A consequência mais séria ao pensar em mudança global e outros problemas ambientais como ameaças à segurança é que os tipos de respostas governamentais centralizadas feitas por organizações estatais poderosas e autônomas, que são apropriadas para ameaças de segurança, são inapropriadas para abordar a maioria dos problemas ambientais. Quando se reage à ameaça da violência externa organizada, as instituições militares e de inteligência são empoderadas para tomar as medidas necessárias a fim de repelir a ameaça. Nessa mesma lógica, quando respondendo a ameaças ambientais, as respostas de agências regulatórias centrais pareceriam lógicas. Infelizmente, na maioria dos casos, esse tipo de resposta não é a maneira mais eficiente ou efetiva para abordar problemas ambientais, especificamente aqueles que têm uma característica global[44].

Moss continua advertindo que "o instinto por respostas centralizadas do Estado às ameaças de segurança é altamente inapropriado para responder efetivamente a problemas ambientais globais"[45]. Ele aponta ainda que isso pode até levar à militarização dos problemas ambientais[46].

Uma terceira advertência, não sem relação com as duas anteriores, é a tendência do conceito de segurança em produzir um pensamento do tipo *nós-eles*, que pode então ser captado pela lógica do nacionalismo. Dan Deudney escreve que "a 'nação' não é um recipiente vazio ou uma lousa em branco aguardando ser preenchida ou escrita, mas está, pelo contrário, profundamente ligada à guerra e ao pensamento 'nós *vs*. eles'

[44] Moss, "Environmental Security?", p. 24.

[45] Moss, "Environmental Security?", p. 32.

[46] Moss cita o Comitê de Serviços Armados do Senado para o efeito de que proteger interesses dos EUA contra mudanças ambientais "pode em última instância requerer o uso do poder militar dos EUA". Ver "Environmental Security?", p. 21.

[...] É claro, tirar a guerra e o pensamento 'nós *vs.* eles' para fora do nacionalismo é um objetivo nobre. Porém, isso pode ser o mesmo que tirar o sexo do 'rock and roll', um projeto cuja viabilidade diminui quando se lembra que o 'rock and roll' foi originalmente cunhado como um eufemismo para sexo"[47]. A tendência com relação ao pensamento "nós *vs.* eles", e a tradição geral de enxergar ameaças como vindo de fora das fronteiras de um Estado são, neste caso, também prováveis de dirigir a atenção para longe da própria contribuição de alguém aos problemas ambientais[48].

Finalmente, há uma advertência mais política de que o conceito de segurança é basicamente defensivo por natureza, um conceito de tipo *status quo* que defende aquilo tal como *está*, mesmo que não mereça necessariamente ser protegido. De forma paradoxal, essa inclinação politicamente conservadora também levou a advertências, por alguns, de que o conceito de segurança ambiental poderia se transformar numa perigosa ferramenta da "esquerda totalitária", que poderia tentar reintroduzir-se com base no coletivismo ambiental[49]. Por certo, há algum risco de que a *lógica* da ecologia, com seus potenciais religiosos e referências a categorias holísticas, sobrevivência e o significado interconectado de tudo, possa facilmente prestar-se a projetos totalitários, onde também a *ciência* da ecologia tem focado amplamente em como constranger, limitar e controlar atividades em nome do meio ambiente[50].

Essas observações apontam de volta em direção a uma pergunta mais geral: é uma boa ideia enquadrar tantos problemas quanto possíveis em termos de segurança? Tal estratégia não apresenta a prospecção negativa, no sentido metafórico, de militarizar nosso pensamento e enxergar problemas em termos ameaça-vulnerabilidade-defesa, quando há boas razões para não tratá-los de acordo com essa fórmula?[51]. A utilização do slogan "segurança ambiental" é tentador, porque é uma forma efetiva de dramatizar problemas ambientais. No longo prazo, no entanto, as práticas resultantes do slogan podem levar a uma construção social inapropriada do meio ambiente, como um problema de ameaça/defesa. Podemos achar mais construtivo, de outro modo, tematizar o problema em termos de um nexo economia-ecologia, no qual as decisões estão realmente interligadas[52].

[47] Daniel Deudney, "The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security", Millenium 19, n. 3 (Inverno 1990): 461-76; aqui citado da página 467.

[48] Moss, "Environmental Security?", p. 32.

[49] Buzan, "Environment as a Security Issue", p. 24.

[50] Foi isso que levou André Gorz há alguns anos atrás à conclusão de que a forma como abordamos questões ambientais (com as quais ele certamente também se preocupava) continha o perigo de "eco-fascismo". Ver André Gorz, Ecologie et Liberte (Paris: Editions Galilee, 1977). Ver também Charles T. Rubin, The Green Crusade (Nova York: Free Press, 1994).

[51] Anders Boserup, apresentação sobre o conceito de segurança. Centro para Pesquisa sobre Paz e Conflito, Copenhague, 1985.

[52] Buzan, "Environment as a Security Issue".

O uso do rótulo de segurança reflete não apenas se um problema *é* de fato um problema de segurança, ele é também uma escolha política, isto é, uma decisão para conceituar de maneira específica. Quando um problema é "securitizado", o ato tende a levar a formas específicas de tratá-lo: ameaça, defesa e, frequentemente, soluções estadocêntricas. Isso, é claro, deixa a agenda ambiental, com seu problema de rotulagem, irresoluta. Uma alternativa é ver os valores emergentes do ambientalismo estabelecendo sua própria base moral. Como sua base para o otimismo, por exemplo, Buzan sugere que tais valores já estão surgindo como novas normas da sociedade internacional[53]. Deudney, de maneira mais lírica, fala sobre a consciência ambiental estando ligada a "um poderoso conjunto de valores e símbolos" que "se baseiam em desejos e aspirações humanas básicas", e argumenta que é isso, e não a lógica regressiva de segurança, que deve ser a base para mobilização[54].

Buzan, Moss e outros que analisaram o conceito – e seu uso – de "segurança ambiental" recomendaram que os problemas ambientais sejam tratados como parte do campo econômico. "O rótulo de segurança é uma solução", de acordo com Buzan, mas ele tende a preferir o outro caminho: de "identificar questões ambientais como parte da agenda econômica", que tem

a vantagem de fixar a questão no cerne da ação para a qual é mais relevante. Pode ser, no longo prazo, mais vantajoso fazer com que produtores, consumidores, fiscais da receita e economistas levem em conta custos ambientais em suas atividades contábeis do que armar o Estado com poderes emergentes derivado de uma analogia com a guerra. Pode ser argumentado que ameaças processuais são mais bem resolvidas com remédios processuais da economia do que por soluções estatistas da lógica de segurança[55].

## SEGURANÇA SOCIETAL

Desenvolveu-se, nos últimos anos, um interesse no conceito de "segurança societal", especialmente na Europa. Se o setor societal for securitizado de uma forma não sofisticada, entretanto, o resultado pode ser usado para legitimar argumentos reacionários para definir, por um lado, imigrantes e refugiados como problemas de segurança e, por outro, apresentar a integração europeia como uma ameaça à segurança nacional. Inversamente, "segurança societal" pode acabar como uma tentativa absurda de dizer às pessoas que se sentem inseguras que elas realmente não deveriam estar.

[53] Buzan, "Environment as a Security Issue", p. 26.

[54] Deudney, "The Case Against Linking Environmental Degradation …", p. 469.

[55] Buzan, "Environment as a Security Issue", p. 25; ver pp. 16-19 sobre a abordagem econômica.

De forma mais sistemática, o que o termo "segurança societal" sugere à luz das três perspectivas que tenho discutido até aqui: estadocêntrica tradicional, conceitos críticos de segurança mais amplos e a abordagem do ato de fala? Primeiro, na perspectiva da tradição estadocêntrica, "segurança societal" pode vir a significar tornar o Estado protegido da *sociedade*, contra os tipos de situações nas quais um Estado pode ser desestabilizado enquanto a sociedade se desintegra ou se volta contra ele. Ademais, para uma sociedade que carece de um Estado, ou que é uma minoria dentro do Estado, *seu* fortalecimento pode ser visto pelo Estado como um problema de segurança.

Segundo, é provável que a abordagem crítica convencional de ampliação do conceito de segurança se torne confinada em um debate sobre se imigrantes e refugiados, por exemplo, realmente impõem um problema de segurança ao Estado. Um discurso sobre segurança societal pode então ser captado por neonazistas, argumentando que "só estamos defendendo *nossa* segurança societal", ou acabar como um projeto pedagógico tentando convencer as pessoas de que, ainda que se sintam ameaçadas, realmente não há um problema de segurança.

Finalmente, a abordagem que propus acima aponta em direção a um estudo dos mecanismos que levam à securitização de determinadas questões relacionadas à identidade, especialmente quando e como esses problemas são manejados, *pela sociedade*, em termos de segurança. Tal abordagem implica que devemos levar seriamente em conta as preocupações sobre identidade, mas que também devemos estudar os efeitos específicos e frequentemente problemáticos de enquadrá-las como questões de *segurança*. Também temos que observar as possibilidades de lidar com alguns desses problemas em termos não securitários, isto é, assumir os problemas, mas deixá-los dessecuritizados. Essa última abordagem reconhece que os processos sociais já estão em curso, nos quais as sociedades começaram a tematizar a *si próprias* como agentes de segurança que estão ameaçados. Esse processo de construção social pode ser estudado, e a qualidade securitária do fenômeno compreendida, sem que, dessa maneira, seja legitimada. Com a abordagem "tanta segurança quanto possível", é difícil lidar com isso: será preciso ou denunciar tais questões como não sendo fenômenos de segurança ("percepções equivocadas"), ou seremos arrastados no processo como co-securitizadores.

O que, então, pode significar um termo tal como "segurança societal"? A segurança das sociedades está estreitamente relacionada à segurança política, mas é distinta dela. A segurança política tem a ver com a estabilidade organizacional dos Estados, dos sistemas de governo e das ideologias que dão legitimidade aos seus governos e Estados. No mundo de hoje, as fronteiras entre Estado e sociedade são raramente contérminas.

A chave para compreender a sociedade envolve, portanto, aquelas ideias e práticas que identificam indivíduos como membros de um grupo social. A sociedade diz respeito à *identidade,* à *autoconcepção* das comunidades e àqueles indivíduos que se identificam como *membros* de uma determinada comunidade. A "sociedade" deve ser basicamente concebida tanto como *Gemeinschaft,* quanto *Gesellschaft*, dessa forma, porém, em algum grau necessariamente mais do que a soma das partes (isto é, não redutível a indivíduos)[56]. Nossa análise sobre a segurança societal edifica-se, portanto, a partir da concepção durkheimiana da sociedade como um fenômeno distinto e *sui generis*[57].

Tornou-se razoavelmente comum falar sobre vários setores (ou afins) dentro do campo de segurança, mas o conceito quase sempre impõe o Estado como o *objeto de referência*. Isto, como argumentei acima, faz com que "segurança societal" seja entendida como a segurança do Estado *vis-à-vis* suas sociedades constituintes, o que não é o que queremos. Meu colegas e eu temos sugerido, assim, uma reconceituação do campo de segurança em termos de uma dualidade de segurança *estatal* e segurança *societal*. A segurança estatal tem a *soberania* como seu critério último, enquanto que a segurança societal tem a *identidade*. Ambas as utilizações implicam sobrevivência. Um Estado que perde sua soberania não sobrevive enquanto Estado; uma sociedade que perde sua

[56] Essa questão da natureza da sociedade (e dos indivíduos) é um debate frequentemente reproduzido sob variados rótulos, tais como individualismo metodológico versus coletivismo metodológico, ou, mais à moda nestes últimos anos, como liberalismo versus comunitarianismo; ver, por exemplo, Tracy B. Strong, ed., The Self and the Political Order (Oxford: Blackwell, 1992); e Quentin Skinner, "On Justice, the Common Good and the Priority of Liberty", pp. 211-24 in: Chantal Mouffe, ed., Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community (Londres: Verso, 1992). Finalmente, há um ponto na crítica às dicotomias como aquela Gemeinschaft/Gesellschaft, uma vez que obscurece a importante arena política de práticas que não são nem abertamente abordadas, nem uma necessária expressão da "alma" de uma comunidade, mas transferidas na forma de "conhecimento prático". Ver Richard K. Ashley, "Imposing International Purpose: Notes on a Problematic of Governance", pp. 251-90, in: E. O. Czempiel e J. N. Rosenau, eds., Global Changes and Theoretical Challenges (Lexington: Lexington Books, 1989); e Ole Wæver, "International Society: The Grammar...". Finalmente, pode se argumentar que esse debate deveria ser deslocado para "a respectiva constituição do indivíduo (o 'eu') e da política (da 'ordem')", como argumentado por Tracy Strong, The Self, p. 3.

[57] A insegurança de grupos sociais pode afetar a estabilidade e a segurança da sociedade como um tipo de insegurança desde abaixo: a insegurança de grupos sociais pode espraiar-se para sociedades inteiras e em outros setores. Portanto, "segurança societal" implica um interesse em segurança em todos os níveis mais baixos. Não parece, no entanto, aconselhável definir a soma destas menores seguranças como segurança societal, na medida em que isso pode nos levar pela trajetória de uma visão atomística e agregada de segurança, em que a principal questão é a segurança individual (= global). Abrir a definição de segurança societal como a segurança de vários grupos pode levar (além de provavelmente provar ser uma infinita expansão do tema) na direção de uma concepção agregada das coletividades constituintes. Assim como na segurança estatal, a segurança societal tem que ser entendida, primeiramente, como a segurança de um agente social que tem uma realidade independente e que é mais do que a, e diferente da, soma de seus indivíduos. Abordada pela via somatória, agregando preferências individuais, nunca será possível captar a natureza dos seus problemas de segurança que estão constituídos na relação de um Estado e seu ambiente e de uma sociedade e seu ambiente. No caso da segurança societal, trata-se, na verdade, de que as sociedades tornam-se frequentemente inseguras porque importantes grupos na sociedade sentem-se inseguros. Isto, não obstante, tem de ser mantido conceitualmente separado da segurança de uma sociedade, da segurança societal. 'Societal' não representa segurança social. O objeto de referência da segurança societal é a sociedade enquanto tal, não o Estado e nem (a soma dos) indivíduos.

identidade teme que não possa viver mais *como si mesma*[58]. Há, então, no nível coletivo entre o indivíduo e a totalidade, dois centros organizadores para o conceito de segurança: Estado e sociedade. Num nível secundário, conforme retratada pela Figura 1, há também os níveis "individual" e "internacional", que também influenciam a segurança nacional (ou estatal) e societal (ver Figura 2).

A causa mais profunda dessa dualidade emergente pode bem ser a tendência à dissolução do moderno sistema de Estados, na medida em que a autoridade política está sendo dispersa através de níveis múltiplos. Esse processo começa a debilitar o Estado *territorial* exclusivo e soberano na medida em que autoridades sobrepostas começam a emergir[59]. Na Europa em específico, a associação entre Estado e nação está sendo enfraquecida mesmo na ausência de uma nova síntese no nível europeu. Nenhum Euro-

[58] A lógica da segurança aponta para questões de sobrevivência, porém, é claro, a retórica da segurança será frequentemente empregada em casos onde a sobrevivência – isto é, soberania ou identidade – não está na verdade ameaçada, mas nos quais é possível legitimar a ação política fazendo referência a tal ameaça. A segurança estatal pode ser influenciada pela (in)segurança de uma sociedade sobre a qual se baseia, mas isso precisa ser visto como um procedimento de dois passos. No caso dos "Estados nacionais" reais, haverá pequena diferença entre a definição pura de Estado e a nova, mais complexa, de segurança estatal via segurança societal. Quando nação e Estado não coincidem, entretanto, a segurança de uma nação que desafia o Estado aumentará frequentemente a insegurança do Estado. Mais precisamente, se o Estado tem um programa "nacional" homogeneizante, sua segurança estará por definição em conflito com a segurança societal dos projetos "nacionais" de subcomunidades dentro do Estado.

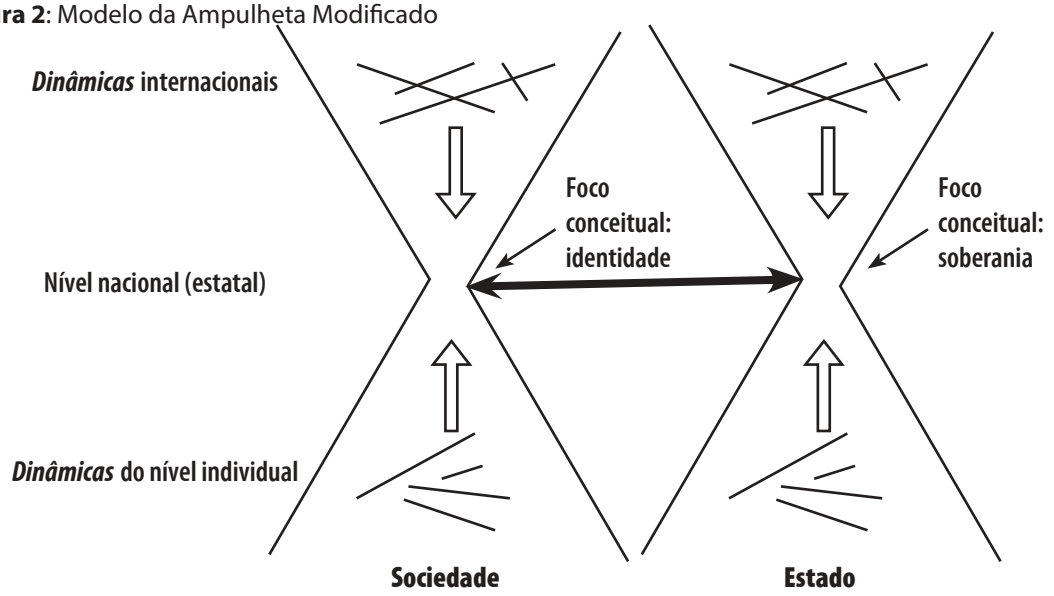
[59] Isso pode ser analisado em termos de uma "nova idade média". A metáfora medieval tem a vantagem de chamar nossa atenção à mudança no princípio organizador do Estado soberano territorial, e não do Estado nacional (que tem apenas a metade da idade). A ideia nacional não está, obviamente, morrendo (nem a política como tal dando lugar à interdependência ou à administração tecnocrática, como tem sido frequentemente sugerido em ideias sobre o "fim do Estado nacional"); o que foi modificado é a organização do espaço politico. Durante alguns séculos, o espaço político foi organizado através do princípio de unidades territorialmente definidas com direitos exclusivos internamente, e um tipo especial de relação externamente: relações internacionais, política externa, sem qualquer autoridade superior. Não há mais um nível que seja evidentemente o mais importante para referir-se; há, pelo contrário, um conjunto de autoridades sobrepostas. Consequentemente, mesmo aquelas nações que estão se aproximando mais estreitamente do tipo ideal de Estado nacional estão começando a perder a opção de sempre se referirem ao "seu" Estado.

Numa perspectiva histórica, portanto, a relação Estado-Nação está se movendo em direção a uma situação sem precedentes. A nação, nascida num sistema interestatal baseado no Estado soberano (já com 200-300 anos nesse período), pode continuar a existir numa situação pós-soberana. Portanto, o sistema político pós-moderno não será completamente parecido com a Idade Média nesse importante sentido. O entendimento dessa evolução complexa é frequentemente bloqueado pelo uso do termo "Estado nacional" designando tanto a emergência da ideia nacional quanto do Estado territorial que é duas vezes mais velho (por exemplo, o princípio de territorialidade, soberania e exclusividade), o que significa que a natureza específica e a importância do último conceito (que é o princípio básico de organização do sistema) são esquecidas. Isso obscurece um entendimento da importância e da possibilidade de mudança neste nível. Pronunciamentos sobre o desaparecimento do Estado nacional são frequentemente refutados ao se apontar a importância contínua da ideia nacionalismo/nação, mas isso ignora o ponto principal, uma vez que a grande mudança parece ocorrer no nível do Estado (que implica, é claro, que o Estado nacional, tal como o conhecemos, também mudará, na medida em que foi construído sobre o Estado territorial), enquanto que a nação enquanto tal perdura.

Ver Hedley Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics (Londres: Macmillan, 1977), pp. 254f, 264f, 285f e 291ff. James Der Derian, On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement (Oxford: Blackwell, 1987) pp. 70 e 79ff; Tomothy W. Luke, "The Discipline of Security Studies and the Codes of Containment: Learning from Kuwait", Alternatives 16, n.3 (Verão 1991): 315-44, especialmente pp. 340f; Ole Wæver, "Territory, Authority and Identity: The Late 20th Century emergence of Neo-Medieval Political Structures in Europe", artigo para a primeira conferência da EUPRA, Associação de Pesquisa da Paz Europeia, Florença, Novembro 8-10, 1991.

-Estado soberano irá emergir tão cedo, mas, ao mesmo tempo, os Estados-membros soberanos estão começando a perder alguns de seus limites mais sólidos. Isto não significa que as nações desaparecerão, ou que enfraquecerão. O Estado *territorial*, contudo, com seu princípio soberano, está sendo enfraquecido. Deixadas para trás, encontramos nações com menos Estado, culturas mais desprotegidas.

**Figura 2**: Modelo da Ampulheta Modificado




Esse desenvolvimento traz à luz a crescente saliência da "(in)segurança societal", isto é, situações nas quais grupos significativos dentro de uma sociedade sentem-se ameaçados, sentem que sua identidade está sob perigo por causa da imigração, da integração ou do imperialismo cultural, e buscam defender-se. No passado, quando uma nação/cultura sentia-se ameaçada sob tais maneiras, podia reivindicar ao "seu" Estado que respondesse adequadamente. Isso não parece mais possível, especialmente na medida em que o controle sobre as fronteiras e as variadas formas de política econômica se movimenta para cima, ao nível UE-europeu. Caso tal desenvolvimento venha a ser geralmente aceito, como deverão as culturas se defender? Sugeriria que isso será feito por meio da cultura. Se uma identidade parece ameaçada pela internacionalização ou europeização, a resposta deve ser um fortalecimento de identidades existentes. Nesse sentido, consequentemente, a cultura se transforma em política securitária.

O caso da Dinamarca é esclarecedor. Durante os últimos anos, os espectadores nesse país têm sido expostos a numerosos programas de televisão e seminários acerca do "dinamarquismo". Esses programas não estão necessariamente ligados a uma agenda anti-europeia ou à recriação de uma estreita correspondência Estado-nação; ao invés

disso, os programas representam um correlato de *aceitação* da integração à União Europeia. É o futuro e a forma de uma nação não estatal dinamarquesa dentro da UE que está em jogo no debate dinamarquês sobre a UE, e tem sido a *comunidade cultural* quem tomou a primeira abordagem desses novos temas, quase explicitamente em termos de política securitária "cultural".

Algumas questões importantes com relação a futuros desenvolvimentos na Europa seguem desse exemplo: primeiro, as identificações nacionais irão declinar? Segundo, caso contrário, em qual de duas possíveis direções os desdobramentos da identidade cultural irão se mover? É possível, por um lado, que as identidades nacionais sejam revitalizadas em termos de autodefesa não estatal e cultural. Isso ajudaria a apoiar a europeização de estruturas políticas, através da evolução de uma identidade *política* europeia, embora deixando a identidade cultural ao nível nacional (*Kulturnation* sem *Staatnation*). Por outro lado, é também possível que a identidade cultural seja revitalizada sob a forma clássica de pensamento do Estado nacional, com preocupações clássicas sobre soberania do Estado, autonomia nacional e autoexpressão nos níveis cultural *e* político. Qualquer uma das possibilidades pode ocorrer, embora a primeira seja o padrão mais novo e desafiador.

Com o processo de integração europeu e o "aculturamento" das nações em procedimento, podemos ver, definitivamente, a emergência da segurança societal como algo à parte da segurança estatal. O Estado defende a si próprio contra ameaças à soberania, e a sociedade defende a si própria contra ameaças à identidade. Esse dualismo não é simétrico. A sociedade pode, sob determinadas condições, escolher chamar o Estado para defesa e sucumbir de volta à velha constelação. O cenário de integração relaciona-se a uma perspectiva por meio da qual a segurança estatal e societal são crescentemente diferenciadas como campos separados, cada qual tendo um objeto de referência distinto. Se as sociedades continuarem cuidando de *sua* segurança à *sua* própria maneira, esse processo de diferenciação pode continuar. Se, contudo, preocupações securitárias no lado societal intensificarem-se ao ponto de chamar o Estado de volta, podemos ver um recuo para longe da integração e de volta a uma Europa de Estados nacionais distintos. Até aqui, não elevamos Estado e sociedade a um *status* igual; o fizemos, porém, em um *status* separado como objetos de referência para a segurança. A importância, em longo prazo, da segurança societal na Europa é dependente da continuação do processo de integração, mas o sucesso da integração também depende das separadas estratégias de segurança das sociedades de forma distinta daquelas dos Estados[60].

[60] Ver Ole Wæver, et al., Identity, Migration and the new Security Agenda, especialmente capítulo 4; e Ole Wæver, "Insecurity and Identity Unlimited", in: Anne Marie le Gloannec & Kerry Mcamara, eds., The Euro-

Esse breve resumo mostra como o conceito de segurança societal poderia ser utilizado para captar as dinâmicas essenciais da segurança europeia. O conceito não é, entretanto, desprovido de problemas. Analiticamente, assim como politicamente, o conceito provoca algumas questões espinhosas. Uma refere-se à voz: de que maneira uma sociedade fala? A sociedade é diferente do Estado no sentido de que não tem instituições de representação formal. Qualquer pessoa pode falar em nome da sociedade e afirmar que um problema de segurança surgiu. Sob quais circunstâncias devem tais reivindicações ser levadas a sério?

Ao pensarmos sobre essa questão, é importante evitarmos noções de uma sociedade indiferenciada. Em termos práticos, não é a sociedade em si que fala, mas sim as instituições e os atores na sociedade que o fazem. Normalmente e também tradicionalmente, de acordo com a ideologia contratualista liberal, é o Estado que tem falado sobre a segurança em nome de uma sociedade presumidamente homogênea e amorfa que ele supostamente representa, com o que se supõe ser uma voz e foco evidentes. A noção de "segurança societal" pode fortemente implicar que essa sociedade homogênea e amorfa agora fala em seu próprio nome. Mas as sociedades são, é claro, altamente diferenciadas, cheias de hierarquias e instituições, com algumas pessoas mais bem posicionadas do que outras para falar em nome de *suas* sociedades. A "sociedade", porém, nunca fala, apenas existe para que se fale em seu nome.

Na medida em que tais representações são feitas a todo instante – de fato, uma grande parte da política diz respeito a falar em nome da sociedade[61] – há uma diferença entre política normal e falar de "segurança" em nome da sociedade. Não podemos predizer quem irá vocalizar questões de "segurança societal"; podemos apenas ver, em retrospecto, quanta legitimidade um ator *de fato* possuía quando ele/ela tentou falar em nome da sociedade. Diversos atores tentam fazer isso a cada momento, mas a tentativa se torna consequente numa escala diferente quando a sociedade mais ou menos apoia ativamente o grupo que fala. Isso tem sido, às vezes, o caso com os neonazistas na Alemanha, em contraste com os atos terroristas ultraesquerdistas realizados em nome do povo, porém sem muito, se é que algum, apoio público.

pean Disorder, no prelo (Centro para Pesquisa de Paz e Conflito, Copenhague, artigo preliminar 1994/14.

[61] Ver, por exemplo, Ernesto Laclau, Thoughts on the Revolution of Our Times (Londres: Verso, 1990), pp. 89-92.

Mais frequentemente, não há representantes completamente legitimados e incontestados na sociedade: existe o Estado ou não existe nada[62]. Isso não previne, é claro, grupos de falarem em nome da sociedade e de ganharem algum tipo de apoio durante um período de tempo. Apenas em raras situações, como na Revolução de Veludo, na Checoslováquia, vemos momentos – quase segundos – de um tipo de representação autoevidente da "sociedade" por alguma instituição não eleita, mas amplamente aceita, como o Fórum Cívico. É muito mais comum para uma "voz" societal ser controversa e apenas parcialmente aceita. Normalmente, o Estado tem sido preemptivo, ou preveniu atores societais de assumirem essa função[63], mas isso não é mais necessariamente o caso, especialmente nas constelações complexas evoluindo na Europa ocidental. Lá podemos começar a ver uma divisão crescente do trabalho entre Estado e sociedade, conforme vozes societais se estabelecem como defensoras de determinadas identidades proclamadas, enquanto o Estado continua a buscar a agenda separada de defender sua própria soberania.

É fácil vislumbrar os efeitos potencialmente perturbadores se algumas questões societais, como a imigração, forem securitizadas. Elizbeth Ferris ilustra como isso já tem ocorrido na Europa, com o resultado de que as abordagens previamente dominantes sobre a imigração como uma questão humanitária ou econômica doméstica estão sendo preteridas por noções de ameaças securitárias[64]. Dan Smith sugere que, "se a política securitária é justificada em bases essencialmente racistas, isso realimentará correntes racistas na sociedade" [65].

[62] Provavelmente, vemos aqui a razão porque tudo isso é mais enigmático para americanos do que para europeus. Em princípio, um conceito de segurança societal deve soar mais natural aos anglo-saxões, que alegadamente veem o Estado e a sociedade separadamente, enquanto que a tradição continental concebe o Estado e a sociedade de maneira relacionada; ver Kenneth Dyson, The State Tradition in Western Europe (Oxford: Martin Robertson, 1980); Henry A. Kissinger, A World Restored (Boston: Houghton Miflin, 1957), pp.192-95. A tradição americana é, no entanto, de um conceito minimalista do Estado, para o qual não é dada qualquer raison d'être dentro ou fora de si, mas que é apenas legitimado como um derivativo (na forma de algum tipo de contrato social) e apenas quando e se serve – e defende – a sociedade. Os continentalistas estão mais inclinados a dar ao Estado seu próprio direito à existência, algo que é mais alheio ao pensamento anglo-liberal. Portanto, no pensamento americano, "segurança" é implicitamente presumida de ser, em última análise, legitimada por referência à segurança de indivíduos. Um conceito de segurança societal se torna, portanto, estranho (a reação natural é reivindicar políticas estatais mais corretas e apropriadas), a não ser que se denuncie a concepção de contrato social como sendo simplesmente uma ideologia liberal/americana. Se alguém concordar com Thomas Paine que "o que é o governo mais do que a administração das relações de uma nação? Não o é", e apoiar que a soberania repousa junto à nação, que sempre tem o direito "de abolir qualquer forma de governo caso julgue inconveniente e estabelece como acordos com seus interesses, sua disposição e sua felicidade" (Rights of Man, pp. xx), então, agendas separadas de segurança para o Estado e a nação tornam-se inconcebíveis. Para os europeus continentalistas, o Estado, mais do que um instrumento pragmático para alcançar os interesses coletivos de um grupo de indivíduos, é visto como uma unidade com sua própria lógica e suas próprias preocupações. Assim também o é para a sociedade.

[63] Carl Schmitt afirmou inclusive que a tarefa do Estado era definir o inimigo e o amigo, e se o Estado falhasse em cumprir isso, outros inevitavelmente dariam um passo à frente para fazê-lo, enquanto que o Estado perderia sua posição e seria substituído pelo novo poder. Carl Schmitt, Der Begriff des Politischen (Berlin: Dunker and Humblot, 1963 [1932]), especialmente pp. 45-54.

[64] Elizabeth G. Ferris, "Peace, Security and the Movement of People", artigo não publicado, Instituto Vida e Paz, Uppsala, Suécia.

[65] Citado por Ferris, p. 17.

No que tange à europeização – se a integração europeia é favorecida –, pode ser mais vantajoso ter tais questões securitizadas em termos de segurança *societal* do que estatal. Se, por um lado, a "ameaça" de uma nova identidade abrangente é enfrentada por meio do fortalecimento do controle estatal sobre as fronteiras, o resultado será bloquear a integração e acelerar uma renacionalização das políticas. Se, por outro lado, o desafio é assumido pela sociedade como algo com o que se deve lidar *enquanto o Estado é parcialmente elevado ao nível europeu*, um processo de "rearmamento" da nação pode ser compatível com a integração política à Europa.

## SEGURANÇA EUROPEIA APÓS A GUERRA FRIA

Como sugerido acima em minha discussão sobre a segurança europeia durante a Guerra Fria, podemos distinguir algumas tendências na direção de instalar novos limites políticos com referência à estabilidade europeia durante 1989 e 1990 (especialmente com relação ao "problema alemão"). Naquele período, o risco era que o sistema inteiro pudesse se tornar ilimitado, com o processo inclinando-se para as difíceis realidades dos limites externos das superpotências ou dos limites de diferenciação nacional dentro da Europa. A definição da segurança europeia teria, então, se afastado até que uma das grandes potências sentisse que os desdobramentos em geral haviam se tornado intoleráveis. Naquele período, no entanto, o pensamento europeu sobre segurança existia apenas em termos de programas *positivos* de crescente segurança para a Europa. O resultado foi vários projetos em competição pela Europa, cada qual com um conteúdo específico que negava o outro[66]. Uma limitação puramente negativa "para o bem da Europa" não teria sido mais objetiva, mas conteria a possibilidade de ser generalizada. Sem um novo ponto de autoevidência, de um ponto de referencia inquestionável, alguns temeram que o sistema pudesse acabar testando os limites difíceis.

Por mais de quarenta anos, "segurança" foi o meio de impor coesão nas duas metades da Europa. Na metade ocidental, o conceito definiu os limites da lealdade/seriedade com relação à OTAN, regulando, dessa forma, o arranjo de Estado-para-Estado do Ocidente. Na parte oriental, a segurança foi utilizada para controlar os desenvolvimentos domésticos. Após 1989, ambas as funções enfraqueceram, primeiro no lado oriental. "Segurança" passou a ser, então, o nome para um possível manuseio da Europa, ainda que, mesmo hoje, essa função delimitadora não tenha encontrado uma forma estável. Boa parte da política europeia desde 1989 pode ser interpretada, portanto, como tentativas, pelos "europeus", de instalar um mecanismo para disciplinar uns aos outros e a si próprios, reduzindo, portanto, as opções.

[66] Wæver, "Three Competing Europes".

A palavra-par *segurança europeia* é antiga, mas isto não nos deve levar a ignorar a importante mudança em seu significado que ocorreu durante os anos 1980. Em 1987, Egbert Jahn ressaltou que o termo poderia ter dois significados muito distintos: *segurança internacional regional* ou *segurança euro-nacional*[67]. Previamente àquele período, o termo "segurança europeia" tinha frequentemente significado algo mais próximo ao primeiro, porque de nenhum modo denotativo era possível referir-se à segurança da *Europa*, exceto no sentido da região estando segura porque uma alta proporção de seus atores constitutivos de segurança sentia-se seguro. Progressivamente ao longo dos anos 1980, e de maneira muito mais acelerada após 1989, a Europa como um todo se tornou um objeto de referência da segurança, e a utilização do segundo termo começou a ganhar maior proeminência. De certa forma, a aceitação crescente de seu uso é paradoxal. Com um objeto de referência dificilmente constituído em termos políticos, e certamente não em termos institucionais (exceto por propósitos em grande parte administrativos), o que pode abordar o discurso de segurança? O que é que ameaça a Europa?

Balcanização é uma possibilidade. James Der Derian apontou que o conceito de balcanização é central *vis-à-vis* a Europa, apesar de ser, contudo, academicamente ignorado: "A balcanização é geralmente compreendida como sendo a dissolução de unidades políticas maiores em menores, Estados mutuamente hostis que são explorados ou manipulados por vizinhos mais poderosos" [68]. Der Derian indica que, nos anos entre-guerras, os concorrentes do slogan da balcanização "compartilhavam epistemologias baseadas em uma estrutura fechada de oposições binárias: para os marxistas, balcanização ou federação, barbárie ou socialismo, nacionalismo ou internacionalismo; para os wilsonianos, balcanização ou confederação, despotismo ou constitucionalismo liberal, nacionalismo ou cosmopolitismo" [69].

A balcanização é uma ferramenta para legitimar uma ordem internacional *sem* um inimigo denominado. Uma ordem política/militar geralmente se legitima por meio de referência a uma ameaça externa (um método desenvolvido à perfeição na simetria da Guerra Fria). Quando a ordem não é organizada contra um país específico, ela deve ser baseada num princípio legitimador que ajudará a definir quais desenvolvimentos específicos devem ser opostos (como foi o caso do Concerto europeu, que tomou posição contra a revolução e a mudança no *status quo*, e que traz à mente a famosa frase do ex-presidente Bush sobre a OTAN como sendo uma aliança não contra algum país em

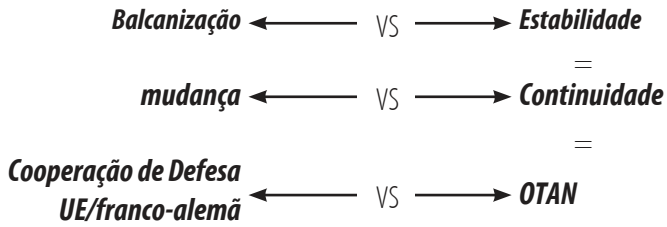
[67] Jahn, et al., European Security, pp. 35-37.

[68] James Der Derian "S/N: International Theory, Balkanization, and the New World Order", Millenium 20, 3 (1991): 485-506, citação na p. 488; também em Der Derian, Antidiplomacy: Spies, Terror, Speed, and War (Oxford: Blackwell, 1992), pp. 141-69.

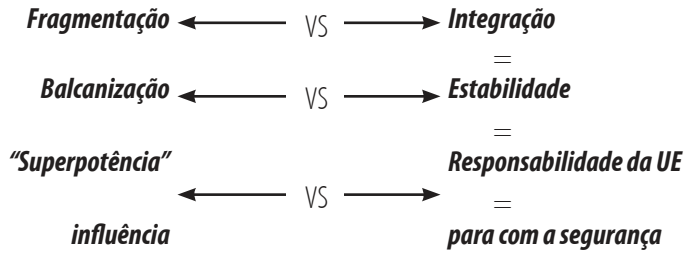
[69] Der Derian, "S/N", p. 491.

particular, mas contra a ameaça da incerteza e instabilidade). Utilizar uma metáfora de caos e desintegração é uma forma de estabelecer a ordem *tal qual* uma finalidade. Desde 1990, a recorrente metáfora foi reforçada pelos eventos nos Bálcãs, ainda que, mais recentemente, o uso da metáfora tenha diminuído, visto que os desdobramentos na ex-Iugoslávia transformaram a metáfora em dura realidade.

Por trás do aparente acordo com respeito ao novo discurso dominante, encontramos na verdade *dois* grandes discursos sobre a segurança europeia. Primeiro, há o argumento de Bush de que o novo inimigo é a incerteza, a imprevisibilidade e a instabilidade. As cadeias de equivalência sugeridas aqui são:




Dadas estas equações, a ameaça de balcanização se torna um argumento contra qualquer mudança que seja: mantenha-se ao lado da OTAN e não balance o barco, por assim dizer. As tentativas de organizar uma cooperação de defesa na Europa ocidental são vistas como perturbações do *status quo*, inclinando-se em direção à guerra e à desestabilização. No discurso da UE, a lógica é:




Conforme indicado na definição de balcanização acima, um significado tradicional implicava que uma região estaria aberta à influência externa; de maneira mais importante, no entanto, não é apenas o foco na instabilidade e mudança, mas na *fragmentação*. Essa possibilidade, portanto, aponta para a *integração* e centralização como soluções.

Em termos gerais, na lógica da UE o conceito de integração é a variável mestra. A integração em si é considerada um valor[70], e cada opção específica deve demonstrar se aumentará ou diminuirá a integração. Mais especificamente, podemos ver na literatura

[70] Markus Jachtenfuchs e Michael Huber, "Institutional Learning in the European Community: The Response to the Greenhouse Effect", in: J.D. Lifferink, P.D. Lowe e A.P.J. Mol, eds., European Integration and Environmental Policy (Londres: Belknap, sendo impresso).

sobre a segurança europeia uma tentativa sintomática de utilizar o neorrealismo (e/ou a lógica americana federalista-realista dos *Federalist Papers*) para argumentar em prol da difícil escolha entre "fragmentação" e "integração"[71]. Esta estratégia pode ser vista como o novo movimento disciplinador: "*europeus! Vocês têm realmente apenas duas opções – não tentem escolher outras, quaisquer que sejam, serão impossíveis. Vocês querem fragmentação ou integração, balcanização/re-nacionalização ou a União Europeia?*"

A integração está sendo, portanto, crescentemente impulsionada pelo espectro da fragmentação[72] e, porque a alternativa é vista como inerentemente inaceitável, torna-se um fim em si mesma. Imediatamente após a unificação alemã, o presidente francês Miterrand começou a argumentar: temos que insistir na Europa da integração de modo a evitar "a Europa da Guerra" [73]. "Segurança" tornou-se, assim, uma abreviação para o argumento: temos que fazer tudo para garantir que a integração, e não fragmentação, seja o resultado.

Há uma outra interessante utilização da lógica de segurança na disputa em torno da europeização. Em diversos países, o conceito mais amplo de segurança está sendo aplicado à questão da *imigração* como um forte argumento pró-integração. Enquanto realizava a Aula Memorial Alastair Buchan em 1991, Jaques Delors empregou o termo segurança como um "conceito todo-abarcante", e argumentou explicitamente pela maior integração nestes termos:

> Uma coisa leva à outra. Isto tem sido uma característica da Comunidade, que está sendo constantemente levada a novas áreas. Uma destas novas áreas está estreitamente relacionada ao conceito geral de segurança. Estou me referindo, é claro, às consequências da livre movimentação dos indivíduos e à necessidade para ação conjunta, ou, no mínimo, estreita coordenação para combater as várias ameaças à segurança pessoal: crime organizado, tráfico de drogas, terrorismo... Iniciativas políticas nesta área relacionadas à segurança são outras expressões de solidariedade, um *leitmotiv* do pacto europeu[74].

Aqui, o conceito *amplo* e progressista de segurança está sendo explorado de modo a construir a UE. Com as tendências fragmentárias na Europa aparentes desde 1991 –

[71] Este argumento é onipresente na imprensa europeia e utilizado por diversos políticos, incluindo Kohl e também Miterrand. Uma análise política inteligente argumentando fortemente nestas linhas é fornecida por Peter Glotz, "Europa am Scheideweg" Europa Archiv 47, n. 18 (Setembro 25, 1992): 503-14. Tentativas de fundamentar esta análise ideológica na teoria (sobretudo neorrealista) são encontradas em: Buzan, et al., The European Security Order Recast; Ole Wæver, "Sikkerhedspolitisk Sabilitet og National Identitet", pp. 101-61 em Christen Sorensen, ed., Europa – Nation, Union: Efter Minsk og Maastricht (Copenhague: Fremad, 1992).

[72] Ole Wæver, "Modelli e scenari futuri", Politica Internazionale 21, n. 3 (Janeiro-Março 1993): 5-27; e Ole Wæver, "Identity, Integration and Security: Solving the Sovereignty Puzzle in E.U. Studies", Journal of International Affairs 48, n. 2 (1995).

[73] Coletiva de imprensa do Presidente, François Miterrand, em Berlim Leste, Dezembro 22, 1989 (reimpresso em Europa Archiv n. 4 (1990): D. 96-99.

[74] Jaques Delors, "European Integration and Security", Survival 33, n. 2 (Março/Abril 1991): 99-109, citação da p. 103.

guerra nos Balcãs; a crise de ratificação em torno de Maastricht; turbulência monetária – preocupações mais clássicas de segurança voltaram a dominar. O espectro de rivalidades entre novas-velhas potências tornando-se o futuro para o novo-velho continente é provavelmente uma das principais razões para que o discurso de segurança esteja crescentemente concentrado no tema da integração/fragmentação.

Vemos, portanto, um emergente sentido compartilhado a respeito do que se trata a agenda: Balcanização. Se o código se tornar forte o suficiente, "segurança" irá, uma vez mais, se tornar uma ferramenta útil. Do outro lado do Atlântico há também duas versões em competição, porém o suficiente deve ser compartilhado através do oceano para torná-lo um conceito politicamente empoderado[75]. Com a articulação da segurança como sendo "segurança europeia", obtemos, com efeito, um fortalecimento geral da imagem de desintegração *enquanto tal* como uma ameaça.

Na versão *europeia* de ordem/segurança, há uma lógica de *state-building* em jogo. A segurança é invocada num sentido que pode ser interpretado como um chamado para defender uma ordem social ainda não existente. A lógica anti-anárquica hobbesiana está sendo utilizada num nível entre o doméstico e o internacional. "Segurança, o ato de fala" é, no momento, principalmente uma ferramenta para a "Europa". As unidades separadas engajam-se primariamente com a *segurança societal*. Tudo isso pode ser visto como uma indicação de que, num nível mais profundo, o Euro-Estado tenha chegado: este se utiliza da lógica da segurança estatal mesmo quando seus países constituintes tenham começado a agir enquanto nações-quase-sem-Estado utilizando a lógica da segurança societal.

## SEGURANÇA, POLÍTICA E ESTABILIDADE: OU POR QUE, AFINAL, PODEMOS QUERER "SEGURANÇA"

Tenho focado aqui nas questões de *securitização* e *dessecuritização*, tentando mostrar a importância de mover um tema ou assunto para a área de segurança, e, em decorrência, enquadrando-o como uma "questão de segurança". Ao longo deste artigo, tentei mostrar a vantagem de uma perspectiva nominalista e processual sobre a questão, onde o foco está na constituição do fenômeno de segurança. Isto evita, eu argumento, transformar segurança em uma coisa.

O sentido do meu argumento, entretanto, não é que falar "segurança" simplesmente significa falar numa voz em tom alto. É um pouco mais complexo que isso: "segurança" é um movimento específico que implica consequências e que, por sua vez, envol-

[75] Henry A. Kissinger, A World Restored; Ole Wæver, "Three Competing Europes"; Ole Wæver, "International Society: Theoretical Promises Unfulfilled?" Cooperation and Conflict 27, n.1 (1992): 147-78.

ve arriscar-se e oferecer um problema específico como um caso-teste. Fazer isso pode ter um preço e, nesse sentido, pode ser considerado como uma forma de "aumentar a aposta" [76]. A questão concreta é tornada princípio, desta forma, arriscando princípios (e ordem), porém potencialmente controlando o concreto. O jogo tem toda uma lógica interna atada a si, e, quando abordado de algum campo específico, deve-se permanecer atento aos efeitos de ter uma questão codificada na linguagem de segurança.

Na situação europeia atual, a segurança tem se tornado, de alguma forma, o nome do problema da gestão, da governança num universo extremamente desestruturado. Não sabemos ainda quem são as unidades – elas ainda terão que ser construídas por meio do discurso sobre segurança; não sabemos das questões e das ameaças –, elas estão ainda por serem definidas no discurso sobre a segurança; sabemos apenas a forma: segurança. Pode soar estranho dizer que ainda não sabemos dos problemas e das ameaças quando a guerra tem tomado formas ainda mais brutais na Iugoslávia, com a possibilidade da intervenção europeia e americana sendo levantada ocasionalmente, quando a imigração é discutida como uma ameaça pela Europa e quando os neonazistas alemães têm atacado requerentes de asilo com base nisso. Certamente, podemos estar conscientes de *alguns* dos eventos e processos que são prováveis de fazerem parte do novo universo de segurança, mas estes ainda não foram totalmente conceituados, e não sabemos *sob qual forma* adentrarão este novo "sistema" de segurança.

O ponto que desejo enfatizar aqui é que há uma suposição implícita amplamente compartilhada de que limites e estabilidade devem ser produzidos em pelo menos algum grau mínimo. Algum ponto tem que se transformar no equivalente político do *signifié transcendental* – um ponto que é seu próprio referente, dotado dos instrumentos (de segurança) para reproduzir a si próprio. A *maneira* pela qual o mecanismo de segurança for então inscrito na nova Europa será um importante fator na formação do sistema(s) político europeu.

A partir de uma perspectiva mais nietzschiana, devo também mencionar que a política sempre envolve um elemento de exclusão, no qual alguém tem que exercer violência à inerente abertura das situações, impor um padrão – e deve não apenas lembrar-se,

[76] Com a segurança europeia utilizada na forma fragmentação/integração (como apresentado acima), o preço parece ser que a Iugoslávia se torne o caso de teste para a "Europa". Como um lugar para "experimentar" a Europa, no entanto, a solução do problema nos Bálcãs é dificilmente o teste que alguém escolheria. O desafortunado primeiro caso impõe um risco à Iugoslávia assim como para a UE. Uma vez que a UE se tornou pressionada/tentada a entrar no conflito, torna-se um objetivo em si mesmo agir. Ademais, a UE tem conduzido sua política com o principal critério sendo o efeito na UE, não na Iugoslávia. Ver Ole Wæver, "Den europæiske union og organiseringen av sikkheden i Europa", pp. 33-72, in: Martin Sæter et al., Karakteren av Den europeiske union (NUPI-Report n. 160, Julho 1992, Oslo), especialmente pp. 64-66; Håkan Wiberg, "Divided States and Divided Nations as a Security Problem – the Case of Iugoslávia" (Centro para Pesquisa de Paz e Conflito, artigo preliminar n. 1992/14).

mas esquecer-se seletivamente[77]. Agir politicamente significa assumir responsabilidade por deixar um impacto, por forçar as coisas em uma direção ao invés de outra. Se tal ato é "bom" ou "ruim", isso não é definido por qualquer qualidade intrínseca do ato ou de suas premissas, mas por seus efeitos (que dependem das ações de outros, da interação e, portanto, de um elemento de coincidência). Como demonstrou Hannah Arendt, "a ação revela-se completamente apenas ao narrador, isto é, ao reflexo retrospectivo do historiador"[78]. Agir politicamente nunca pode, consequentemente, ser livre de riscos, e a "progressividade" nunca é garantida pela atitude política ou filosófica das pessoas. Práticas teóricas, assim como qualquer prática política, devem arriscar sua própria respeitabilidade e também deixar rastros, permitindo à posteridade dizer o relato sobre o *significado* de um ato. Os pós-estruturalistas têm normalmente argumentado que seu projeto diz respeito à abertura, implicitamente argumentando que uma situação era demasiadamente fechada e autorreprodutiva. A política diz respeito inerentemente ao fechamento de opções, é sobre forçar a corrente da história em determinadas direções[79].

No contexto atual, política e responsabilidade podem envolver prevenção e limitação e, por vezes, a ferramenta da *securitização* pode parecer necessária. Não é possível, portanto, que um pós-estruturalista preocupado com riscos de rivalidade entre potências e com guerras acabe apoiando uma (re)securitização da "Europa" através de retóricas como aquela da integração/fragmentação. O propósito disso seria o de impor limites, mas que teria, como efeito colateral, alguns elementos de *statebuilding* ligados ao projeto da UE. Isso pode implicar, por consequência, que as *comunidades nacionais* possam ter que se engajar em algum grau de securitização sobre *questões indentitárias*, de modo a lidar com o estresse da europeização. Sob tais circunstâncias, pode emergir uma complementariedade entre nações engajadas com a segurança societal e o novo quase-Estado engajado com a "segurança europeia". Nenhum desses dois movimentos é

[77] Isso é, provavelmente, argumentado mais claramente em "Vom Nutzen und Nachteil der Hisoric für das Leben", em que Nietzsche diz, por exemplo, que "todas as grandes coisas" dependem de ilusões para terem sucesso. (in Friedrich Nietzsche, Werke (Frankfurt/M: Ullstein 1969, vol. 1), p. 254). Isto vincula-se, ademais, a temas como "configuração de valores" e "criando além de si próprio", por exemplo, do "Assim Falou Zaratustra", e o risco implicado na "vontade de poder". Ver, por exemplo, Werke, vol. 2, pp. 301, 356ff, 394f, 600, 730f e 817-20; e Ole Wæver, "Tradition and Transgression...".

[78] Hannah Arendt, The Human Condition (Chicago: Chicago University Press, 1958), p. 192.

[79] Se algum leitor ficou confuso acima, tendo encontrado o autor referindo-se a si próprio como um exemplo de movimento "ideológico e "disciplinador", isto não foi (necessariamente) o caso de uma esquizofrenia analítica, mas, ao invés, de uma autodestruição consciente. Isto aponta em direção a uma complicada questão sobre pós-estruturalismo e política. Por razões entendíveis, porém institucionalmente contingenciais, os pós-estruturalistas emergiram no cenário acadêmico com o programa político de derrubar "coisas dadas", de abrir, tornar possível, libertar. Isso convida à pergunta razoável: abrir espaço para quê? Neonazistas? Guerra? Como pode o pós-estruturalista estar seguro de que "libertar a mente" e "transcender limites" levarão necessariamente a condições mais pacíficas, a não ser que se faça uma incrível suposição de "harmonia de interesses" orientada pelo iluminismo? Para alguém trabalhando no campo negativamente orientado da segurança, uma política pós-estruturalista de responsabilidade deve resultar diferente, com mais vontade de poder e menos desnaturalização.

reflexo de alguma “segurança” objetiva que está ameaçada; eles são, ao contrário, possíveis *atos de fala*, movendo questões para um quadro de segurança de modo a alcançar efeitos diferentes daqueles que sucederiam caso abordados de modo não securitário.