

O Significado da Segurança no Médio Oriente*

Pinar Bilgin

Universidade de Bilkent, Ankara

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

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

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

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

1 Conforme original.

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

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

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

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

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

Escusado será dizer que uma coisa é afirmar que existem múltiplos significados da segurança no Médio Oriente e que estes entram frequentemente em colisão, e outra, totalmente diferente, é compreender as raízes destas diferenças e tentar apontar para caminhos que permitam encontrar uma base comum. Numa tentativa para compreender as raízes dos múltiplos significados da segurança na região, este texto procura identificar e analisar quatro discursos de segurança que são estruturados em torno das divergentes representações da região. Analisando a literatura sobre Geografia Política⁹, dir-se-á que as representações geográficas nada têm de “natural” ou “neutro”. Na verdade, ao longo da história, o objectivo impulsionador da identificação e da denominação dos locais geográficos foram, quase sempre, os interesses estratégicos militares. Por exemplo, a razão pela qual as terras a sudoeste da Ásia e ao Norte da África foram imaginadas e rotuladas como “Médio Oriente”¹⁰, é que esta representação particular ajudou os estrategas britânicos (e mais tarde os norte-americanos) a pensar e a organizar as acções para manter a segurança nesta parte do mundo.¹¹

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

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

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

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

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

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

A análise da interpelação entre as representações geográficas e os discursos sobre a segurança não tem como único objectivo revelar os interesses estratégicos militares subjacentes à formação das regiões, mas também apontar para formas segundo as quais as representações moldam e constroem as políticas de segurança de vários actores, a níveis múltiplos, pois, como John Agnew e Stuart Corbridge afirmaram, “designar uma área como “islâmica” ou “ocidental”, não é apenas atribuí-lhe um nome, mas também rotulá-la em termos da sua política e do tipo de política internacional que a sua “natureza” exige¹²”. De facto, ao longo do século XX, as representações do Médio Oriente subscreveram práticas de segurança que foram consideradas adequadas para o carácter da região. Por exemplo, representar o Médio Oriente como a região que “melhor se enquadra” na teoria realista da política internacional¹³ teve o efeito (embora indirecto) de privilegiar certas práticas de segurança (como a campanha de bombardeamentos de 1998-1999, no intuito de obter a cooperação iraquiana com a equipa das Nações Unidas que inspeccionava as armas iraquianas do programa de destruição em massa), ao mesmo tempo que marginalizava outras (como a adopção de uma política a longo prazo, mais abrangente, de criar uma zona anti-nuclear no Médio Oriente). Ao procurar manter a segurança no Médio Oriente, os políticos adoptaram práticas de segurança que foram inspiradas nesta representação dominante. O que sugeriu precisamente esta representação foi, por sua vez, a concepção militarizada de “zero sum” e a perspectiva estatal de segurança adoptada pelos seus inventores.¹⁴

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

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

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

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

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

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

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

DISCURSOS CONTRADITÓRIOS SOBRE (IN)SEGURANÇA REGIONAL

O Discurso da Segurança no Médio Oriente

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

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

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

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

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

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

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

O Discurso da Segurança Nacional Árabe

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

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

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

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

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

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

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

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

O Discurso da Segurança no Mediterrâneo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O Discurso Islâmico sobre Segurança

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

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

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

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

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

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

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

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

PENSAR O FUTURO DE UMA FORMA DIFERENTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uma Comunidade de Segurança no Médio Oriente?

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

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

que os seus membros não irão combater fisicamente, mas sim resolver as suas disputas por uma outra via”.³⁴

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

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

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

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

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

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

Três “Indicadores Prévios”

Há três conjuntos de acontecimentos que podem ser identificados como tendo caracterizado a (in)segurança no Médio Oriente neste período. Numa perspectiva orientada para o futuro, estes acontecimentos podem ser considerados como “indicadores prévios” das probabilidades futuras³⁶ tais como os bombardeamentos liderados pelos Estados Unidos sobre o Iraque, a proliferação das ONGs no mundo árabe e as negociações israelo-palestinianas sobre a implementação dos Acordos de Oslo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A Necessidade de um Discurso Alternativo

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

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

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

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