

Ensaio introdutório

A história dual da securitização*

Para os autores do que mais tarde seria conhecido como a escola de Copenhaga, os Estudos de Segurança encontravam-se na intersecção dos Estudos Estratégicos com os Estudos da Paz. O mundo encontrava-se nos últimos anos da guerra fria¹ e a devolução de poder por parte da União Soviética aos países da Europa de Leste parecia vindicar as abordagens dos Estudos da Paz mais moderadas e proeminentes na Alemanha e na Finlândia. Até então, estes tinham-se claramente focado em questões militares, aceitando «jogar o jogo» da divisão assumida pela guerra fria, tal como o tinham feito os Estudos Estratégicos. Não aceitavam, contudo, o pressuposto subjacente da inevitabilidade do dilema de segurança e da definição de segurança predominantemente militar. Ao contrário do defendido por muitos dos estrategos norte-americanos, o controlo de armas e o estabelecimento de tréguas não eram, para os Estudos da Paz, apenas uma forma de *estabilizar* as relações internacionais, mas sim uma forma de as *transformar*. A *Ostpolitik* e o «processo de Helsínquia» inseriam-se nesse contexto, um contexto em que a diplomacia reassumiria a sua centralidade, relegando o potencial uso da força para segundo plano.

* Trad. por Sara Ramos Pinto.

¹ Faziam-se já notar as mudanças na União Soviética iniciadas pela ascensão de Gorbachev e Shevardnadze em meados dos anos 80.

Simultaneamente, o encontro entre os Estudos Estratégicos e os Estudos da Paz desenvolvido em Copenhaga dá origem a um novo entendimento de segurança: a segurança *é* o que a segurança *faz*, pelo que «falar segurança» não deve ser entendido como um ato inocente. Mais precisamente, o enquadramento de questões políticas, como questões de segurança, leva à promoção de um determinado enviesamento político, seja ele intencional ou não. Tal conceção de segurança é ignorada, em larga medida, pelos Estudos Estratégicos tanto pela forma pouco concreta de colocar a questão como pela sua inspiração pouco «realista»; contudo, tal como terei oportunidade de demonstrar (com base na escola de Copenhaga), é um entendimento possível apenas se o discurso sobre segurança tiver, antes de mais, historicamente adquirido essa mesma lógica (ou «gramática»). Ao longo do tempo, a segurança tem-se apoderado de muito do conteúdo, da herança, da prática e da perspetiva (isto é, discurso) da *raison d'État* (Wæver 2004b, 56). É esta mesma história que explica o conteúdo deste enviesamento discursivo particular, assim como a sua relevância sempre historicamente contingente. A segurança tornou-se um termo especial no conteúdo do nosso discurso político, um termo cuja análise, para usar a frase de Connolly (1974), permite compreender (sendo quase um indicador) as alterações na política.

O objetivo desta nota introdutória é, neste sentido, proporcionar uma história dual da «securitização», tanto das origens da escola de Copenhaga e do seu contexto histórico direto como das origens históricas de determinados enviesamentos existentes no nosso discurso político promovidos por discursos de segurança.

A história da teoria da securitização: «a guerra fria é o que nós fazemos dela» e o retorno da política

Tudo começou com a «dessecuritização» (Wæver 1989, 1993a e 1995). Tendo em conta que a pequena «indústria» da escola de Copenhaga se tem quase inteiramente centrado em quem securitiza o quê, como e quanto, é importante não esquecer que esta não foi a principal problematização teórica com que tudo começou. Temos de retroceder até à segunda guerra fria (Halliday 1983) e ao

período em que a URSS entrou no Afeganistão, em que a primeira administração de Reagan reentrou na corrida às armas, em que o governo alemão caiu em resultado de um problema de política externa (se houvesse necessidade de mostrar o ocasional *Primat der Außenpolitik*), em que milhões de pessoas saíram à rua em campanha contra o posicionamento de «euromísseis» na Europa Ocidental e em que o risco de uma «guerra nuclear que ninguém queria» voltou à cena (Lutz 1981). Num momento em que os assuntos internacionais pareciam estar novamente emperrados num estado de guerra (fria), como poderia a política reconquistar o seu espaço?

A resposta do realismo clássico era simplesmente que «não podia». Assim que o dilema de segurança voltou a estar uma vez mais em cena, quando a corrida aos armamentos era entendida como a melhor forma de garantir a segurança, apesar de (na prática) nos fazer a todos menos seguros, voltámos a ficar reféns de um problema de ação colectiva: o rearmamento com vista à segurança individual (de cada Estado) era o responsável pela insegurança internacional. Tal resposta, por muito lógica que fosse, parecia irresponsavelmente estéril face a um potencial Armagedão. Além do mais, resultava no reverter falacioso da regra de Clausewitz, tal como anteriormente apontado por Raymond Aron (1976). Contrariamente a encarar a guerra como um prolongamento da política por outros meios, foi a política que se tornou um prolongamento da guerra por outros meios. A diplomacia tornar-se-ia a serva da análise e da prática de segurança, ambas baseadas na ideia do «pior cenário», que necessitava de ser vendida à opinião pública internacional. É este o enviesamento do discurso de segurança: mobiliza a militarização da política, promove o reverter do princípio de Clausewitz (Guzzini 2002 e 2012). Contudo, se o objetivo era evitar o desastre completo, a política não podia desistir, assumindo eternamente o papel de ator secundário.

Do ponto de vista teórico, enfrentávamos o «dilema da diplomacia». Os momentos em que a diplomacia é mais necessária são também quando esta é menos exequível. Por um lado, a diplomacia apenas pode cumprir o seu papel se os partidos em jogo falarem a mesma língua (na qual podem concordar ou discordar). Tal como notou Kissinger, «quando as estruturas internas – e o conceito de legitimidade, no qual estas se baseiam – diferem significativamente, os estadistas podem continuar a reunir-se, mas a sua capacidade de

persuasão mútua será reduzida, pois já não falam a mesma língua» (1969, 12). A preocupação central de Kissinger era como recrear uma «cultura comum» que permitisse à diplomacia cumprir o seu papel. A certa altura Kissinger (1969, 57) chegou a escrever que a grande falta sentida pela diplomacia contemporânea é a de um conceito com que todos concordam, o de «ordem». Assim sendo, se, por um lado, uma das condições necessárias para que a diplomacia ocorra numa ordem legítima é que uma linguagem comum seja estabelecida apesar de todas as dúvidas relativamente à política contemporânea, por outro lado, a diplomacia é o meio através do qual essa linguagem comum necessita de ser estabelecida. E assim surge o dilema: a existência de uma linguagem comum é a condição necessária para uma diplomacia de sucesso, mas só através da diplomacia se pode desenvolver essa linguagem comum. Este ciclo não só é necessário para a abordagem de Kissinger (Hoffman 1978), como é um dilema geral para a diplomacia no contexto específico da guerra fria ou de um dilema de segurança de solução difícil. É, no entanto, um dilema que pode ser atenuado se recuperarmos um outro período em que uma série de significados historicamente carregados existiu no discurso político (tal como a *raison d'État*) ou, caso tal não seja suficiente, se fizermos apostas práticas.

A política de *détente* de Kissinger foi uma dessas «apostas históricas» (Kissinger 1983, 243). Para dar uma nova centralidade à diplomacia não era possível simplesmente ignorar a competição militar, mas também não se podia aceitá-la acriticamente. Tal como ele a colocou, «em cada década, a alternativa a políticas de conciliação sentimental foi formulada em termos de beligerância litúrgica, como se o enfático apregoar do anticomunismo fosse suficiente para fazer os muros ruir» (Kissinger 1983, 240). Pelo contrário, a *détente* de Kissinger pode ser mais bem sumariada como tratando-se de um esforço «para resistir ao expansionismo e manter aberta a opção da evolução histórica» (Kissinger 1983, 240). Embora a *détente* de Kissinger pudesse acalmar o Ocidente, levando-o a acreditar que a competição tinha terminado, este estava convencido que uma fraqueza interna e uma legitimidade cada vez mais oca tornavam a *détente* um risco ainda maior para a União Soviética.

Outro elemento central no processo de «dessecuritização» (e outra aposta histórica) foi a *Ostpolitik* alemã (Wæver 1995).

A *détente* de Kissinger acabou por não escapar à primazia das questões militares, por muito estranho que tal possa ser para um ministro dos Negócios Estrangeiros (talvez menos para um conselheiro de segurança nacional), mas a *Ostpolitik* alemã foi mais além. Tal como o processo de Helsínquia, esta procurou verdadeiramente «dessecuritizar» a divisão existente na Europa por via da guerra fria. Com o primeiro governo de centro-esquerda da Alemanha pós-guerra, a política externa alemã procurou, a partir de 1969, cortar definitivamente com a sua estratégia anterior². Era óbvio para todos que a estratégia de não reconhecimento de qualquer país que reconhecesse a soberania da RDA (doutrina de Hallstein), assim como o estabelecimento da aliança ocidental, estavam não só a aumentar a segurança e estatuto da RFA, como a acentuar a divisão da Alemanha – e da Europa.

Posto isto, o novo governo desenhou uma série de medidas que permitissem um posicionamento mais credível aos seus vizinhos de Leste face à União Soviética, conseguindo em troca tornar as relações entre as duas Alemanhas uma questão do foro diplomático e político, e não uma competição estratégica. É neste aspeto que Ole Wæver encontra inspiração para pensar para além do enviesamento do discurso político. O governo alemão usou a diplomacia para medidas de construção de confiança, que, por sua vez, deveriam permitir à diplomacia encontrar medidas para estabelecer uma linguagem comum e trazer as relações do plano da competição puramente militar para o plano da negociação política. Entre tais medidas, encontramos a famosa assinatura do Tratado de não Proliferação por parte da Alemanha e a *Ost-Verträge*, isto é, o reconhecimento das fronteiras resultantes da guerra e da Conferência de Potsdam de 1945. A aposta aqui residia no facto de que aceitar as fronteiras fazia com que fosse possível torná-las mais permeáveis. Todas estas concessões fizeram com que fosse difícil insistir no argumento de que, «em nome da segurança nacional», não poderia ocorrer qualquer contacto humano, isto é, a «securitização» viu-se diminuída, as relações domésticas e internacionais viram-se demilitarizadas. A política podia então encontrar de novo o seu papel e possivelmente ter êxito naquilo que Egon

² Para isso certamente contribuiu o facto de o novo chanceler Willy Brandt ter sido presidente da Câmara (*regierender Bürgermeister*) de Berlim no período em que o muro foi erigido.

Bahr, conselheiro de Willy Brandt, veio a referir como «mudança através da aproximação» (*Wandel durch Annäherung*) numa «política de pequenos passos» (*Politik der kleinen Schritte*). Quando Gorbachev mudou o curso das coisas, a *Ostpolitik* alemã viu-se vingada.

Assim sendo, o facto de que a teorização da escola de Copenhaga começa com a dessecuritização e a *Ostpolitik* alemã, e não com a securitização, vem mostrar que para a reflexão teórica, pelo menos no início, a questão principal não foi a identificação dos atores de securitização, mas sim a análise das práticas de dessecuritização. Práticas que viriam a diminuir o enviesamento inerente dos discursos de segurança e, por isso mesmo, a reverter novamente a reversão conseguida por Clausewitz tão típica da guerra fria. No contexto da segunda guerra fria e do seu fim, esta abordagem procurava formas de manter afastados o enviesamento dos discursos de segurança e a «securitização» da política por eles promovida.

Neste sentido, é fácil compreender como esta teoria se relaciona com a tradição dos Estudos da Paz, pois repetia a sua premissa central de que a guerra fria era apenas uma necessidade enquanto as pessoas assim o entendessem. As explicações realistas da guerra fria eram não só uma observação externa de uma dada realidade, mas também uma intervenção nessa mesma realidade política. Se todos concordassem com a lei da selva e agissem em concordância, o mundo assemelhar-se-ia a uma selva. Resumindo, o discurso de segurança da guerra fria era uma profecia que se cumpria a ela mesma no sentido em que «a guerra fria era o que dela se fizesse» (para uma argumentação detalhada, v. Guzzini 2004). Os Estudos da Paz pretendiam expor esta questão como uma patologia de aprendizagem nos discursos de segurança, e não como uma necessidade natural, tentando desenvolver meios para conter o enviesamento inerente a esse discurso. A política tinha de reconquistar o seu lugar.