

O NEXO ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO NO PÓS-GUERRA FRIA

Tadeu Morato Maciel¹
João Paulo Gusmão Pinheiro Duarte²

RESUMO

Diante do interesse por identificar alguns elementos que são determinantes para as concepções contemporâneas da relação entre segurança e desenvolvimento, este artigo visa a compreender como esse nexo ganhou novos contornos no pós-Guerra Fria. Inicialmente, é apresentada uma discussão sucinta sobre a relação entre segurança e desenvolvimento durante a Guerra Fria. Em seguida, são problematizados processos interdependentes que perpassam tal nexo na contemporaneidade: as mudanças no escopo das operações de construção da paz da ONU; a ascensão dos conceitos de segurança humana e desenvolvimento humano; e, por fim, a securitização da ajuda internacional e sua articulação com o conceito de Estado falido. Desta forma, busca-se contribuir com a perspectiva de que os debates sobre esse nexo no pós-Guerra Fria são dinâmicos e estão em aberto, havendo a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre o tema.

Palavras-chave: Segurança. Desenvolvimento. Pós-Guerra Fria.

¹ Pós-doutorando. Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro (RJ). E-mail: tadeummaciel@gmail.com / Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-2591-4557>

² Doutor. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo. E-mail: joaopgd@hotmail.com / Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-9941-717X>

INTRODUÇÃO

Nos estudos das Relações Internacionais, a segurança e o desenvolvimento foram, por muito tempo, tratados como questões independentes, sendo abordadas em espaços distintos de discussão. Isso se deve ao fato de que no sistema internacional que nasceu após a Segunda Guerra Mundial havia certa divisão arquitetônica entre as instâncias responsáveis por assuntos de segurança e aquelas associadas ao desenvolvimento. A forma como foram inicialmente estabelecidas diversas instituições que conformam o sistema das Nações Unidas (ONU), demonstrou, por exemplo, como a perspectiva de que os problemas relacionados à paz e à segurança não seriam abordados pelos mesmos entes que lidariam com questões relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico (TSCHIRGI, 2005).

Contudo, embora muitas vezes tratado como característica da *nova ordem* mundial nascida no início dos anos 1990, o nexó entre segurança e desenvolvimento não é algo totalmente novo, possuindo procedências durante a Guerra Fria. Nesse período, segundo Haag (2004), as políticas voltadas ao desenvolvimento não eram especificamente empregadas na redução do potencial de conflitos violentos, mas, por outro lado, se concentravam na geração de crescimento econômico e na garantia da lealdade política dos chamados países em desenvolvimento. Ou seja, ainda que de maneira indireta, faziam parte do rol de assuntos estratégicos, abrindo caminho para demais dimensionamentos e efeitos desse nexó.

Essa dinâmica pode ser observada por meio das missões de paz da ONU, as quais, inicialmente, eram vistas e operacionalizadas como intervenções estratégicas de caráter militar, voltadas à resolução de conflitos. Sobretudo a partir de meados da década de 1980, com as mudanças no contexto internacional, tais operações passam a absorver atividades que, tradicionalmente, não pertencem à esfera militar, e que objetivam, primordialmente, a proteção e bem-estar dos indivíduos a partir da ampliação das possibilidades de desenvolvimento humano.

Na primeira década do século XXI, o Brasil, por exemplo, surgiu como um ator relevante nesse processo ao afirmar que o País possuía uma postura diferenciada quanto ao nexó entre segurança e desenvolvimento em missões de paz. A atuação brasileira mesclaria o uso “robusto” das forças militares com projetos de cooperação para o desenvolvimento, fornecendo uma relação considerada por muitos como distinta entre *hard power* e *soft*

power, ensejando a expectativa de que estaria sendo desenvolvido um “paradigma brasileiro” de operações de paz, especialmente a partir da atuação do País na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

Tendo em vista o interesse por identificar alguns elementos que perpassam as concepções contemporâneas sobre a relação entre segurança e desenvolvimento, este artigo visa a compreender como esse nexo ganhou novos contornos no pós-Guerra Fria. No início do texto é realizada uma discussão sucinta sobre a relação entre segurança e desenvolvimento durante a Guerra Fria, como forma de apontar algumas importantes procedências, similaridades e diferenças em relação a como esse nexo se estabelece na contemporaneidade. Em seguida, é realizada a discussão sobre a relação entre segurança e desenvolvimento no pós-Guerra Fria, a qual é apresentada por meio de três situações interdependentes: as mudanças no escopo das operações de construção da paz da ONU; a ascensão dos conceitos de segurança humana e desenvolvimento humano; e, por fim, a securitização da ajuda internacional, que se dá, especialmente, por meio da articulação com o conceito de Estado falido. Desta forma, por meio deste artigo, pretende-se não somente apresentar alguns elementos caracterizantes da relação entre segurança e desenvolvimento no pós-Guerra Fria, mas também contribuir com a perspectiva de que os debates sobre esse nexo ainda estão em aberto, havendo a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre o tema.

A RELAÇÃO ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO DURANTE A GUERRA FRIA

Apesar de no final do século XX terem sido ampliadas as análises no campo das Relações Internacionais sobre o vínculo entre segurança e desenvolvimento, este nexo possui procedências mais antigas que o imediato pós-Guerra Fria. Nas políticas de ajuda externa após a Segunda Guerra Mundial, por exemplo, o que se entendia por segurança e desenvolvimento (e suas inter-relações) foram fatores determinantes para o ambiente institucional, os objetivos e estratégias, o volume de recursos mobilizados e o padrão de distribuição geográfica e setorial da cooperação internacional (SANAHUJA; SCHÜNEMANN, 2012).

A análise, mesmo que pontual, de procedências e motivações da ajuda internacional durante a Guerra Fria, contribui não apenas

a compreender como os discursos e práticas sobre segurança e desenvolvimento exortavam quais formas deveriam ser tidas como apropriadas e legítimas para se pensar essas questões em determinado contexto. Tal verificação também pode evidenciar como a construção desses dois conceitos possui uma crescente relação estreita e dialética, embora ambos os termos tenham experimentado variações significativas ao longo dos anos.

A relação entre segurança e desenvolvimento e a ideia de “segurança da humanidade” eram utilizadas tanto pelos Estados Unidos (EUA) quanto pela União Soviética (URSS) no decorrer do século XX. Em consequência, os programas de cooperação e os financiamentos das principais potências no decorrer da Guerra Fria estavam intimamente vinculados aos interesses e debates sobre segurança. Exemplos dessa dinâmica podem ser encontrados nas prioridades dos projetos de cooperação estadunidenses realizados no âmbito do Plano Marshall, em 1947; do *Mutual Security Act*, em 1950 (primeira legislação norte-americana sobre a ajuda que seria oferecida ao Terceiro Mundo); da Aliança para o Progresso, na década de 1960 (estratégia de financiamento do governo Kennedy para a América Latina, como reação à Revolução Cubana e, em certa medida, à Operação Pan Americana-OPA do governo Kubitscheck)³; além das iniciativas da administração Reagan na América Central e na Ásia Central em meados da década de 1980 (SANAHUJA, 2005)⁴. Ao mesmo tempo, países associados ao grupo socialista – que representavam um quarto da população mundial – estavam aliados, por razões políticas e ideológicas, dos projetos de assistência estadunidenses (HIRST; ANTONINI, 2011).

A subordinação da ajuda externa aos objetivos de segurança não ocorria de forma muito diferente por parte da URSS no mesmo período,

³ A Operação Pan-Americana é considerada uma das primeiras iniciativas da diplomacia brasileira a demonstrar uma íntima conexão entre desenvolvimento econômico e as condições da segurança hemisférica. Em carta dirigida ao presidente norte-americano Dwight Eisenhower, em maio de 1958, o presidente Juscelino Kubitschek indicava a necessidade de revisão urgente das relações interamericanas, incluindo as linhas de cooperação para o desenvolvimento tocadas pelos Estados Unidos. Tal postura era essencial, até mesmo, como forma de afastar o risco de contágio das consideradas “ideologias estranhas” à América Latina (o que seria o caso do comunismo) (LESSA, 2008).

⁴ Para uma análise mais detalhada sobre a relação entre a distribuição da ajuda externa norte-americana e as suas prioridades de segurança desde o Plano Marshall até o imediato pós-Guerra Fria, ver: SANAHUJA, José Antonio. *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*. Madrid, Entimema/Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 1999.

vide as ajudas externas direcionadas ao governo de Gamal A. Nasser no Egito (1954-1970), e os programas soviéticos para Cuba, Nicarágua, Etiópia e Vietnã, no âmbito do COMECON (Conselho para Assistência Econômica Mútua), fundado em 1949. Desta forma, a cooperação promovida pelas grandes potências durante a Guerra Fria já se apresentava como resultado de processos de securitização do desenvolvimento (SANAHUJA, 2005). Tais exemplos são ilustrativos da dinâmica potencializada no decorrer da Guerra Fria de considerar as soluções para a realização do desenvolvimento enquanto “moeda de apoio político”, ao mesmo tempo em que a institucionalização de tais “ajudas” criava “um exercício burocrático próprio na execução dos programas de cooperação e financiamento ao desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2016, p. 13).

A ajuda internacional para o desenvolvimento, proveniente de outros países industrializados – para além da atuação norte-americana e soviética – e de organizações multilaterais, também estava fortemente condicionada às posições mantidas por tais nações em temas de política e segurança internacionais, ainda que tais apoios não correspondessem a auxílios explícitos ao campo militar (HIRST; ANTONINI, 2011). Nesta dinâmica, deve ser fornecido destaque para a atuação de instituições como o Banco Mundial em relação ao combate à pobreza nos países em desenvolvimento, de forma extremamente alinhada com a estratégia de contenção do socialismo no contexto da Guerra Fria. Ressalta-se que, na maior parte deste período, o presidente desta instituição era Robert McNamara (1968-1981), ex-Secretário de Defesa dos EUA durante os governos de John F. Kennedy e Lyndon B. Johnson, sendo um dos principais arquitetos da Guerra do Vietnã. McNamara também foi um dos veteranos da Segunda Guerra Mundial que participou do processo de reerguimento da Ford Motor Company após o conflito, atuando, inclusive, como seu presidente antes de virar Secretário de Defesa.⁵ “McNamara era, portanto, mais um especialista com experiência em guerra e em mercado, voltado agora para elaborar políticas voltadas à pobreza dos países em desenvolvimento”, em extrema consonância com os interesses de segurança que caracterizavam o período da Guerra Fria (OLIVEIRA, 2016, p. 193).

⁵ “O currículo de McNamara contou com uma graduação em economia na Universidade de Berkeley, na Califórnia, e em Business pela Universidade de Harvard, em Boston, onde foi professor aos 24 anos, no início da década de 1940 e teve grande contato com métodos quantitativos, como a estatística, aplicada em planos de gestão e técnicas de administração baseadas na acumulação de banco de dados, como método para ‘controlar situações incertas’ e tomar decisões” (OLIVEIRA, 2016, p. 193).

Em 1967, durante um discurso em Montreal, McNamara exaltou a necessidade de associar o tema do desenvolvimento à doutrina de segurança nacional. No ano seguinte, ele publicou o livro “A Essência da Segurança” (*The Essence of Security*) no qual detalha sua doutrina. Em um trecho bastante ilustrativo da proposta que compunha o livro, McNamara afirma que:

A segurança é desenvolvimento, e sem desenvolvimento não há segurança. Um país subdesenvolvido e que não se desenvolve não atingirá jamais algum nível de segurança [...]. Efetivamente, se existem condições prévias à segurança, estas são um mínimo de ordem e de estabilidade. Ora, sem uma evolução interna, por menor que seja, a ordem e a estabilidade tornam-se impossíveis [...]. (McNAMARA, 1968, p. 158 apud COMBLIN, 1978, p. 65).

Ao explicar a inseparabilidade da segurança e do desenvolvimento e mostrar a essencialidade desta relação para os países denominados como subdesenvolvidos, McNamara afirma que “a segurança é filha do desenvolvimento” e que “o desenvolvimento é o progresso econômico, social e político”. Ao afirmar que o “poder das armas é apenas uma faceta do vasto problema da segurança”, ele ressaltava que seria um equívoco continuar a crer que “a segurança, fenômeno exclusivamente militar, dependia principalmente da quantidade de material bélico”. McNamara destacava que a força militar poderia ajudar a garantir a ordem pública, mas apenas se o povo estivesse disposto a colaborar com essa missão. Assim a segurança também passava a ser vista como resultado da ordem e da estabilidade econômica e social: “A lei e a ordem constituem um escudo atrás do qual pode-se desenvolver um país, e por conseguinte garantir em grande parte sua segurança” (McNAMARA, 1968, p. 158 apud COMBLIN, 1978, p. 65-66).

McNamara lançou o livro supracitado no mesmo ano em que assumiu a presidência do Banco Mundial, mas tais ideias já haviam sido destacadas anteriormente, como ocorreu em discurso proferido em Montreal, em 1967, enquanto ainda era Secretário de Defesa.⁶ A partir desta

⁶ O referido discurso de McNamara pode ser consultado por meio do seguinte endereço eletrônico: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396336608440653>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

doutrina, McNamara não influenciava apenas as políticas de segurança e desenvolvimento das grandes potências e de grandes organizações relacionadas à ajuda internacional. Sua proposta também teve grande peso nos discursos de governos militares durante a Guerra Fria, os quais, até aquele momento, evitavam o debate sobre desenvolvimento, por considerá-lo muito ligado a governos populistas. Para os militares ortodoxos o vínculo entre segurança e desenvolvimento era suspeito. “Porém, já que McNamara o aceitava, todas as objeções caíam por terra” (COMBLIN, 1978, p. 65-66).⁷

Também é válido destacar que a aplicação de temas e modalidades de ajuda para o desenvolvimento por parte do Banco Mundial estiveram associadas com as iniciativas de agências e organismos das Nações Unidas. Por exemplo, a emissão de créditos concessionários para os países mais pobres, adotada pelo Banco nos anos 1970 sob a presidência de McNamara, já havia recebido seus primeiros impulsos nos anos 1950 mediante o Fundo Especial para o Desenvolvimento Econômico, que posteriormente dissolveu-se para a formação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A mesma sintonia teria ocorrido em diversos outros momentos e em questões relacionadas à atuação em países que teriam problemas de desenvolvimento, tais como as metas da Década de Desenvolvimento, nos anos 1960, as propostas sobre necessidades básicas, na década de 1970, assim como os temas de direitos humanos, gênero e construção da paz (HIRST; ANTONINI, 2011).

A postura das grandes potências em relação ao nexo entre segurança e desenvolvimento durante a Guerra Fria encontrava abrigo em análises de representantes da Escola Realista. No caso norte-americano, por exemplo, destacam-se os textos de Hans Morgenthau (*A Political Theory of Foreign Aid*, de 1962), Samuel P. Huntington (*Foreign Aid for What and for Whom*, de 1970) e George Kennan (*Aid as a National Policy*, de 1971). De forma geral, buscava-se compreender como as políticas de ajuda ao desenvolvimento conectavam-se com as agendas de política externa dos

⁷ O discurso do Marechal Castello Branco, na aula inaugural do ano letivo de 1967 na Escola Superior de Guerra, é visto como um exemplo da sinergia entre as propostas de McNamara e alguns governos militares naquele período. Em consonância com a doutrina proposta por McNamara no mesmo ano, Castello Branco expressou a relação entre segurança e desenvolvimento sob a forma de uma “mútua causalidade”, ao entender que “a inter-relação entre o desenvolvimento e a segurança faz que, de um lado, o nível de segurança seja condicionado pela taxa e o potencial de crescimento econômico. E que, de outro lado, o desenvolvimento econômico não possa se efetuar sem um mínimo de segurança” (BRASIL, 1967).

Estados, inclusive na interface com atores domésticos, especialmente no caso dos EUA. Nestas análises, sobressai a ideia de que a ajuda externa deveria ser instrumentalizada em prol de um poder brando, ou seja, a ajuda deveria ser vista como um instrumento de poder. A ajuda destinada ao desenvolvimento seria uma importante ferramenta de política externa, ao auxiliar na obtenção e estabilização de aliados, o que poderia assegurar um equilíbrio de poder mais favorável.

A redução da ajuda ao desenvolvimento oferecida pelos EUA no imediato pós-Guerra Fria demonstra como a operacionalização dessa ferramenta de política externa era extremamente pautada pelos objetivos de segurança vinculados ao anticomunismo. Todavia, a permanência das vultosas ajudas norte-americanas a países do Oriente Médio, como Israel e Egito, demonstram também a continuidade da vinculação entre os objetivos estratégicos de segurança e a assistência oferecida pelo País. Outro exemplo pode ser encontrado no aumento da ajuda ao desenvolvimento oferecida pelos EUA, desde meados da década de 1980, aos países andinos, no contexto do combate ao narcotráfico (quando esta questão foi alçada ao rol das prioridades de segurança nacional) (SANAHUJA, 2005; SANAHUJA; SCHÜNEMANN, 2012). Desta forma, nos próximos tópicos serão discutidos alguns elementos determinantes para o nexos entre segurança e desenvolvimento na contemporaneidade.

O NEXO ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO NAS OPERAÇÕES DE CONSTRUÇÃO DA PAZ NO PÓS-GUERRA FRIA

Embora não seja uma novidade a ideia de que segurança e desenvolvimento estejam ligados, o fim do conflito bipolar que caracterizou a Guerra Fria possibilitou a ascensão de novos entendimentos sobre quais seriam os atuais constrangimentos à ordem internacional. Mais do que isso, rediscutia-se qual deveria ser o foco da segurança, ou seja, qual era o agente básico a ser protegido. Consequentemente, também ascendia um novo rol de ações que deveriam ser adotadas pelos mais diversos atores internacionais em relação às “novas ameaças” para a chamada *governança global*.⁸

⁸ A governança global pode ser definida como “o conjunto de instituições e normativas, composto pelos Estados e baseado em valores universais, voltadas à gestão de problemas que governo isolado algum, mesmo os mais poderosos, podem dar conta sós” (RODRIGUES, 2012, p. 31-2).

Em 1989, a revista norte-americana *National Interest*, publicou o artigo “Será o Fim da História?”, escrito por Francis Fukuyama antes de seu ingresso no Departamento de Estado dos EUA. Para o autor, o fracasso do socialismo de Estado (marxismo-leninismo) consolidaria a vitória da universalização da democracia liberal ocidental como a forma última de governo para a humanidade. Ele remonta a Hegel para afirmar que não haveria mais combates de ideias com a vitória e universalização da democracia liberal. Assim, para parte do internacionalismo liberal a nova ordem mundial seria definida pela “paz democrática”, a partir de um sistema internacional no qual haveria a expansão do capitalismo e da democracia, além da disseminação de valores universais vinculados aos direitos humanos. Fukuyama fazia parte do grupo de autores, das mais diversas correntes teóricas, que acreditava que o soçobrar da Guerra Fria indicava a superação do risco de grandes conflitos entre Estados como a principal ameaça para a ordem internacional.

Apresentava-se um novo panorama das diretrizes que pautavam as discussões sobre os temas de paz e segurança mundiais. Ganhou nova força o discurso da ação conjunta de Estados em nome de valores universais e da superação dos conflitos que afetavam a ordem mundial. Conforme declaração do presidente Bush em 1991, a ação do governo dos EUA contra o Iraque naquele ano não demonstrava a luta pelo Kuwait, mas sim a busca por uma nova ordem mundial, em nome da proteção de valores universais da humanidade (RODRIGUES, 2012).

No cenário internacional que ascendeu desde os primeiros anos do pós-Guerra Fria cresceram os debates e ações acerca da concepção de segurança internacional, a qual não deveria se resumir a fatores militares e ao equilíbrio de poder entre as potências. Se a queda do Muro de Berlim e o fim da URSS anunciavam a superação do medo de um conflito militar direto entre as duas principais potências do século XX, no decorrer das décadas seguintes outros temas adquiriram proeminência nas agendas dos governos e organismos internacionais. A reformulação do conceito de segurança internacional estava inserida na potencialização de ameaças à governança global, tais como os terrorismos (especialmente aqueles vinculados aos fundamentalismos religiosos), os tráficos diversos (drogas, armamentos, pessoas), os conflitos internos e transterritoriais (tais como guerras civis e genocídios), a pobreza extrema, as epidemias em larga escala, os deslocamentos massivos de populações, as violações

dos direitos humanos e a degradação do meio ambiente.⁹

Segundo o cientista social britânico Barry Buzan (2007, p. 38), representante da chamada Escola de Copenhague, apresentava-se um novo panorama no qual a segurança das coletividades (organizadas no sistema estatal) seria afetada por múltiplas determinações, para além de elementos militares. Essas seriam relacionadas a fatores políticos (estabilidade e legitimidade das instituições políticas), econômicos (acesso a recursos mínimos para a manutenção do bem-estar e das instituições), sociais (preservação de elementos como a língua, os costumes, a religião) e ambientais (manutenção da biosfera, imprescindível para o desenvolvimento dos outros fatores).

Por conseguinte, as ações da ONU empreendidas a partir dos anos 1990, inclusive no que tange às missões de estabilização e manutenção da paz, foram afetadas pelas novas concepções sobre segurança internacional. Países como o Brasil ampliaram seu engajamento em missões de paz, não apenas por conta de um cenário propício internamente, mas também por conta da ampliação do número de operações de paz da ONU, em função do rearranjo do Conselho de Segurança e da própria evolução do sistema internacional no pós-Guerra Fria (NASSER, 2012):

Os anos que se seguiram ao fim da Guerra Fria assistiram à maciça entrada em cena da ONU no terreno das operações de paz, sobretudo em razão da eclosão de diversos conflitos intraestatais em países do então chamado Terceiro Mundo. A segurança coletiva, antes ameaçada majoritariamente por pretensões expansionistas externas, passou a ser vítima frequente do colapso de Estados – novidade mais contundente das duas últimas décadas na agenda do Conselho de Segurança. (BRASIL, 2009, p. 10).

A mudança de perfil de atuação do Conselho de Segurança foi essencial para as novas articulações entre as operações de paz e a agenda de segurança internacional. Se entre os anos 1945 e 1988 ocorrem 13

⁹Um momento bastante representativo desse processo ocorreu em 2004, com a criação do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças e a divulgação do seu relatório final, denominado “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade comum”. Organizado por solicitação do então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, o referido painel deveria examinar as atuais ameaças globais, analisar os desafios futuros à paz e à segurança internacionais, identificar a contribuição que a ação coletiva poderia trazer ao enfrentamento desses desafios e propor recomendações alinhadas à compreensão da paz e da segurança em termos amplos.

operações de paz conduzidas pela ONU, entre os anos 1988 e 2006 este número aumentou para 46 (HIRST, 2016). Mais do que o resultado de uma reflexão sobre os erros e os sucessos das experiências acumuladas nas décadas anteriores, as redefinições que atravessavam essa nova dinâmica de atuação mostravam-se como uma espécie de segunda chance dada ao Conselho de Segurança para que pudesse assumir o papel de *gendarme* da paz mundial (KENNEDY, 2006; HIRST, 2016).

A nova agenda da ONU e de outros atores internacionais forneceu ênfase ao conceito de “construção da paz”, o que se tornaria um princípio norteador das políticas para a cooperação voltada ao desenvolvimento. Tal termo seria, inclusive, mais amplo e multidimensional que a ideia de “reconstrução pós-conflito”. Isto porque abarcaria a prevenção de conflitos, a intervenção para a promoção da paz (quando eclodisse a violência) e a assistência quanto às causas imediatas e estruturais (ambientais, políticas, econômicas e socioculturais) que devem ser atacadas para que haja a consolidação da paz e prevenção de eventuais reincidências da violência (TSCHIRGI, 2003).

Dessa forma, Hirst e Antonini (2011, p. 28) nos alertam que “ao mesmo tempo que para a agenda de cooperação internacional a temática da construção da paz pós-conflito convertia-se em uma tarefa associada a um amplo processo de reconstrução institucional, uma nova geração de intervenções internacionais ampliava o número de atores e funções a serem cumpridas”. Ainda segundo as autoras, a amplitude da assistência internacional oferecida demonstra o grande rol de temas que se tornaram centrais para os processos de resolução de conflitos: construção/ fortalecimento de instituições que assegurem os direitos humanos (com destaque para alguns grupos, tais como crianças, mulheres, minorias étnicas, culturais ou de outro tipo); reforma do setor de segurança (forças militares e policiais); estabelecimento de um sistema judiciário confiável e eficaz para prevenir a impunidade, e desenvolvimento de um marco institucional e legal apropriado (apoiado a processos de consulta e participação política) para celebração de eleições; melhor gestão dos recursos públicos, e prestação de serviços essenciais, dentre outros. Tal “agenda integrada de intervenção (paz, desenvolvimento e direitos humanos)”, vinculada a uma nova tendência de “ações assistencialistas que re-fundamentam a própria cooperação internacional”, teria ganhado uma importante base conceitual e política com o Informe da ONU “*In Larger Freedom*”, divulgado por Kofi Annan em 2005.

Para Sanahuja e Schünemann (2012, p. 26), a potencialização da ênfase em causas estruturais revela a dimensão de longo prazo do conceito de construção da paz, indo, portanto, além da recuperação e reconstrução pós-conflito. Através desta concepção, também se pretendia reconhecer o papel e o potencial da sociedade civil na resolução de conflitos, fornecendo maior atenção, inclusive, às demandas de grupos específicos, como seria o caso da participação de mulheres nesses processos. A construção da paz tornava-se, nessa dinâmica, um desígnio expresso das políticas de cooperação para o desenvolvimento e, em numerosas situações pós-conflito, esse objetivo foi capaz de mobilizar recursos adicionais, pelo menos no curto e médio prazo. As ações da ONU no campo da construção da paz combinavam, desta forma, os fluxos financeiros dedicados à assistência com os saberes dos especialistas da sociedade civil ampliada para atualizar o humanitarismo e as tecnologias para as práticas de manutenção da governança global no século XXI.

MUDANÇA DE FOCO DO ESTADO PARA AS PESSOAS: A AFIRMAÇÃO DOS CONCEITOS DE SEGURANÇA HUMANA E DESENVOLVIMENTO HUMANO

Neste novo panorama, não eram apenas os conflitos entre Estados que deveriam ser encarados como potencial ameaça à segurança internacional, o que estabeleceu um novo cenário em relação aos debates sobre paz e segurança mundiais. O que era designado como internacional, especialmente no concernente à segurança, deixava de ser tema exclusivamente tratado no âmbito do Estado, visto que as novas ameaças à paz mundial não reconheceriam as fronteiras nacionais e seriam extremamente interligadas. Houve, portanto, o deslocamento do “foco do problema da segurança do seu vínculo exclusivo com o Estado para associá-lo a questões para além, para quem e através do Estado” (RODRIGUES, 2012, p. 8).

Para Hoffmann (2010), a percepção do Estado como ente a ser defendido fornece cada vez mais espaço para a ideia do Estado também como um possível perigo para a segurança internacional. Ou seja, tendo em vista que as ações desenvolvidas por determinados governos podem gerar insegurança (ao não exercerem as responsabilidades envolvidas no processo de soberania), observa-se a mudança do foco da segurança internacional dos Estados para a vida humana. “Dessa forma, tanto o

objeto quanto o sujeito da segurança mudaram, não se referindo mais a ameaças vindas de outros Estados, mas de atores não estatais dentro e fora das suas fronteiras, que ameaçam, primordialmente, a população civil” (HOFFMANN, 2010, p. 258).

Esta mudança de paradigma também foi extremamente influenciada pelos novos debates sobre desenvolvimento a partir do início da década de 1990. Gradativamente, ganhavam espaço as discussões e ações que pautavam a vinculação entre segurança e desenvolvimento a partir da população como alvo precípua das políticas a serem implementadas, buscando privilegiar algumas dimensões que haviam sido negligenciadas por grande parte das pesquisas anteriores em torno dessas temáticas. Todavia, vale destacar que as análises que apontavam para uma perspectiva diferenciada sobre as concepções de segurança e desenvolvimento já estavam presentes em algumas discussões produzidas no decorrer da segunda metade do século XX.

Por exemplo, quando as abordagens realistas dominavam as discussões sobre segurança internacional, os estudos denominados como *pesquisa da paz* abriram novas possibilidades analíticas nesse campo científico. Os Estudos de Segurança Internacional (ESI) até então priorizavam temas atrelados à agenda das grandes potências, refletindo os conflitos, influências e relações de poder que marcavam o período da Guerra Fria. Contudo, com a crescente inserção de abordagens e métodos de pesquisa advindos de outras áreas das Ciências Sociais, os debates sobre segurança foram sendo permeados por pesquisas que deixavam de tratar tal temática por uma ótica estritamente militar, permitindo que os estudos da paz dessem os seus primeiros passos.

De acordo com Buzan e Hansen (2012), no período em que a Guerra do Vietnã e a Crise dos Mísseis evidenciavam o conflito bipolar entre Estados Unidos e União Soviética, prevalecia, nas produções científicas e acadêmicas, uma perspectiva analítica restrita e centralizada nas disputas de poder, na defesa nacional, no aspecto militar e, conseqüentemente, no entendimento da guerra como fenômeno irredutível. Não obstante, impulsionada pelo estímulo advindo do fortalecimento de movimentos pacifistas que se opuseram à generalização e agravamento da violência, a abordagem da pesquisa da paz recebeu, gradativamente, maior destaque (MACIEL; BIZZO, 2018)¹⁰. Ao propor novas abordagens e miradas para

¹⁰ Todavia, até o final da *détente* a corrente realista não enfrentou desafio efetivo que a destronasse como discurso hegemônico das Relações Internacionais. O desenvolvimento

a segurança internacional, mais atentas às contribuições de análises sociológicas, estes estudos destacavam a necessidade de fornecer uma nova ênfase ao conceito de paz, além de proporem um vínculo diferenciado entre o desenvolvimento social e as questões de segurança.

Um dos primeiros autores a questionar a ortodoxia dos ESI e a apontar a importância desse vínculo foi o sociólogo norueguês Johan Galtung. Em pleno período da Guerra Fria Galtung (1969) propôs a experiência de alteração do conceito-chave que balizava os estudos de segurança, os quais eram muito centrados nas concepções de “guerra”, “segurança” e “defesa nacional”. Segundo o autor, partindo da ideia de “paz” as pesquisas da área poderiam ampliar o conjunto de questões relativas ao seu escopo, incluindo o nexo que envolve segurança e desenvolvimento. Tal proposição resultou em algumas abordagens que se contrapunham ao tradicionalismo vigente, sendo o estudo sobre a *violência estrutural* uma importante referência sobre a inclusão de assuntos não militares nas questões de segurança internacional. Assim, enquanto em 1968 McNamara lançava um livro no qual defendia, a partir da sua perspectiva realista, a inseparabilidade da segurança e do desenvolvimento, conforme descrito no início deste artigo, no ano seguinte Galtung propunha, por meio dos estudos da paz, nova ênfase em relação ao nexo entre essas duas dimensões.

Dessa forma, Galtung exemplifica o rol de autores que possibilitaram o estabelecimento de novas possibilidades analíticas em relação à segurança internacional, as quais se desenvolveram com maior amplitude após a Guerra Fria. Em consequência, na década de 1990 ganhou impulso uma gradativa legitimação do imperativo de se pensar a segurança e a política internacionais a partir da centralidade do homem como objeto de referência (ROTHSCHILD, 1995). Além de propagar a concepção dos direitos humanos, a pesquisa da paz fortaleceu o engajamento diplomático no sentido de estabelecer um vínculo objetivo entre o ambicioso projeto de um desenvolvimento social global – tão requisitado após o fim da Guerra Fria – e as ações de segurança.

A expansão e ressignificação do conceito tradicional de segurança para incluir e dar centralidade à segurança dos indivíduos, traduziram-se, no âmbito da ONU, na ideia de segurança humana e, posteriormente, no princípio da Responsabilidade de Proteger (criado no início dos anos 2001) (GOMES, 2014)¹¹. Nesse cenário, ganhou força no sistema ONU,

do debate *neo-neo*, no contexto de fim da Guerra Fria não significou que houvesse novos discursos rivais às visões *mainstream* (MACIEL, BIZZO, 2018).

¹¹ Cunhado em 2001, no relatório final da Comissão Internacional sobre Intervenção e

especialmente a partir das ações empreendidas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a adoção de medidas baseadas no discurso de maior atenção para a melhoria das condições de vida e das liberdades dos seres humanos¹². Dentre as contribuições mais divulgadas pelo PNUD, constam os Relatórios de Desenvolvimento Humano, os quais são publicados desde o início dos anos 1990 e foram essenciais para a promoção dos termos “desenvolvimento humano” e “segurança humana”.

A narrativa convencional sobre a emergência e institucionalização do conceito de segurança humana encontra suas raízes no Relatório de Desenvolvimento Humano publicado em 1994, intitulado “Novas Dimensões da Segurança Humana”, o qual recebeu destacável apoio do então secretário-geral da ONU, Boutros-Boutros Ghali (1992-1996). Seguindo a procedência da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o referido relatório do PNUD (1994) continha a ideia de *segurança humana*. Tal conceito possui dois aspectos centrais: proteger as pessoas das vulnerabilidades decorrentes do subdesenvolvimento, mantendo-as a salvo de ameaças crônicas como a fome e as doenças (*freedom from want*); e protegê-las de mudanças súbitas e nocivas nos padrões da vida cotidiana em decorrência de violências físicas provenientes das guerras, dos genocídios e das limpezas étnicas (*freedom from fear*).

Por meio do conceito de segurança humana, buscava-se estabelecer, no campo diplomático, que o indivíduo deveria ocupar o primeiro plano das ações de segurança internacional, dando abertura, conseqüentemente, para a ampliação da concepção de *sociedade civil global*. Os saberes estratégicos e as intervenções decorrentes desse conceito colocavam a população à frente de uma série de novas práticas e tecnologias de gestão em prol da ampliação do *capital humano* de cada indivíduo, sem que isso significasse a diminuição dos controles sobre a vida. Segundo o PNUD:

Soberania Estatal (ICISS), o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P) está atrelado à ideia de que a soberania de um Estado implica responsabilidades, e se tal ente não estiver disposto ou for incapaz de garanti-las, o princípio de não intervenção cede perante a responsabilidade internacional de proteger. Produz-se, portanto, uma ressignificação da soberania enquanto “autoridade” (sobre determinado território e sua população) para a soberania como “responsabilidade” (que pode ser questionada caso não haja a garantia de padrões “mínimos” de direitos humanos). O conceito foi incorporado na Declaração que celebrou os 70 anos da ONU, em 2005.

¹² O livro “Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências”, de José Augusto Lindgren Alves (2001), demonstra como houve a progressiva institucionalização de temas sociais na agenda onusiana, a partir da análise de diversas conferências realizadas na década de 1990.

O conceito de segurança foi por muito tempo interpretado de maneira limitada: como segurança do território contra agressão externa, ou como proteção de interesses nacionais em políticas externas ou como segurança global contra a ameaça de um holocausto nuclear. Tem sido mais relacionado a Estados-nações do que às pessoas. [...] Com o recuo das escuras sombras da guerra fria, pode-se notar que muitos conflitos são dentro de nações ao invés de serem entre nações. (PNUD, 1994, p. 22).

Segundo Nef (2002, p. 41), o paradigma da segurança humana baseia-se na noção de “vulnerabilidade mútua”. Em um sistema global interdependente, a segurança dos setores mais desenvolvidos e aparentemente mais protegidos é condicionada à situação de vulnerabilidade e insegurança extrema dos representantes mais frágeis. Em outras palavras, “enquanto houver vulnerabilidade e insegurança extrema em alguns setores do conjunto, todos nós somos, até certo ponto, vulneráveis”. Assim, Nef entende que o tema central da segurança humana está relacionado à “redução do risco coletivo (e partilhado), por meio de análises, decisões, ações e prevenções para reduzir, além de suas expressões sintomáticas, as causas e circunstâncias da insegurança”.

Apesar dessa dinâmica transterritorial das ameaças à segurança internacional já ter sido gestada no pós-Segunda Guerra Mundial, as análises do PNUD buscam legitimar um novo entendimento sobre como conduzir a governança global, por tratar-se de uma organização internacional em prol do desenvolvimento humano. Para Lloyd Axworthy, ex-ministro das Relações Exteriores do Canadá, por exemplo, “o conceito de segurança humana deveria se tornar um princípio organizador central das relações internacionais e um importante catalisador para encontrar uma nova abordagem para a condução da diplomacia” (BAZZANO, 2014, p. 43)¹³.

O Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994, dentre muitos outros instrumentos diplomáticos que foram acordados posteriormente, indica que o vínculo entre segurança e desenvolvimento tem de ser promovido pela cooperação entre os diversos atores que

13 Segundo Sanahuja e Schünemann (2012, p. 25), em muitos aspectos, a segurança humana reflete uma atualização da “paz liberal”, inclusive em relação à sua pretensão de universalidade, ao assumir as exigências de desenvolvimento contidas na velha agenda “Norte-Sul” que emanou dos processos de descolonização. Buscava-se forjar um novo consenso internacional sobre o nexo entre paz, segurança e desenvolvimento, o que pode ser interpretado como uma tentativa de “dessecuritizar” e “ressecuritizar” essa relação.

compõem e participam das relações internacionais, sobretudo os Estados e as organizações internacionais. Desse modo, aponta também para a necessidade da criação de programas em prol do desenvolvimento humano, por meio dos quais seriam implementadas ações para a suplementação da segurança humana, combatendo a fome de populações miseráveis, o alastramento de epidemias, a escassez dos recursos naturais e os conflitos civis decorrentes destes e de outros fatores de vulnerabilidade social.

As discussões sobre desenvolvimento humano influenciaram tanto os debates para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), aprovados em 2000 por meio da Declaração do Milênio, quanto os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados em 2015 e vigentes desde o início de 2016. O aumento de demandas sociais globais foi um dos pontos mais marcantes destas agendas. Os ODM e os ODS estão permeados pelas concepções de segurança e desenvolvimento humanos, estabelecendo objetivos para a superação de problemas nas áreas da saúde, pobreza, meio ambiente, etc. Estes debates têm sido centrais para o estabelecimento de novas diretrizes para a cooperação internacional para o desenvolvimento. Conforme alerta Ayllón (2006, p. 9), “a cooperação ao desenvolvimento tem de dar respostas aos desafios colocados pelo novo cenário internacional do pós-Guerra Fria, dominado pelas forças da globalização e pela emergência de novos e complexos problemas transnacionais”. Assim, os ODM e ODS têm ajudado no estabelecimento de novas prioridades de ajuda, mais imbricadas com as questões relacionadas às novas ameaças à segurança internacional.

A RELAÇÃO ENTRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA SECURITIZAÇÃO DA AJUDA INTERNACIONAL

A ênfase na relação entre segurança e desenvolvimento ganhou também outros contornos no início do século XXI. Por um lado, no decorrer da década de 1990, os governos doadores – com destaque para aqueles vinculados à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – e as instituições multilaterais colocaram em evidência a necessidade de uma abordagem mais abrangente, na qual as duas dimensões se reforçariam mutuamente. Por outro, após os ataques de 11/09 nos Estados Unidos, foram trazidas novas dimensões para o nexo entre segurança e desenvolvimento, especialmente quanto às prioridades da ajuda externa dos países que patrocinavam o combate ao terrorismo.

Neste contexto, o atendimento de demandas sociais globais baseadas nas concepções de segurança e desenvolvimento humanos não foi superado de forma definitiva, mas em alguns casos foi adiado ou reinterpretado para compor o rol de políticas antiterroristas.

Para Sanahuja e Schünemann (2012), a chamada “Guerra Global contra o Terror” pode ser considerada um divisor de águas nesse processo. Para além dos conceitos mais abrangentes e “desenvolvimentistas” sobre segurança e construção da paz no imediato pós-Guerra Fria, os autores destacam a ascensão de visões fortemente “securitizadas” no pós-11/09, as quais influenciaram as políticas de desenvolvimento e de cooperação no âmbito do combate ao terrorismo. O pós-Guerra Fria demonstraria, portanto, tanto a tentativa de redefinir a segurança do ponto de vista da segurança humana e da construção da paz, incorporando dimensões do desenvolvimento humano sustentável, quanto o processo de “securitização” das políticas de cooperação para o desenvolvimento que foram levadas a cabo no âmbito da narrativa da “Guerra ao Terror”.

O interesse renovado em “Estados falidos/frágeis” após o 11/09 apresentar-se-ia como um exemplo significativo das dinâmicas de securitização de políticas de ajuda e de cooperação no âmbito internacional. Mesclam-se os argumentos de que tais Estados seriam incapazes de fornecer segurança e outros serviços públicos aos seus próprios cidadãos, com a ideia de que eles correspondem a uma ameaça à segurança da comunidade internacional, justamente por conta da vulnerabilidade real ou potencial frente às novas ameaças, incluindo o terrorismo e o crime organizado internacionais.

Para Sanahuja e Schünemann (2012), nesse período ascenderam definições como a do Banco Mundial, para o qual os “Estados frágeis” eram uma fonte potencial de instabilidade e insegurança regional e global. Segundo James Wolfensohn, enquanto presidente desta instituição, a missão de redução da pobreza era mais importante do que nunca, uma vez que tais Estados ofereciam um terreno de reprodução propício para o terrorismo. Este tipo de concepção coexistia com definições mais amplas, que enfatizam a dimensão do desenvolvimento e da segurança humana. Por exemplo, para o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, um Estado é “frágil” quando em suas estruturas não existe a capacidade ou vontade política para fornecer as funções básicas necessárias para reduzir a pobreza, promover o desenvolvimento e garantir a segurança e os direitos humanos do seu povo. Para além das organizações internacionais,

diversos países mais ativos na governança global possuíam descrições muito díspares sobre “Estados frágeis”, quando não discordavam do uso do referido termo.

Isto elucida o fato de que na comunidade de doadores não há conceituação homogênea do que é um “Estado frágil”, nem uma terminologia comum – também se fala de “Estados falidos” ou “fracassados”, “Estados débeis”, “Estados em crise”, ou, de acordo com o Banco Mundial “Países de baixa renda em dificuldades” (PIBD ou LICUS, na sigla em inglês) – mostra que este processo de securitização é uma tendência debatida e contestada. (SANAHUJA; SCHÜNEMANN, 2012, p. 54).

Para Rocha (2009, p. 207), “quando se fala de Estados frágeis, tem-se em mente que o objetivo de fundo está colocado”, o qual está relacionado à “possibilidade de se fortalecer, de se aumentar a capacidade dos Estados em questão de prover serviços essenciais a suas populações em seus territórios”. Remete-se à ideia de que “à comunidade internacional caberá, por meio de programas estruturados e projetos de cooperação, contribuir para fortalecer o Estado local, ampliando-lhe a capacidade de atingir os objetivos propostos” (ibidem). Tal concepção teria atravessado a atuação de “agências de desenvolvimento”, como o Banco Mundial, no sentido de estabelecer estratégias para atuação em tais Estados, sendo o Consenso de Washington o conjunto de medidas mais conhecido (ibidem). No que tange ao conceito de Estado falido, para Rocha este assume um teor “mais complexo”, pois:

Ao presumir a falência das instituições locais – avaliadas com base nos parâmetros ideais utilizados pelas modernas democracias ocidentais –, implicitamente atribui-se à comunidade internacional a responsabilidade de restabelecer a autoridade pública naqueles lugares, em nome da garantia dos direitos fundamentais dos seres humanos, a começar pela segurança. (ROCHA, 2009, p. 207).

Para Gomes (2014), ambas as concepções mencionadas acima são marcadas pelo entendimento de que esses Estados pós-coloniais contêm “*capacity-problems*”, os quais os impedem de lidar de forma apropriada com as complexas limitações no âmbito econômico, social e político. Tais Estados seriam os exemplos mais nítidos da intersecção entre as agendas de

desenvolvimento e segurança. Tornou-se cada vez mais vigente o discurso de que a instabilidade e violência que caracterizariam esses Estados “não funcionais” (CRAMER, 2006) demonstrariam como neles não havia um desenvolvimento sustentável que propiciasse uma sociedade segura e estável, da mesma forma que não havia um ambiente de segurança e paz que garantisse um desenvolvimento a longo prazo.

O Haiti seria um bom exemplo de como uma profunda problemática estrutural de pobreza e ausência de governança foi sendo cada vez mais encarada como uma questão de segurança, não só humana, mas também, e acima de tudo, como uma ameaça à paz e segurança internacionais na região, conforme enunciado nas resoluções do Conselho de Segurança da ONU referentes ao mandato da MINUSTAH. Para Malacalza (2014), a reestruturação da cooperação norte-americana junto ao Haiti enquadrou-se na Estratégia de Segurança Nacional após os ataques de 11/09 (*The National Security Strategy of the United States of America*), utilizando-se como um quadro de referência a abordagem dos 3 “D” (defesa, diplomacia e desenvolvimento) para lidar com os Estados frágeis.

Na referida Estratégia, divulgada em setembro de 2002, constava que os Estados frágeis representavam uma ameaça fundamental para a segurança nacional norte-americana, atribuindo-se a causa das ameaças transnacionais à deficiência desses Estados. No mesmo documento, a Casa Branca afirma que os EUA estariam menos ameaçados por Estados conquistadores do que pelos falidos¹⁴. Em meio a essa dinâmica, os EUA passaram a tratar o Haiti de forma diferenciada em relação ao conjunto caribenho, a partir do tratamento de Estado falido, vendo-o como uma ameaça para a segurança regional e internacional (HIRST, 2011). Seguindo essa lógica, a posição norte-americana esteve sempre ligada à tentativa de pautar a MINUSTAH pelo Capítulo VII, o qual prevê a imposição da paz. A consequência imediata desta orientação foi a securitização da agenda haitiana, proporcionando um papel mais central aos Departamentos de Estado e Defesa, além da redefinição do trabalho da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

A ampla aplicabilidade do conceito de Estado falido ou frágil levou a um diagnóstico controverso da situação do Haiti, ao privilegiar as consequências referentes às alegadas deficiências do Estado haitiano, negligenciando as causas das falhas da ajuda internacional (pelo contrário,

¹⁴No original: “America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones” (WHITE HOUSE, 2012).

apontando a cooperação como a solução para a crise haitiana). Diante do receio de que a crise haitiana provocasse uma onda de imigração ilegal para os Estados Unidos e aumentasse o fluxo de atividades ilegais, incluindo o tráfico de drogas, o governo Bush “priorizou a construção de novas instituições de segurança pública, o apoio logístico e a ajuda humanitária, que seriam canalizadas através da MINUSTAH, das ONGs e das empresas privadas” (MALACALZA, 2014, p. 59).

De forma semelhante aos EUA, a União Europeia identificou o Haiti como um caso-piloto na sua política de assistência aos Estados frágeis, o que a levou a adotar um prisma cada vez mais “securitizado” para a política de ajuda àquele país (apesar da falta de coordenação das agendas bilaterais dos europeus). Havia, por exemplo, uma preocupação especial com o vínculo de haitianos e dominicanos em grupos de tráfico de drogas com penetração no mercado europeu. Desde o início do governo Préval, “a preferência europeia foi concentrar as suas contribuições ao Haiti na área da cooperação para o desenvolvimento e ao mesmo tempo auxiliar a ONU na realização de suas tarefas de segurança e estabilização interna, com ênfase na capacitação policial” (HIRST, 2011, p. 231).

No que tange ao processo de securitização da cooperação internacional, no rol dos estudos de segurança contemporâneos, a Escola de Copenhague fornece visível ênfase ao processo de “securitização”. O referido conceito é baseado no princípio de que as ameaças à segurança são socialmente construídas, visto que a segurança é caracterizada por elementos discursivos e políticos. Nesta perspectiva, a “segurança humana” poderia ser considerada uma “intenção de securitização”, mais do que uma nova tentativa de conceitualização ou marco de análise da segurança.

Para os representantes dessa Escola, certas questões são transformadas em problemas de segurança por determinados atores. Embora o Estado permaneça em papel de destaque, outros agentes são ativos e essenciais nesse processo de “construção intersubjetiva da securitização” (BUZAN, 1998, p. 29-31), tais como organizações internacionais, meios de comunicação, representantes da sociedade civil, centros de pesquisa, etc. Nesse processo, para que uma questão seja considerada como de segurança, é preciso que isso seja estabelecido socialmente por intermédio de práticas intersubjetivas (ibidem). Em síntese, a análise dos processos de securitização demonstra que não há fenômenos inerentemente “de segurança” ou agentes, valores e práticas genuinamente “perigosos”. Pelo contrário, determinados grupos, temas e iniciativas são identificados como

“ameaças” através dos atos de fala (produção de discursos), tornando-se “ameaças existenciais” a algum “objeto de referência” (BUZAN; WÆVER; DE WILDE, 1998, p. 36).

Desta forma, análises atentas às procedências das “ameaças” que motivam intervenções em Estados Falidos, como o Haiti, desnudam o falso caráter imanente e perene desses “problemas de segurança”. Para Duffield (2007), a intervenção da comunidade internacional em tais Estados falidos ou fracassados – com base na necessidade de aplicar políticas de desenvolvimento que possibilitariam a redução da violência, o estabelecimento da segurança e a criação de um ambiente estável – definiria um processo de “*securitising development*”.

O processo de securitização da cooperação internacional pode ser observado através de várias dinâmicas, incluindo a lógica discursiva que legitima os projetos, a redefinição de conceitos e marcos que balizam as políticas adotadas, a mobilização de recursos extraordinários, as mudanças no padrão de distribuição dos projetos e a redefinição da governança democrática dentro das novas perspectivas sobre segurança. Nessa dinâmica, desde 2004 o Iraque tornou-se o maior receptor mundial de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e o Afeganistão foi subindo posições no ranking mundial dos beneficiários deste auxílio, assumindo o segundo lugar desde 2008. Entre 2005 e 2009, o Iraque e o Afeganistão absorveram entre 10% e 16% de toda a AOD global (SANAHUJA; SCHÜNEMANN, 2012).

Longe de ser uma simples ou mera virada retórica, é preciso compreender que a ênfase nonexo entre segurança e desenvolvimento no pós-Guerra Fria tem provocado mudanças concretas para muitos atores vinculados à promoção do desenvolvimento, tais como os doadores bilaterais e organizações multilaterais, fazendo com que estes se ocupem de atividades tradicionalmente associadas à segurança. O contrário ocorre com os atores mais vinculados aos temas de segurança, os quais ampliaram sua atuação em questões de desenvolvimento (ABDENUR; NETO, 2014). Portanto, diversas ações produzidas a partir da argumentação do nexo entre segurança e desenvolvimento poderiam travestir-se de práticas intervencionistas, fornecendo uma aura de “progressividade” a políticas e ações que poderiam ser menos palatáveis. Contudo, se o nexo entre segurança e desenvolvimento se tornou um lugar comum para políticas nacionais e globais, pode-se considerar que há diferentes empregos em relação a esse vínculo? (STERN; ÖJENDAL, 2010).

Nesse sentido, é preciso destacar que diversos países do Sul (dentre eles o Brasil)¹⁵ criticam a forma como as grandes potências compreendem o nexo entre segurança e desenvolvimento, por produzirem crescente “securitização do desenvolvimento” como forma de legitimar as prioridades de segurança de diversos atores. Os projetos de ajuda dos países do Norte ocultariam objetivos mais associados ao tema da segurança, os quais acabariam por determinar as prioridades em relação aos projetos de desenvolvimento. Deve-se destacar, inclusive, a vinculação entre “a progressiva securitização da ajuda” em Estados considerados frágeis e os interesses de investimentos por parte de empresas estrangeiras, conforme alerta Sogge (2015, p. 18). Haveria, portanto, uma relação complexa entre a argumentação principal e oficial e a função derivada e oculta de alguns projetos de cooperação e assistência para o desenvolvimento. Todavia, é preciso atentar em que medida essa crítica poderia ser aplicada aos próprios países do Sul, os quais evitariam reconhecer que suas ações também estariam sujeitas a aparentes contradições entre os discursos e as práticas no campo da segurança e desenvolvimento. Haveria, também, certo caráter “autolegitimador” que por vezes permeia os discursos e práticas da cooperação entre países do Sul.

Por exemplo, diante do aumento da presença de alguns países do chamado Sul Global em certas instâncias das relações internacionais, inclusive em missões de paz e transformação pós-conflito, é possível verificar se esses Estados possuem uma compreensão efetivamente diferenciada do vínculo entre segurança e desenvolvimento em relação ao que fazem os países do Norte? É possível verificar esse nexo em projetos de Cooperação Sul-Sul que destacam motivações apenas relacionadas ao campo do desenvolvimento? Em uma dinâmica na qual alguns países do Sul Global deixariam, cada vez mais, de serem alvos de projetos de cooperação e assistência ao desenvolvimento para se tornarem promotores desse tipo de ação, é possível verificar elementos de securitização na atuação desses Estados?

Diante deste panorama, entende-se que a análise sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento fornece importantes indícios sobre o papel assumido por diversos atores internacionais em

¹⁵ Vide o discurso “Interdependência entre paz, segurança e desenvolvimento”, proferido por Antonio Patriota por ocasião do Debate Aberto de Alto Nível do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento, em Nova York, 11 de fevereiro de 2011 (PATRIOTA, 2013).

prol de uma gestão globalmente articulada das ameaças aos processos de governança global.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do final da Segunda Guerra Mundial a dinâmica dos conflitos globais já apresentava um movimento direcionado ao aumento dos enfrentamentos dentro e através das fronteiras, mobilizados por grupos não estatais; ou seja, desde meados do século XX, um grande número de guerras civis e outras ameaças transterritoriais já marcavam o sistema internacional. Não obstante, tal movimento ganhou nova ênfase e características na ordem internacional que ascendeu após a Guerra Fria.

A segurança internacional na contemporaneidade, por conseguinte, não apenas passou a envolver um amplo leque de questões, como meio ambiente e direitos humanos – as quais demandam conhecimentos e expertises específicos –, como também implicou a participação mais ativa e institucionalizada de uma diversidade de atores em múltiplos assuntos internacionais. Desde a década de 1990, a ampliação dos fatores que determinavam os debates relacionados aos temas de paz e segurança mundiais estava em consonância com os discursos que destacavam a necessidade de ações concertadas dos atores internacionais em nome de uma nova ordem mundial, baseada em valores entendidos como universais (tais como a democracia liberal e o desenvolvimento humano).

Dessa forma, neste texto pretendeu-se identificar alguns elementos que perpassam as concepções contemporâneas sobre a relação entre segurança e desenvolvimento, objetivando, de um lado, expor algumas de suas procedências, e, de outro lado, compreender como esse nexos ganhou novos contornos no pós-Guerra Fria, seja no campo normativo, seja no campo prático. Isto é, tanto a partir de seu desdobramento em conceitos como segurança humana e desenvolvimento humano – bem como o uso deles –, quanto a partir de seu desdobramento nas mudanças de escopo das operações de paz da ONU, e na securitização da cooperação internacional. Assim, buscou-se contribuir com a perspectiva que reconhece a importância desse nexos, e que, conseqüentemente, entende que os debates em torno dele ainda estão em aberto, motivando, pois, a revisitação e aprofundamento dos estudos sobre o tema.

THE SECURITY- DEVELOPMENT NEXUS IN THE POST-COLD WAR

ABSTRACT

Considering the interest in identifying some elements that are crucial to contemporary conceptions of the correlation between security and development, this article aims to understand how this nexus gained new contours in the post-Cold War. Initially, the focus is to present a brief discussion about the relationship between security and development during the Cold War. Then, there is a problematization about the interdependent processes that permeate such nexus in contemporaneity: some changes in the scope of UN peacebuilding operations; the rise of the concepts of human security and human development; and, finally, the securitization of international aid and its articulation with the concept of failed state. Therefore, the aim is to contribute to the perspective that post-Cold War debates about this nexus are dynamic and still open, which demands the deepening of studies on the subject.

Keywords: Security. Development. Post-Cold War.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; NETO, Danilo Marcondes de Souza. Rising Powers and the Security-Development Nexus: Brazil's Engagement with Guinea-Bissau. *Journal of Peacebuilding & Development*, v. 9, n. 2, 2014.

AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, Fundação Armando Álvares Penteado, v. 5, n. 8, 2006.

BAZZANO, Ariana. Segurança humana: o discurso 'para' ou 'da' periferia? *Inter-Relações*, Faculdade Santa Marcelina, ano 14, nº 40, 2º semestre 2014. Disponível em: <<http://www.faculdadesantamarcelina.com.br/jornal/index.php/InterRelacoes/article/view/101>>. Acesso em: 22 out. 2015.

BRASIL. Discurso do Marechal Castello Branco na aula inaugural do ano letivo de 1967 na Escola Superior de Guerra. Biblioteca da Presidência da República, 1967. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1967/13.1.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2016.

_____. O Conselho de Segurança e o Brasil. In: *Revista Verde-Oliva, Especial Haiti*, Centro de Comunicação Social do Exército, Ano XXXVII, Out. 2009. Disponível em: <<http://www.ccopab.eb.mil.br/images/stories/Operacoes%20de%20Paz/assuntos%20op%20paz/revo202.pdf>>. Acesso em 23 maio 2016.

BUZAN, Barry. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

_____. *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. Colchester/UK: ECPR, 2007.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo, Editora Unesp, 2012.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole.; DE WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. London, Lynne Rienner, 1998.

COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da Segurança Nacional: O Poder Militar na América Latina*. Trad. Veiga Fialho, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.

CRAMER, Christopher. *Civil War is Not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*. London: Hurst & Company, 2006.

DUFFIELD, Mark. *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Cambridge: Polity Press, 2007.

GALTUNG, Johan. *Violence, Peace and Peace Research*. *Journal of Peace Research*, v. 6, n.3, 1969, p. 167-191.

GOMES, Máira Siman. *A “pacificação” como prática de “política externa” de (re)produção do self estatal: rescrevendo o engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH)*. Tese (Doutorado), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2014. 271 p.

HAAG, Den. *The political dynamics of the security-development nexus*. Paper presented to ECPR/SGIR. 2004. Disponível em: http://www.afespress.de/pdf/Hague/Sending_Development_security_nexus.pdf Acesso em: 01 out. 2012.

HIRST, Monica; ANTONINI, Blanca. *Pasado y presente de la cooperación norte-sur para el desarrollo*. Documento de trabajo sobre cooperación sur-sur, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República Argentina, 2011.

HIRST, Monica. *Las políticas de Estados Unidos, Europa y América Latina en Haití: ¿convergencias, superposiciones u opciones diferenciadas?* *Pensamiento iberoamericano*, v. 8, 2011, p. 223-242.

_____. *El marco multilateral y la presencia regional en Haití*. In: FREDERIC, Sabina; HIRST, Monica (coord.). *La presencia de Argentina en Haití: Contexto global, regional y experiencia militar (2004-2015)*. Buenos Aires: Editora Teseo, 2016.

HOFFMANN, Florian. *Mudança de paradigma? Sobre direitos humanos e segurança humana no mundo pós-11 de Setembro*. In: HERZ, Monica; AMARAL, Arthur (orgs.). *Terrorismo e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio/Edições Loyola, 2010.

KENNEDY, Paul. *The Parliament of Man: The Past, Present and Future of the United Nations*. New York: Random House, 2006.

LESSA, Antônio Carlos. Há cinquenta anos a Operação Pan-Americana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, Brasília, Jul/Dec. 2008.

MACIEL, Tadeu Morato; BIZZO, Fernanda. *Cooperação, segurança e desenvolvimento: a exportação de modelos de políticas públicas brasileiras para Moçambique*. In: MURTA, Arthur; PEDROSO, Carolina; SOARES, Samuel Alves (Org.). *Transversalidades temáticas em Relações Internacionais*. 1 ed., São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018, p. 247-276.

MALACALZA, Bernabé. *Modelos de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Haití. Discursos, Prácticas y Tensiones*. *Relaciones Internacionales*, Universidad Autónoma de Madri, n. 25, Feb-May 2014, p. 53-77.

NASSER, Filipe. *Pax Brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da organização das Nações Unidas*. In: KENKEL, Kai Michael Kenkel; MORAES, Rodrigo Fracalossi. (Orgs.). *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília, IPEA, 2012.

NEF, Jorge. *Seguridad humana y vulnerabilidad mutua*. In: ROJAS, Francisco; GOUCHA, Moufida (Orgs.). *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, FLACSO-Chile/UNESCO, 2002. Disponível em: <http://www.unesco.org/security/pax/seguridad_humana.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2015.

OLIVEIRA, Maria Cecília. *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: a vida segura na governamentalidade planetária*. Doutorado em Ciências Sociais (Relações Internacionais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2016, p. 340.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *Interdependência entre paz, segurança e desenvolvimento*. Discurso proferido no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Nova York, 11 de fevereiro de 2011. In: PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)*. Brasília: FUNAG, 2013.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Novas Dimensões da Segurança Humana. Relatório do Desenvolvimento Humano*, Nova Iorque, EUA, 1994.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. *Missões de paz em Estados frágeis: para se refletir sobre a presença do Brasil no Haiti*. In: NASSER, Reginaldo Mattar (Org.). *Conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

RODRIGUES, Thiago Moreira de Souza. *Segurança Planetária, entre o climático e o humano*. In: *Ecopolítica*. São Paulo, n. 3, 2012, p. 5-41.

ROTHSCHILD, Emma. *What is Security?*. *Daedalus*, vol. 124, n. 3, Summer 1995, p. 5398.

SANAHUJA, José Antonio. *Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-Slos Objetivos del Milenio y la "securitización" de la ayuda*. *Documentación social*, nº 136, 2005, p. 25-42.

_____; SCHÜNEMANN; Julia. *El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda*. In: SANAHUJA, José Antonio (org.). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Editora Complutense, Madrid, 2012.

SEGUY, Franck. *Para compreender a recolonização do Haiti*. *Revista Outubro*, n. 22, 2º semestre de 2014. Disponível em: <<http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-22-Artigo-04.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

SOGGE, David. *Los donantes se ayudan a sí mismos. Plataforma 2015 y más, Editorial 2015 y más*, Madrid, 2015. Disponível em: <www.2015ymas.org/documentos_ver.asp?id=215>. Acesso em: 29 set. 2017.

STERN, Maria; ÖJENDAL, Joakim. *Mapping the Security Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence? Security Dialogue*, v. 41, no. 1, 2010, p. 5-30.

TSCHIRGI, Necla. *Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing?* *International Peace Academy - Studies in Security and Development*, New York, dec. 2003.

Disponível em: <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/peacebuilding_as_the_link.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2014.

_____. Security and Development Policies: Untangling the Relationship. International Peace Academy: Bonn, 2005.

WHITE HOUSE. The National Security Strategy of the United States of America. September, 2012. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

Recebido em: 20/07/2019

Aceito em: 15/01/2020