

Países árabes: entre a segurança nacional e a segurança humana

A segurança humana não é uma alternativa à segurança nacional. Ao contrário, esta é um dos meios de atingir aquela. É importante destacar os efeitos da ocupação do Iraque pelos Estados Unidos para a segurança humana, assim como sua influência sobre a política, a economia e a cultura dos países árabes. Está claro que dois elementos são indispensáveis para enfrentar as raízes dos problemas de segurança humana na região: ações por parte das organizações da sociedade civil e uma transformação das políticas institucionais.

Rede de ONGs Árabes para o Desenvolvimento
Ziad Abdel Samad¹

“Em sua expressão mais simples, segurança humana são todas aquelas coisas que homens e mulheres mais valorizam em qualquer parte do mundo: alimentação suficiente para a família, habitação adequada, boa saúde, escola para as crianças, proteção contra a violência infligida pelos seres humanos ou pela natureza e um Estado que não oprima seus cidadãos e cidadãs e governe com seu consentimento.”

Louise Frechette, vice-secretária-geral das Nações Unidas

“A segurança humana se refere à qualidade de vida das pessoas de uma sociedade ou nação. O elemento essencial da segurança humana são os direitos humanos.”

Ramesh Thakur, Universidade das Nações Unidas

Essas citações resumem o conceito de segurança humana como ele é compreendido hoje. Houve uma mudança de foco do Estado (segurança pública) para o indivíduo, como ser humano e cidadão/cidadã (segurança privada). Essa mudança de significado foi resultado do avanço da globalização neoliberal com todas as suas implicações. A nova perspectiva global

minimizou a importância das fronteiras e gerou o reconhecimento de que a segurança do Estado é essencial, porém não é suficiente para garantir o bem-estar individual.

É importante assinalar que a segurança humana não é uma alternativa à segurança do Estado, porém são conceitos complementares, pois a segurança do Estado deve ser vista como um dos meios para alcançar o fim, que é a segurança humana. O conceito de segurança humana “pode até exigir que as pessoas sejam protegidas dos seus Estados”,² em situações em que os grupos dominantes não servem ao povo, mas a interesses antidemocráticos para se perpetuarem no poder. A democracia implica em um processo rumo a uma sociedade mais responsável e consciente, onde a segurança comum e a segurança individual sejam garantidas e respeitadas.

No início deste século, a noção de segurança foi expressa relacionando os conceitos de segurança internacional, segurança estatal e segurança humana.³ A segurança internacional, que é principalmente identificada com a globalização, está dirigida à proteção dos interesses das empresas transnacionais e vinculada ao peso

das organizações internacionais e dos atores estatais, aos mercados interdependentes e à estabilidade como um bem público. Embora a segurança do Estado seja vinculada principalmente à soberania e às questões de fronteiras, tende a priorizar a segurança dos investimentos.

No caso do mundo árabe, é essencial destacar os efeitos sobre a segurança humana causados pela ocupação estrangeira do Iraque e pelo expansionismo dos Estados Unidos, expressos em seu desejo de influenciar a política, a economia e a cultura da região. Os dois principais conflitos no mundo árabe – entre Palestina e Israel e aquele que ocorre no Iraque – representam uma fonte fundamental de instabilidade global e divisão política, ameaçando a segurança além das fronteiras dos países diretamente envolvidos. Esses conflitos não somente resultaram em perdas de vidas e danos à propriedade, como também são as causas principais de uma instabilidade que obstrui o desenvolvimento social, econômico e político, privando os países árabes da oportunidade de atrair investimentos estrangeiros, e agrava os fatores que favorecem a emigração de recursos humanos altamente qualificados.

Os países árabes têm sido governados por uma sucessão de regimes antidemocráticos que frustraram o desenvolvimento de movimentos democráticos e o respeito aos direitos humanos. Seus regimes políticos repressivos são bons para controlar e oprimir os próprios povos, porém têm desempenho medíocre como parceiros e negociadores globais e nas decisões nesse nível. Essa situação continuará enquanto os líderes árabes não compreenderem a importância do empoderamento de seus povos,

¹ Diretor executivo da Arab NGO Network for Development (Rede de ONGs Árabes para o Desenvolvimento). O autor agradece a ajuda de Kinda Mohamdieh.

² Palavras de Paul Heinbecker no texto “Peace theme: human security”, apresentado na Conferência de Lysoen, presidida pelo ministro de Relações Exteriores da Noruega, ocorrida em 19 e 20 de maio de 1999. Disponível em: <www.peacemagazine.org/archive/v15n4p12.htm>. Acesso em: 17 out. 2004

³ Segundo Francisco Rojas Aravena, diretor da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), Chile. Ver o texto “Human security: emerging concept of security in the twenty-first century”, de 2002. Disponível em: <www.unidir.ch/pdf/articles/pdf-art1442.pdf>. Acesso em: 22 set. 2004.

como forma de empoderar a si próprios. O Relatório do Desenvolvimento Humano sobre a Região Árabe,⁴ publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) em 2002, destacava a ausência de democracia na região e a necessidade de democratização dos Estados árabes, como condição principal para assegurar o desenvolvimento sustentável e evitar mais conflito e instabilidade na região.

Reestruturação econômica e desastre

Tanto em termos de sua inserção nos mercados internacionais como em relação aos acordos comerciais regionais, fica claro que a região árabe não está tão avançada como outras regiões do mundo. A parcela das economias árabes no Produto Interno Bruto (PIB) global fica entre 2,8% e 3%. As nações árabes têm demorado a aderir aos acordos comerciais globais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), e a maioria dos países da região avançou pouco no fortalecimento das capacidades locais para enfrentar os desafios dessa integração. Os países árabes não foram suficientemente flexíveis para implementar as mudanças necessárias a fim de reestruturar suas economias e abri-las a parcerias globais.

Mesmo os passos dados na direção da privatização e da abertura de mercado não incluíram medidas apropriadas para proteger da competição estrangeira os mercados locais, produtos e mão-de-obra. A maior parte desses processos ocorreu sob regimes antidemocráticos, que não possuíam o nível mais básico de transparência. A influência dos países árabes em organizações globais e regionais, como a OMC e a Parceria Euro-mediterrânea, assim como nos acordos de livre comércio e na economia global em geral, é ainda marginal, e esses países estão longe de serem capazes de defender seus próprios interesses e os direitos de seus povos.⁵

Além disso, os Estados árabes até agora não conseguiram estabelecer parcerias econômicas regionais ou desenvolver políticas de cooperação eficazes, como estratégia para fortalecer sua posição e enfrentar os desafios de uma economia global. Em consequência disso, o intercâmbio econômico entre os países árabes não ultrapassa 8% do intercâmbio total da região no mercado global.

O envolvimento de instituições financeiras internacionais (IFIs) na região árabe cresceu nas duas últimas décadas. O apoio condicional e os programas de ajuda propostos pelas IFIs representam um desafio significativo, especialmente pela ausência de estratégias e políticas de desenvolvimento locais e regionais.⁶ Políticas macroeconômicas e programas de ajuste estrutural inadequados têm, com frequência, levado à recessão econômica.

Nas últimas três décadas, o crescimento econômico na região árabe tem sido de aproximadamente 4%, o que está próximo da taxa de crescimento da população, resultando na estagnação do crescimento *per capita*. Além disso, as políticas implementadas causaram altas taxas de inflação, ultrapassando 12% na década de 1990, com uma queda de 51% nos investimentos estrangeiros diretos.⁷ A exposição dos investidores e produtores locais à competição das empresas transnacionais também apresenta um desafio significativo e ameaça à soberania nacional.

Economias em transição do socialismo, como Egito, Lêmen, Tunísia e Argélia, implementaram um programa de ajuste estrutural nas duas últimas décadas, porém esses países tiveram resultados medíocres, não atendendo às necessidades nacionais.

Depois do fim da guerra civil no Líbano, em 1990, o Plano Nacional de Reabilitação Econômica, recomendado basicamente pela Bechtel⁸ e implementado pelos governos

libaneses durante a última década, teve resultados desastrosos. O país terminou acumulando um déficit orçamentário enorme, superior a 40% (chegando a 55% em alguns anos), e as dívidas ultrapassaram 180% do PIB. Na conferência sobre o Líbano (Paris II), ocorrida na capital francesa, em novembro de 2002, o Fundo Monetário Internacional (FMI) foi encarregado de monitorar a implementação de outro programa de ajuste estrutural.

Apesar das provas de que as medidas patrocinadas pelas IFIs estão de fato agravando os desafios enfrentados pela região, espera-se que essas instituições cumpram, nos próximos anos, um papel importante no Iraque, na Síria e na Líbia.

Antiglobalização e fundamentalismo

Embora tenham ratificado os tratados sobre direitos humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e outras convenções relacionadas ao tema, os Estados árabes o fizeram com muitas reservas e não formularam políticas efetivas para implementar suas recomendações. Além disso, a região tem expressado uma desconfiança crescente na eficácia do sistema da ONU.

Vale a pena mencionar o discurso duplo usado por certos países em relação à legislação internacional. Embora os Estados Unidos tenham liderado a guerra para desarmar o Iraque de suas supostas armas de destruição em massa (ADM), todo mundo sabe que Israel possui suas próprias ADMs, o que constitui uma ameaça à estabilidade de toda a região. Depois de quase um ano de ocupação, o mundo está agora consciente das informações distorcidas que os Estados Unidos disseminaram para justificar sua ocupação do Iraque. Além do mais, as resoluções da ONU sobre a Palestina não são implementadas, enquanto outras resoluções são aplicadas imediatamente – no Iraque e em outras partes do mundo.

No contexto de desigualdades sociais, políticas e econômicas – e também do costume de usar discurso duplo em relação às leis internacionais –, o processo acelerado de globalização está ameaçando as identidades dos povos, culturas, religiões e tradições sociais da região. Isso teve como consequência o crescimento dos movimentos antiglobalização, fato que tem levado países árabes a adotarem diferentes tipos de isolacionismo. Surgiram várias formas de extremismo, e o fundamentalismo religioso tornou-se mais vigoroso. Ele tem sido

4 Disponível em: <www.undp.org/rbas/ahdr/>. Acesso em: 22 set. 2004.

5 Doze países árabes são membros da OMC, cinco são observadores e dois solicitaram a admissão (enquanto três ainda não solicitaram). Sete países árabes assinaram o acordo da Parceria Euro-mediterrânea, e os países do Golfo negociam um acordo com a União Européia. O Marrocos e a Jordânia assinaram acordos de livre comércio com os Estados Unidos, o Egito está atualmente em negociação e os países restantes foram convidados a iniciar negociações com Washington.

6 O caso libanês é um exemplo excelente de como o FMI impõe as reformas aos países devedores para considerar a reestruturação da dívida.

7 HOUBAYKA, Louis. Globalization and the Arab economy. *An-Nahar*, 16 jan. 2004. Disponível em: <www.annaharonline.com>.

8 Bechtel é a empresa de engenharia, reconstrução e telecomunicações, vinculada estreitamente ao governo dos Estados Unidos, que foi contratada para reconstruir a infra-estrutura do Iraque. Sobre a empresa, ver os sites <www.bechtel.com> e <www.bechteltelecoms.com>.

principalmente vinculado ao Islã⁹ e, portanto, ao mundo árabe, onde pessoas muçulmanas constituem a maior parcela da população. Por esse motivo, o mundo árabe está sendo identificado como uma grande ameaça à segurança global, e o povo árabe tem sido submetido a opiniões tendenciosas e a estereótipos preconceituosos.

No âmbito estatal, a segurança das nações árabes pode ser medida pelo grau de soberania e de proteção das fronteiras. As ameaças permanentes à soberania geradas pelo conflito árabe-israelense introduziram grandes desafios nas agendas de desenvolvimento dos países árabes. Contudo, entre os muitos fatores que impedem o progresso nessas agendas, destaca-se o fato de quase todos os países serem governados por juntas militares que haviam tomado o poder por meio de golpes de Estado.

Assim, foi dada prioridade às ameaças externas, com a palavra de ordem “O único grito é o grito de guerra”, marginalizando as necessidades sociais e econômicas dos povos. Além disso, a alocação da maior parte dos orçamentos nacionais para a militarização e a compra de armas, assim como a ausência de democracia e as restrições impostas à participação das organizações da sociedade civil, resultou na perda de oportunidades para avançar em diferentes campos do desenvolvimento e no enfraquecimento de estruturas governamentais e dos processos decisórios.

A “guerra contra o terrorismo” está mudando o conceito de segurança na região, afastando o foco do indivíduo para enfatizar outra vez o Estado. Em nome das liberdades individuais e dos direitos humanos e, portanto, em nome da segurança humana, têm sido direcionados esforços globais para contrabalançar os impactos negativos das es-

truturas debilitadas e antidemocráticas das sociedades árabes, que se manifestaram no crescimento do fundamentalismo religioso. No entanto, isso não enfrenta as causas dessas tendências extremistas, que estão na perda do sentido de valor do indivíduo nas sociedades árabes e na disseminação dos regimes antidemocráticos que centralizam o poder de Estado.

Entretanto, é essencial diferenciar os três tipos de ameaças à segurança humana na região: primeiro, as ameaças que derivam da ocupação e da guerra que afetam a região inteira; segundo, as ameaças que resultam dos acordos de livre comércio e das conseqüências da globalização corporativa para o desenvolvimento em geral e para os indicadores de desenvolvimento humano em particular; e, terceiro, as ameaças internas específicas de cada país árabe, cujas raízes estão fincadas nas práticas antidemocráticas de seus regimes, nas violações dos direitos humanos e na deterioração das condições de vida.

O papel não-regulado da religião nos países árabes e a incapacidade de fortalecer o secularismo continuarão a apresentar uma ameaça à segurança humana. A maior parte das guerras do último século tinha raízes em conflitos étnicos (como as relacionadas aos povos curdo, berbere e saaráui) e religiosos (Líbano, Argélia, Egito e Sudão). Enquanto as questões religiosas não forem separadas da vida política e social, serão uma ameaça significativa à segurança humana de cidadãos e cidadãos árabes.

O fundamentalismo religioso, um aspecto central do atual conceito de terrorismo global, não tem suas raízes numa única fonte. No entanto, a situação dos países árabes e as condições nas quais vivem os povos árabes tiveram um papel significativo no aumento do fundamentalismo na região. Na maior parte dos países, as eleições não são livres e justas, a participação das mulheres é muito restrita, as organizações da sociedade civil continuam a enfrentar limitações consideráveis em relação a seu direito de existir e à sua capacidade de cumprir um papel ativo, há um controle estrito do Estado sobre as associações civis e não existe mídia independente.

Todos esses problemas são internos a cada um dos países árabes e poderiam ser enfrentados independentemente do conflito regional. Contudo, um novo item na agenda da política mundial – a guerra contra o terrorismo – tem prejudicado esse avanço, ao

focalizar nas respostas repressivas de curto prazo, em vez de enfrentar as causas subjacentes relacionadas a desigualdade social, exclusão, marginalização e opressão, tanto dos Estados como de indivíduos.¹⁰

Ameaças internas à segurança humana

O conflito entre a Palestina e Israel e suas questões de segurança vêm afetando toda a região há mais de 50 anos. Os desafios produzidos pela globalização liderada pelas empresas, sejam de ordem econômica, política, social ou cultural, afetam os Estados árabes tanto quanto atingem outros países em desenvolvimento. No entanto, a tendência que prevalece de explicar todos os males dos Estados árabes fazendo referência a esses contextos impede a introdução de melhores condições da segurança humana na região. Para um melhor entendimento dos aspectos essenciais da segurança humana nos países árabes, deve-se fazer uma distinção entre as ameaças que afetam toda a região e as ameaças internas de cada Estado. É crucial entender que a segurança do indivíduo nos países árabes não depende somente da segurança das fronteiras nacionais e da solução dos conflitos na região.

Embora muitos aspectos da segurança humana (respeito aos direitos humanos, liberdade diante das privações e do medo, alimentação, habitação e educação adequadas) sejam suprimidos em áreas de conflito, como na Palestina e no Iraque, isso não significa que deva ocorrer o mesmo em outros países árabes. No entanto, os conflitos na região geram obstáculos significativos para os países vizinhos à Palestina e ao Iraque, desestabilizando o processo de decisão política e privando-os de muitas oportunidades para atrair investimentos estrangeiros. Assim, é essencial que os Estados e líderes árabes compreendam que têm o poder e a capacidade de fortalecer a segurança humana em seus países. Esse processo de empoderamento, que os governos poderiam iniciar dentro de seus próprios países e com apoio de sua população, é um requisito para ajudar as causas da Palestina e do Iraque e apoiar seus respectivos povos. Um Estado que seja débil internamente não pode oferecer apoio a outro, enquanto aquele cujo povo

9 Os fundamentalismos religiosos, sejam cristãos, judaicos ou islâmicos, estão crescendo em todo o mundo. Esse fenômeno ocorre nos Estados Unidos, onde os interesses da ultradireita judaica, aliada a grupos cristãos neoconservadores, tiveram uma influência importante na política externa dos Estados Unidos. Além disso, o sionismo, como ideologia ultrajudaica, defende a matança de crianças e civis da Palestina em nome da Torá e da crença de que judeus e judias, como o “povo eleito”, têm o direito exclusivo de viver na Terra Santa. Esses grupos, nos Estados Unidos e em Israel, não enxergam as violações dos direitos humanos que sofrem diariamente civis de origem palestina no território ocupado. No entanto, no caso de outras religiões que não o Islã, o rótulo de “fundamentalista” não é aplicado indiscriminadamente a todos(as) os(as) fiéis.

10 BAJPAI, Kanti. Human security: concept and measurement. Disponível em: <www.nd.edu/~krocinst/ocpapers/ab5_19_1.html>. Acesso em: 17 out. 2004

está empoderado pode mobilizar recursos de maneira mais eficaz e consolidar sua própria soberania e políticas nacionais.

No mundo árabe, a opinião geral é a de que “a segurança estatal continuará frágil até que a segurança regional seja alcançada, o que torna difícil falar de segurança humana como conceito independente e completo. Ademais, o fato de os mecanismos de direitos humanos estarem submetidos a um discurso duplo mina o conceito de segurança humana”.¹¹

Fica evidente nessa declaração uma falta geral de compreensão de que a segurança estatal e regional não são os únicos fatores que determinam os padrões de segurança humana de um país. A liberdade diante das privações e dos medos também cumpre um papel fundamental no fortalecimento do senso de segurança de uma pessoa. A liberdade diante de privações começa com a implementação de políticas e estratégias econômicas saudáveis, que tenham como meta a justiça social. Essa liberdade pode ser ainda mais consolidada pelos governos, por meio da luta contra a corrupção e malversação dos recursos públicos. A liberdade diante do medo depende do respeito aos direitos humanos e de sua consolidação, assim como da postura do governo de apoiar as pessoas, no lugar de reprimi-las e desrespeitá-las.

O papel das ONGs e dos movimentos sociais

Algumas pessoas dirão que o objetivo daqueles países que fazem a guerra contra o terrorismo é exercer pressão sobre os regimes árabes para que introduzam reformas políticas que promovam a democracia. No

caso da guerra contra o terrorismo, entretanto, essas reformas estão sendo implementadas por meio do uso de coerção, enquanto no contexto da OMC e da Parceria Euro-mediterrânea elas foram defendidas sem recorrer à ameaça de ação militar. Como já foi dito, os avanços têm sido em geral lentos. No entanto, mesmo um processo lento de integração à OMC e à Parceria Euro-mediterrânea pode ser considerado um sinal positivo, desde que reflita um enfoque construtivo de introduzir mudanças necessárias que beneficiem a nação como um todo, e não somente uns poucos interesses empresariais. Nesse sentido, as regulamentações impostas como condição para entrada nessas organizações estão se transformando em motores fundamentais das mudanças na região – sejam econômicas (criação de uma zona de livre comércio), sociais (intercâmbios culturais) ou políticas (democracia e direitos humanos).

Entretanto, como observa o relatório de Barein: “O acesso de Barein à OMC teve um efeito positivo nos processos de democratização e promoção dos direitos humanos. Porém, a estratégia dos Estados Unidos de combinar a guerra contra o terrorismo com a reforma dos regimes aliados, como em Barein, embora positiva no curto prazo, pode ser negativa no longo prazo”.¹² Assim, a adoção de reformas políticas estruturais para assegurar um ambiente favorável às empresas transnacionais, no lugar de segurança humana para a população, causará rupturas em todo o processo e trará conseqüências negativas para a segurança interna no longo prazo.

Os conflitos mais violentos do século 20 foram travados em nome da religião, da política, da etnicidade ou da superioridade racial.¹³ Não somente os países pobres estão envolvidos em guerras – “os maiores conflitos nesse século foram travados entre alguns dos povos mais ricos. Isso significa que são necessários enfoques políticos para as questões de segurança humana”.¹⁴ Entre esses enfoques políticos está o direito das “organizações não-governamentais (ONGs) de reconstruírem a segurança”.¹⁵ É essencial reconhecer o papel vital das ONGs na contribuição de estratégias que atendam aos padrões de segurança humana e no trabalho por uma melhor compreensão do conceito de segurança humana na opinião pública.

As ONGs poderiam aproveitar com sucesso esse conceito das esferas acadêmicas e políticas, introduzindo-o na arena da compreensão e da consciência pública, e dando-lhe um enfoque prático e direcionado às mudanças. O papel das organizações da sociedade civil árabe é essencial no processo de enfrentar as raízes dos problemas de segurança humana nos Estados árabes, trabalhando os temas: direitos humanos, direitos da mulher, direitos das crianças, seguridade social, segurança alimentar, habitação etc. No entanto, esse processo exigirá a transformação das políticas institucionais e dos valores nos Estados árabes, de modo a permitir que as organizações civis árabes consigam legitimidade e autonomia, assim como um marco legal que empodere seu trabalho. ■

11 Extraído de um discurso de Amro Mousa, secretário-geral da Liga Árabe.

12 Ver o texto “Bahrain: progress and obstacles on the road to human security”, da Bahrain Human Rights Society, incluído na edição em inglês do *Social Watch 2004*.

13 BAJPAI, op. cit.

14 HEIBENCKER, op. cit.

15 Ibidem.