
Resenha **Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory**

Mathias Albert, David Jacobson e Yosef Lapid (eds.). Minneapolis, University of Minnesota Press, 2001, 349 páginas.

Joyce Anne Rodrigues Monteiro

Nos últimos anos tem ocorrido uma produção intensa de uma literatura que contesta os pressupostos nos quais se assentam as principais teorias – o *mainstream* – das Relações Internacionais. O livro organizado por Albert, Jacobson e Lapid apresenta mais uma contribuição de peso a esse novo olhar que se propõe a questionar a ontologia desse campo de estudo. Entretanto, engana-se quem imagina que o presente volume se restringe ao debate entre os teóricos da área. A discussão se enriquece justamente ao abrir espaço para a contribuição de autores de outras áreas como Geografia, Sociologia e Ciência Política, levantando a questão do isolamento da disciplina impedir a contribuição de uma perspectiva multidisciplinar que possibilite a revisão de seus conceitos em uma ordem global em mudança.

Como resultado das atividades do Grupo *Las Cruces* formado a partir de dois simpósios realizados na New Mexico State University, em Las Cruces, e uma conferência em Aschaffenburg, Alemanha, a tria-

de identidades, fronteiras e ordens permeia os diferentes trabalhos como uma proposta para se avaliar a mobilidade e fluxos por trás desses conceitos, tradicionalmente vistos como estáticos nas teorias sociais. Tal empreitada inclui uma revisão da epistemologia positivista que, como ressalta Yosef Lapid na introdução ao livro, está ligada diretamente a um compromisso ontológico onde a realidade é vista de forma cristalizada e permanente, e onde as mudanças são relegadas a segundo plano. Porém, segundo este autor, somente com uma abordagem ancorada em modos de pensamento baseados em processos e relações pode-se entender as transformações históricas nas relações internacionais. Logo, uma análise das identidades, fronteiras e ordens requer tratá-las não isoladamente, mas como processos co-constitutivos onde tais conceitos se constroem em relações intercambiantes.

O padrão apresentado pela tríade representa conceitos-chave para estabilização do mundo refletidos em três diferentes “momentos” através das identidades (em relação aos Estados nacionais), fronteiras (desenhadas por linhas territoriais) e ordens (configurações de poder entre Estados soberanos). Nesse sentido, é necessário situá-los partindo da noção de territorialidade sedimentada desde 1648 com a Paz de Westphalia. Eis porque a primeira parte do livro é dedicada justamente a artigos que tratam dos desafios colocados pela globalização ao moderno sistema de Estados. O artigo de Albert e Brock faz uma análise das relações constitutivas entre território e nação buscando demonstrar como a territorialidade serviu para organizar o espaço, embora esta sozinha não tenha sido suficiente para criar o sistema de Estados tal qual existe na atualidade. Mudanças tecnológicas, econômicas e políticas levaram, então, a uma nova forma de legitimidade política por meio da construção da nação em um processo co-constitutivo. Segundo esses autores, embora a nação não tenha sido uma consequência necessária da territorialização, sua construção se associa a esta última de uma forma histórica e bem-sucedida.

Resenha

No entanto, eles enfatizam que o processo de globalização tem colocado em xeque as relações entre sociedade e comunidade, chamando a atenção para o paradoxo no qual se ampara a ordem westphaliana ao tentar unificar em um mesmo espaço Estados, nações e sociedades. Portanto, o que está sendo colocado em jogo não são só as preferências nacionais, como o próprio conceito normativo do que é o internacional.

A perspectiva voltada para o desafio às fronteiras abordado por esses dois autores abre inevitavelmente o debate para as questões de segurança diretamente atrelada ao estabelecimento de uma ordem internacional e doméstica, como ilustram os três capítulos seguintes. Como acentuam Mansbach e Wilmer, as mudanças nas formas como a violência é problematizada têm levado a uma reestruturação das instituições de segurança, assim como de suas fundações normativas. Isso implica a própria contestação da capacidade dos Estados em delimitar uma comunidade moral estável e em suprimir outras identidades por meio da guerra. Para esses autores, a natureza estadocêntrica do sistema internacional tem impedido a compreensão da violência de outros atores dentro do quadro normativo desenvolvido a partir da idéia de “civilização” como base ideológica para a identidade ocidental, centro da ordem mundial. Mas, a violência de atores não-estatais contra o Estado, ao expressar uma ameaça à ordem internacional, como muito bem salienta o artigo, tem chamado a atenção para novas formas de guerra e de autoridade que põem em dilema as regras do sistema moderno de Estados, amparadas nas idéias hegemônicas do mundo ocidental, denotando mudanças nesse sistema.

A relação da moralidade com o sistema internacional é retomada no capítulo de Ronnie Lipschutz, para o qual a manutenção das fronteiras está diretamente ligada ao papel disciplinador do Estado. O autor analisa como a moralidade foi estabelecida a partir de Westphalia, primeiramente através da figura do monarca como personificação da soberania, sendo esta transferida após a Revolução Francesa para o

povo. Essa idéia de “demonização” do Outro a partir das fronteiras nacionais, delimitando zonas de ordem moral e desordem imoral, tornou-se perene com o fim do Socialismo, contrariando não só a organização política mundial, mas a própria forma como as relações internacionais têm sido pensadas/praticadas pelos teóricos realistas. Para Lipschutz, a moralidade do Estado está sendo suplantada pela moralidade do mercado, criando novas identidades que não se encaixam mais na díade Estado e Nação. No entanto, a moralidade continua a ser apropriada pelo Estado ao imaginar novas faces para o inimigo, seja através dos imigrantes, do terrorismo ou de Estados autoritários expressando-se mediante uma repressão disciplinar, onde a guerra é exercida por outros meios além do uso da força, como a publicidade e normas internacionais¹. De certa forma, essa análise pode ser complementada pelo artigo de Didier Bigo que ressalta a tendência à convergência entre a segurança interna e externa e, como resultado, entre as instituições da polícia e exército em um mundo onde as cercas identitárias estão substituindo as cercas territoriais. O autor chama a atenção para o papel crescente das agências de segurança que constroem socialmente os problemas do crime e da segurança interna por meio de práticas discursivas que contam com o apoio dos políticos e da mídia. Nesse quadro, uma lista de novas ameaças com conotações econômicas, políticas, ecológicas e sociais têm tornado necessária uma revisão das questões tradicionais de defesa e segurança, colocando em questão as dualidades presentes nas teorias tradicionais de relações internacionais. Assim, torna-se cada vez mais difícil opor a segurança estatal e nacional à segurança ligada à identidade e ao social não só a partir das fronteiras físicas, como também das noções de interno e externo, presentes no imaginário político, perante os fluxos transnacionais crescentes. O processo de segurança interna, nesse sentido, acompanhou a mudança da atitude do Estado, fazendo com que ele cada vez mais reivindique o papel de garantidor da segurança do indivíduo, o que justifica o controle das populações mesmo além de seu território. Diante do “inimigo” que não mais se

Resenha

restringe ao espaço exterior das fronteiras territoriais – vide a “ameaça” personificada pelos imigrantes -, a polícia e as Forças Armadas estão cada vez mais interconectadas, tornando difícil delimitar as divisões entre as duas instituições.

Os dilemas envolvendo as interconexões entre identidades e fronteiras também são abordados por Chris Brown, mas em uma revisão do debate, na teoria política internacional, entre cosmopolitas e comunitaristas. O autor coloca as contradições presentes no pensamento liberal partindo da noção de um contrato social que historicamente se ancorou em uma sociedade territorialmente e culturalmente delimitada. Nesse sentido, o ideal liberal da inexistência de fronteiras coloca o desafio de como conciliar as desigualdades de riqueza e chances de vida com o sistema de bem-estar ocidental. Segundo Brown, diferentes concepções sobre a natureza das identidades demarcam as duas perspectivas. Assim, se para os cosmopolitas a identidade fundamental é aquela que une a raça humana, tornando as fronteiras essencialmente arbitrárias, para os comunitaristas a diferença cultural possui importância maior. Através da contraposição entre essas duas abordagens, o autor demonstra como a identidade, ao se pautar na diferença, provoca sempre a delimitação de fronteiras que constroem a noção do Outro. Fronteiras essas que, com a globalização, perderam a sua característica meramente física e tornam uma saída para esse debate ainda distante.

Esse último aspecto coincide com as questões suscitadas por David Newman em seu artigo ao explorar as realidades territoriais cambiantes no sistema de Estados. As fronteiras aqui são analisadas como construções sociais, espaciais e políticas que permitem, conjuntamente com as políticas de identidade, a organização das sociedades. Newman diferencia, as fronteiras (*frontiers*) dos limites (*boundaries*), uma vez que estes são linhas imperfeitas diretamente relacionadas a aspectos físicos, enquanto as fronteiras demarcam a partir do limite a relação do Estado com a região circundante mediante seu de-

envolvimento socioeconômico e espacial. Ao entender as fronteiras, então, como reflexo do discursos políticos, o autor busca demonstrar por que as teorias do “desaparecimento dos limites (*boundaries*)”, baseadas nas inovações tecnológicas e políticas recentes no mundo ocidental, só ganha sentido em algumas partes do globo. Afinal, as fronteiras terminam por ser uma área indefinida que são apropriadas pelas elites de cada Estado conforme a importância que eles conferem às linhas limites, adicionando ou não recursos em uma região, e se a cooperação entre os Estados permite o livre movimento de bens e pessoas. Nesse contexto também a identidade desvincula-se cada vez mais de seus limites territoriais, ressaltando as novas formas existentes de ordenação do espaço na relação com o Outro, não mais somente em um espaço meramente físico, no mundo globalizado². Esse último artigo demonstra, enfim, de que forma uma revisão dos conceitos de outras disciplinas como a Geografia também podem interagir com as mudanças nas Relações Internacionais.

A segunda parte do livro trata de questões já abordadas na primeira, ainda que de forma marginal, tais como as migrações, a cidadania, a democracia e os movimentos sociais. Mais propriamente, os autores desse segmento vão tratar das problemáticas ligadas a essas forças que desafiam o protagonismo do moderno sistema de Estados, acentuando as novas configurações das identidades, fronteiras e ordens. É nessa direção que David Jacobson investiga o significado crescente que desenvolvem as regras judiciais e administrativas em um mundo que envolve mais especialização, diferenciação e complexidade. Ele examina as formas políticas globais que complementam o sistema moderno de Estados, em especial o papel proeminente do direito internacional, o qual sofreu não só um desenvolvimento quantitativo, como qualitativo, concentrando-se no indivíduo ao invés do Estado. Isso se deve a práticas como o aumento dos tratados multilaterais, a referência crescente aos direitos humanos, o uso da dupla cidadania e da dupla nacionalidade, e a presença cada vez maior de estrangeiros

em sociedades ocidentais, apontando para a crise da associação entre Estado e nação. Desse modo, torna-se fundamental reconhecer o papel da migração como promotora da reestruturação da ordem internacional, ao desvincular a organização da identidade do Estado, levando a novas formas de construção de fronteiras, além do significado físico. Portanto, para o autor, o que caracteriza a mudança desse mundo pós-Westphalia é a estrutura de um contrato social que assume, inclusive, conotações morais. O texto aborda, em outros termos, a questão já muito debatida entre construtivistas e institucionalistas sobre a ordem normativa global, que regula, não só os Estados, mas as relações entre outros atores por meio de instituições legais internacionais.

Os efeitos dessas normas para a democracia como forma de equilíbrio entre a coletividade e a política é o tema explorado no artigo de Antje Wiener ao buscar desenvolver as possibilidades de uma ordem democrática além dos limites do Estado-nação. Como enfatiza a autora, as práticas e normas ao se co-constituírem levam ao estabelecimento de alternativas a uma democracia que suplanta os discursos apropriados pelos atores estatais, levando à construção de uma nova ordem. Mas deve-se também reconhecer que novos atores, ao atravessarem as fronteiras nacionais — tais como os migrantes e movimentos transnacionais, conjuntamente com os acordos institucionais — têm desafiado o poder soberano dos Estados-nação. Dessa maneira, ao não seguir o procedimento democrático formal, eles reescrevem as fronteiras e o exercício da política mediante formas não-convencionais de cidadania. Como demonstra Wiener, nem sempre essas práticas são percebidas pelos teóricos que estudam a democracia, o que explicita um déficit democrático nos modelos adotados entre o nacional e o supranacional.

A importância dessas práticas são ilustradas no texto de Rey Koslowski ao tratar da dupla nacionalidade que se, no passado, não era adotada pelos Estados, tem sido cada vez mais admitida. Como demonstra o autor, o regime de manutenção de fronteiras existente des-

de o fim da Primeira Guerra está sendo contestado por uma prática que se inicia primeiramente no ambiente doméstico, mas que atinge diretamente a ordem tradicional amparada na identidade política. Esse regime ocorreu como uma forma dos Estados delimitarem suas fronteiras juridicamente através de sua população, o que inclui também a dimensão da segurança atrelada ao problema de múltiplas lealdades. Entretanto, com o fim da Guerra Fria e o fenômeno da migração, esse regime passou a ser pressionado por leis domésticas e práticas administrativas. O texto de Koslowski é instigante por demonstrar justamente como a dupla cidadania, ao acessar as várias identidades forjadas no processo de globalização – ou mesmo a sua negação –, pode permitir a construção de uma nova ordem, uma vez que mudanças nas práticas sociais iniciadas no plano doméstico levam também a mudanças nas normas constitutivas do sistema internacional.

Questões como essas suscitadas pela migração transnacional são retomadas no artigo de Martin Heisler, que aponta a importância desta ao colocar indagações sobre a identidade coletiva e a identidade individual, ao promover mudanças nas ordens sociais e ao provocar distúrbios quando ressalta a permeabilidade das fronteiras. A forma como a migração vem sendo tratada pelas políticas dos países, por levar ao estabelecimento permanente de estrangeiros nos últimos anos, acentua, de fato, a maneira como os padrões sociais estão sendo mudados na globalização. Nas democracias ocidentais, as normas de multiculturalismo provocam transformações das relações não só entre os Estados receptores e os de origem, mas entre os próprios indivíduos. Além disso, como já abordado acima, a migração torna as questões internas e externas mais próximas, especialmente no que diz respeito aos problemas de segurança. Nesse sentido, a migração problematiza a capacidade do Estado de controlar sua população no sistema internacional. No entanto, segundo o autor, nem todos os Estados respondem a esses desafios do mesmo modo, pois isso depende de como esses processos históricos geraram diferentes respos-

Resenha

tas entre os países. Aqui mais uma vez surge o paradoxo – já explorado por Chris Brown — da preservação das diferenças culturais diante das normas internacionais de direitos humanos. Porém, como muito bem lembra Heisler, a migração transnacional é importante exatamente por desafiar a própria noção de cidadania como mecanismo político para delimitar fronteiras no sistema internacional.

O tema das novas formas da cidadania volta a ser tratado no artigo final de Neil Harvey sobre o movimento zapatista. Ainda que sob outro prisma, o autor busca demonstrar como as rebeliões do Exército Zapatista construíram novas relações entre a cidadania e o Estado. Essa metamorfose só se tornou possível mediante o discurso de uma combinação de múltiplas identidades ao longo da história desse movimento. Mais uma vez, as práticas discursivas surgem como elementos essenciais para uma análise das mudanças sociais ao se traduzirem como formas de estabelecer fronteiras políticas. No entanto, Harvey vê nos antagonismos desses discursos justamente a possibilidade para o exercício da democracia, ao admiti-la como um processo e não como modelo estático ainda preso às amarras do Estado. Ao finalizar o livro com a análise de Chiapas, e não mais de Westphalia, o autor sugere novos rumos para a política além do tradicional sistema de Estados, rumos esses que obrigam uma releitura da visão conservadora da tríade identidades, fronteiras e ordens.

Concluindo, um dos méritos do livro está em trazer para o campo teórico das relações internacionais temas já demasiadamente discutidos em outras disciplinas, com especial destaque para a globalização. Vale, no entanto, enfatizar aqui a forma como esse conceito é tratado pelos diferentes autores. De forma geral, a globalização não aparece como uma noção homogenizadora da realidade contemporânea. Pelo contrário, as abordagens resumidas acima permitem enxergá-la como um processo complexo que envolve a desterritorialização e reterritorialização através de forças como o capital, a informação e o fluxo de pessoas. Ainda que as abordagens verifiquem a expansão da

Resenha

economia de mercado atravessando as fronteiras territoriais, é importante notar que nenhuma das análises considera a supressão do papel do Estado. Ao contrário, todas admitem uma revisão de sua atuação frente aos novos desafios colocados por outros atores, inclusive indivíduos. Como enfatiza Yosef Lapid, em um contexto histórico que continuou a privilegiar o território sobre princípios não-territoriais, a idéia do nacional foi eclipsada pela fórmula da soberania. Conseqüentemente, o “inter” se tornou um híbrido problemático, expressado pela mistura explosiva da construção hegemônica do Estado-nação, onde o hífen possui um caráter mítico, raramente desafiado politicamente ou problematizado teoricamente. Cabe pesquisar, nesse sentido, *quais* as novas formas e *com quais* novas formas políticas o Estado pode se transformar ao se dissociar da nação. É justamente essa tarefa que os autores procuram indicar em seus diferentes caminhos para analisar as problemáticas trazidas pela globalização. Um ponto em comum nessa direção é que todos vêem a União Européia como um exemplo dessa reconfiguração entre as questões interligadas das identidades, fronteiras e ordens, dando lugar a um novo medievalismo, que congrega um sistema político complexo e contraditório. Essa instituição supranacional, dessa forma, torna-se um espelho para possibilidades de troca entre as disciplinas das Ciências Sociais, intercâmbio do qual as Relações Internacionais podem ainda muito se favorecer...

Notas

1. Vale lembrar que o autor explica a relação entre moralidade e segurança em seu texto através da guerra de Kosovo e da Iniciativa de Defesa Estratégica.
2. A análise do autor é exemplificada a partir do conflito entre Israel e Palestina, ilustrando as interconexões existentes entre as identidades, fronteiras e ordens.