O Que e Quem é um Povo? O Conceito de Autodeterminação e o Debate sobre a Ontologia do Actor Internacional

Maria João Barata

Texto para apresentação no V Congresso da APCP, Aveiro, 4-6 de Março de 2010

Quando se aborda a autodeterminação em política internacional, das questões mais debatidas e complicadas de resolver – e também por isso mesmo das que mais têm feito evoluir a interpretação normativa deste conceito – têm sido as de saber *o que é um povo* – como se define, quais os seus atributos gerais – e *quem* é que se qualifica como sendo um povo para efeitos do exercício do direito de autodeterminação[1]. O contributo académico para este debate tem-se centrado sobretudo na questão dos processos de identificação que levam à formação de identidades colectivas e portanto está ligado à bibliografia sobre nacionalismo, movimentos sociais, identidade nacional e étnica, e por aí fora. Este era também um dos pilares em que eu estava a apoiar o meu trabalho (e daí o título e o resumo que eu inicialmente havia proposto para esta apresentação e que são os que constam ainda no Programa) até me ter apercebido de que existia uma questão muito menos considerada na bibliografia sobre autodeterminação, mas porventura muito mais pertinente do ponto de vista de RI, e que é *a da formação, não de uma identidade colectiva, mas de uma identidade corporativa, que supostamente personifica a representação de uma dada identidade colectiva*[2]*, e que assume, ou pretende assumir, a condição de actor internacional* para efeitos, por exemplo, de resolução de uma disputa de autodeterminação. Daí então ter alterado um pouco o título e o objectivo desta apresentação, que é agora o de relacionar o conceito de autodeterminação com o debate teórico em RI sobre a identidade ou a ontologia do actor internacional ou do

[1] É que a formulação convencional, presente em vários documentos internacionais, do direito de autodeterminação começa com a seguinte frase "Todos os povos têm o direito a dispor deles mesmos" – sendo este "dispor deles mesmos" uma tradução de "*self-determination*".

[2] Sobre a distinção entre tipos de identidade v. Wendt (1999: 225-231).

sujeito/objecto de RI, como se prefira (obviamente, a escolha de um ou outro destes termos não é teoricamente inócua, mas nesta fase ainda não estou completamente decidida a este respeito e, portanto, vou usá-los ainda indistintamente nesta apresentação).

Agora, para começar a 'desbastar' esta questão, vou-me apoiar numa citação de Robert Cox que eu achei especialmente sugestiva para a repensar a questão da ontologia do sujeito/objecto de relações internacionais:

> "Durante muito tempo, o 'internacional' foi considerado o equivalente do sistema interestatal. […U]m estado é uma entidade fixa […]. Contudo, o termo 'internacional' refere-se a outra coisa, a nação; e a nação não tem tal fixidez. […] Não existe um território definível para uma nação. Várias nações, no sentido de domínios de identidade colectiva, podem acotovelar-se umas às outras, ou justapor-se, no mesmo território, possivelmente em coexistência harmoniosa mas também, muito provavelmente, em conflito. *'Internacional', neste sentido, diz respeito à compatibilidade ou incompatibilidade de grupos humanos, que se auto-identificam, em contacto uns com os outros.*" (Cox, 2007: 515, ênfase minha)

Em relação à questão do actor político internacional, esta citação aponta para pelo menos três pontos que para mim são bastante pertinentes:

- Descentra o debate do seu enfoque no actor 'estado' para um nível teórico mais elementar e geral relativo a grupos humanos definidos pela *identidade* antes de o serem pelo território ou por uma estrutura governativa.

- Considera a existência desses grupos não em termos atomísticos, mas no quadro de um *espaço de relações*.

- Chama a atenção para a questão dos *processos* através dos quais esses colectivos humanos lutam pelo, e adquirem ou perdem, esse poder de "existir e agir" (Espinosa *apud* Ringmar, 2007: 190), enquanto unidades politicamente organizadas, no contexto de comunidades mais vastas; em última instância, no contexto de uma sociedade internacional.

Nesta linha de pensamento, pretendo então aqui propor uma grelha de leitura do processo de formação da entidade de autodeterminação no quadro institucional internacional como um processo que envolve três passos lógicos:

- Assumpção identitária por parte de um colectivo humano.
- Reconhecimento a esse colectivo de uma identidade própria – distinta e distintiva – por parte de outros.
- Um processo de integração social que institucionaliza essa identidade colectiva numa identidade corporativa, *ou vice-versa*.

  (Este último ponto remete para a questão da prioridade ontológica. Será que, em primeiro lugar, existem identidades colectivas [sociedades] que vão formar identidades corporativas [estados] que depois serão os actores do sistema internacional? Esta é a tese da prioridade ontológica do actor sobre o sistema, que é implicitamente assumida por neo-realistas e neoliberais e que foi explicitada e defendida também na área construtivista por Alexander Wendt. Entretanto, entendo que o inverso também pode ser argumentado – o que farei mais à frente – e que, em última análise, a resposta a esta questão varia consoante o contexto e, portanto, é sempre uma questão que requer investigação empírica – também voltarei a isto.)

Em todo o caso, e em termos de modelo teórico, estes três momentos de auto-assumpção, hetero-reconhecimento e institucionalização identitária entendo-os, como disse, como *passos lógicos*, e não como momentos sequenciados no tempo, uma vez que eles se articulam e se implicam mutuamente, podendo processar-se em simultâneo. Assim, e por exemplo em relação aos dois primeiros, há uma lógica de negociação e de condicionamento recíproco de identidades, seja no sentido em que o conceito de 'identidade' envolve uma definição de contornos – contornos físicos mas também sociais – seja no sentido que envolve também uma dimensão mais estatutária de definição de direitos e de obrigações recíprocos. Uma e outra destas dimensões, por sua vez, remetem para um enquadramento institucional que, ao mesmo tempo, pode ser visto como sustendo um campo de relações de poder. Este campo de relações de poder,

por sua vez, não existe de uma forma prévia, e abstracta, e acima dos actores que aqui estão em causa; pelo contrário, ele é, ao mesmo tempo, constitutivo de, e constituído por, esses actores. Finalmente, será importante articular esta grelha de leitura com uma abordagem empírica histórica ou, muito especificamente, genealógica, para determinar relações de causalidade em cada caso empírico, por si mesmo.

Voltando à autodeterminação, pretendo argumentar aqui que este conceito, no quadro institucional internacional, tem funcionado como um dispositivo – um dispositivo com contornos, ao mesmo tempo, jurídicos, ideológicos e políticos – ligado à formação de actores da política internacional, de duas maneiras: novos actores no sistema interestatal; mas também novos *tipos* de actores na sociedade internacional ou mundial, como se prefira.

Remetendo então para o debate sobre o estatuto ontológico do actor internacional, ele tem-se centrado quase exclusivamente sobre o 'estado', não obstante um conjunto de propostas teóricas cujo objectivo, ou pelo menos uma das consequências, é justamente o de tentarem abrir a questão a outros tipos actores, colocando o problema, para esse efeito, a um nível teórico fundamental.

Este debate evoluiu a partir do debate mais geral sobre a articulação agente/estrutura em RI, e emergiu na sua especificidade em 1992 no artigo "Anarchy is what states make of it" de Alexander Wendt. Do conjunto da bibliografia essencial[3] entretanto publicada sobre o assunto, podem-se 'arrumar' as várias questões e posições em torno dos seguintes eixos:

- A questão de saber se o estado (ou o actor internacional) deve ser tomado como um *dado*, ou seja, algo de natural que não chega a ser problematizado (positivismo); como uma *construção*, ou seja, uma identidade criada socialmente, seja por referência a um contexto estrutural ou a um processo

[3] Destaque-se um simpósio publicado em 2004 pela Review of International Studies em torno da questão 'Is the state a person?', justamente para discutir a tese de Wendt (Jackson, 2004a; b; Neumann, 2004; Wendt, 2004; Wight, 2004). Para além destas, são também de assinalar, entre outras, as seguintes referências: Bartelson (1998), Neumann (1996), Ringmar (1995, 1996, 2002), Wendt (1992, 1999), Weber (1998).

histórico; ou ainda como uma *contingência*, e portanto uma espécie de ilusão colectiva (Bartelson, 298-317; Lebow, 333 n. 70).

Uma vez que os positivistas não chegam a problematizar a existência do estado, o debate tem-se desenvolvido sobretudo entre vertentes várias do construtivismo e do pós-estruturalismo. Entre estas, discutem-se sobretudo os seguintes eixos:

- A questão de saber se o estado (ou o actor internacional) '*é*' ou '*é como se fosse*' algo; ou seja, o confronto entre uma visão de realismo científico que procura uma 'essência' (Wendt, Wight), por um lado e, por outro, uma abordagem hermenêutica que opera a partir da desconstrução ou da análise genealógica de narrativas – metáforas (Neumann, Ringmar), 'lugares-comuns retóricos' (Jackson), ou performatividade (Bartelson, Weber).

- Em relação a esse 'algo', a questão de saber se se trata de uma 'pessoa' – ou seja, uma entidade que 'pensa', 'age', 'sente' – (Jackson, Neumann, Ringmar, Weber, Wendt) ou de outro tipo de 'coisa' (Neumann, Wight); ou seja, a questão da antropomorfização do estado (ou do actor internacional).

- Em relação ao sistema interestatal (ou sociedade internacional ou mundial), a tal questão de saber se o estado (ou o actor internacional) precede o sistema, ou o inverso. A questão da prioridade ontológica.

Tudo isto obviamente tem 'pano para mangas' mas, aqui, vou apenas tecer algumas considerações a partir deste último ponto, que é o que se afigura especialmente relevante para começar a equacionar o problema que coloquei de início.

O argumento da prioridade ontológica do estado em relação ao sistema é explicitado por Wendt em "Anarchy…" nos seguintes termos: "o material bruto do qual se constituem os membros do sistema estatal é criado pela sociedade doméstica antes que os estados entrem no processo constitutivo da sociedade internacional"; logo de seguida, contudo, faz a seguinte ressalva: "ainda que este processo não implique nem territorialidade estável, nem soberania, as quais são termos de individualidade negociados internacionalmente" (Wendt, 1992: 402). Contudo, mais tarde, já em 1999, na sua obra *Social Theory of International Politics*, vai mais longe e assume a soberania como

qualidade intrínseca, e não contingente, portanto, do estado; e apoia-se na distinção entre soberania empírica e soberania jurídica para argumentar que a primeira não requer a segunda – passo novamente a citar: "o reconhecimento confere aos estados certos poderes numa sociedade de estados, mas a liberdade face à autoridade externa, por si, não o pressupõe" (Wendt, 1999: 209). É de justiça no entanto fazer aqui duas ressalvas. Em primeiro lugar, notar que o próprio Wendt assume este argumento como um dispositivo retórico e metodológico no sentido em que considera necessário como que pôr a problematização do estado entre parêntesis, e portanto pressupor a realidade da sua existência pré-social (pré-social em relação ao sistema internacional), para que se tenha uma plataforma minimamente segura a partir da qual se possa analisar a constituição e o funcionamento do sistema interestatal (Wendt, 1992: 402, 1999: 244). Em segundo lugar, é ainda de notar que, na sua conclusão, este argumento não traz nada de substantivamente novo – ele na verdade confirma aquilo que o *mainstream* das RI já implicitamente vinha assumindo (ainda que, no caso de Wendt, este assuma o actor estado não como um dado natural mas como uma construção social). No entanto, do meu ponto de vista, ele tem o mérito de nos fornecer uma linguagem conceptual, e até algumas pistas, para começar a pensar a hipótese inversa e aí descobrir algumas questões interessantes e importantes.

Para esse efeito, vou começar por me apoiar numa crítica avançada por Iver Neumann à estratégia que Wendt adopta na antropomorfização que faz do estado. Neumann argumenta que Wendt é um durkheimiano não assumido; entre outras coisas, isso significa que Wendt adopta uma visão organicista de que as coisas, das duas uma, ou são internas ou são externas ao organismo, o que o conduz a uma forma dualista de pensar o mundo, a qual privilegia entidades atomizadas em vez de relações (ao contrário do que acontece com as estratégias de base linguística) (Neumann, 2004: 265).

De facto, de toda esta discussão, o que importa retirar é a ideia de que será importante considerar, não apenas como é que os actores, previamente dados, entram em relação uns com os outros e constituem um sistema social, mas também como é que as próprias relações entre grupos de identidade mais ou menos institucionalizados vão constituir os actores internacionais e o próprio sistema (é o que no fundo Neumann e outros sugerem); mas, mais do que isso, podemos tentar inverter completamente o argumento

de Wendt e investigar a hipótese de que o próprio sistema internacional, ao favorecer determinado tipo de identidades corporativas em detrimento de outras, seja directamente responsável pela emergência e organização de identidades colectivas.

Muito curiosamente, o próprio Wendt tem um *insight* neste sentido (no artigo de 1992, mas que vai deixar cair completamente nos trabalhos seguintes) quando afirma, numa mera nota pé-de-página: "Empiricamente, esta sugestão [de que os estados são criados pela sociedade doméstica antes de entrarem no processo constitutivo da sociedade internacional] é problemática, uma vez que o processo de descolonização e subsequente apoio de muitos estados do Terceiro Mundo por parte da sociedade internacional aponta para modos em que mesmo o material bruto ou 'estadualidade empírica' é constituída pela sociedade de estados" (Wendt, 1992: 402, n. 40) – fazendo eco do também já famoso argumento de Jackson e Rosberg (1982). E este é justamente o ponto! É que o exercício do direito de autodeterminação – neste caso e numa primeira fase entendido como descolonização – não se limita a trazer 'mais do mesmo' para a cena internacional, ou seja, mais estados da mesma natureza dos que já lá estão. Perante o intrincado problema de estabelecer o que é um povo e de determinar quem é que se qualifica como povo para efeitos do exercício do direito de autodeterminação, a sociedade internacional, no contexto do pós-guerra, impôs uma interpretação oficial de autodeterminação que consistiu: por um lado, na subordinação da identidade ao território, em questões de governação e, por outro lado, no congelamento das fronteiras políticas.[4] Ora, tendo em conta o carácter arbitrário e impositivo de muitas destas fronteiras, já que muitas delas haviam sido desenhadas de forma ignorante e meramente administrativa, como se sabe, do ponto de vista da formação de identidades resulta daqui um problema de desconexão entre aquilo que são as fronteiras territoriais e as políticas dessas identidades corporativas que são os estados (ou os movimentos de libertação nacional internacionalmente reconhecidos), por um lado, e por outro, as delimitações físicas e sociais, bem como as necessidades e as aspirações das identidades colectivas aí contidas. Assim, este quadro institucional da sociedade internacional, por um lado, cria um constrangimento para processos de identificação conducentes à

[4] Concretamente, isto consistiu na adopção, no âmbito da ONU, da limitação do direito de autodeterminação pelo princípio da integridade territorial, em 1960, posição esta reforçada ainda em 1964 pela Organização da Unidade Africana que, nos processos de descolonização, impôs o princípio da inviolabilidade das fronteiras legadas pelo colonialismo.

formação de identidades colectivas em função de identidades corporativas previamente dadas – estados – ou antecipadas – supostas identidades colectivas titulares de um direito de autodeterminação (e que vão despoletar a formação dos movimentos de libertação nacional). No entanto eu penso que será importante ressalvar que isto não implica necessariamente que estas identidades colectivas se venham a revelar 'sociologicamente falsas', digamos assim; até porque ao mesmo tempo tudo isto está ligado também a processos de 'reinvenção' e de abertura à modernidade, que são importantes para as pessoas e os grupos em causa.

Contudo, e por outro lado, fica também obstruída a possibilidade, considerada justa à luz da ideia geral e abstracta de autodeterminação, de que identidades colectivas fortes e que se revelam resilientes às fronteiras que lhes foram impostas, de fundamentarem comunidades políticas e, portanto, identidades corporativas, internacionalmente reconhecidas como legítimas.

Tudo isto no que diz respeito ao entendimento mais 'clássico' de autodeterminação que é o da autodeterminação como descolonização. Mas podemos ir ainda mais longe – nesta desconstrução e inversão do pressuposto da prioridade ontológica do actor – e recuar ainda mais no tempo, e argumentar que o próprio nacionalismo (ligado à ideia oitocentista de autodeterminação nacional), que habitualmente é visto como um processo de construção individualizada, atomizada, mesmo, do carácter próprio a um agrupamento humano, na verdade é ele mesmo um processo internacional (Halliday, 1994: 2), seja por resultar de transformações e interacções à escala de várias 'sociedades', seja por retirar grande parte do seu sentido de uma dinâmica de 'nós' vs. 'eles' em relação a um contexto internacional que institucionaliza o estado-nação.

Em relação ao tempo contemporâneo, o que eu julgo que se destaca é a emergência, justamente a partir de lutas em torno da interpretação do conceito de autodeterminação, de novos tipos de actores na política internacional.

Um caso notório é o do movimento indígena nas organizações internacionais, e muito em especial no longo processo onusiano que levou até à adopção em 2007 da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas (muito embora seja bastante ambivalente o direito de autodeterminação aí obtido).

Outra situação que começa a ser notada é o facto de as OIs estarem a começar a levar em linha de conta aspectos do direito constitucional doméstico que dizem respeito à personalidade jurídica de partes do estado, por exemplo, para efeitos de acordos de paz alcançados sob supervisão internacional e que tentam combinar alguma abertura para situações de secessionismo com a tentativa de repensar a relação entre o estado central e a unidade separatista em novos moldes por forma a, ainda assim, se tentar preservar a unidade territorial do estado (Weller, 2005: 5).

Estes exemplos, e para concluir, apontam para alguma inovação e diversificação quanto às possibilidades de se reivindicar e de se responder a reivindicações de autodeterminação e, em termos mais teóricos, convidam a que se estude melhor a questão da constituição de novos actores políticos, bem como a relação entre a identidade corporativa desses actores e as identidades colectivas que supostamente representam, em relação com o quadro institucional da sociedade internacional.

Bibliografia

Bartelson, Jens (1998) "Second Natures: Is the State Identical with Itself?" *European Journal of International Relations*. 4(3), 295-326.

Cox, Robert W. (2007) "'The International' in Evolution" *Millenium - Journal of International Studies*. 35(3), 513-527.

Halliday, Fred (1994) *Rethinking International Relations*. London: Macmillan.

Jackson, Patrick Thaddeus (2004a) "Forum Introduction: Is the state a person? Why should we care?" *Review of International Studies*. 30(02), 255-258.

--- (2004b) "Hegel's House, or 'People are states too'" *Review of International Studies*. 30(02), 281-287.

Jackson, Robert H. and Rosberg, Carl G. (1982) "Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood" *World Politics*. 35(1), 1-24.

Neumann, Iver B. (1996) "Self and Other in International Relations" *European Journal of International Relations*. 2(2), 139-174.

--- (2004) "Beware of organicism: the narrative self of the state" *Review of International Studies*. 30(02), 259-267.

Ringmar, Erik (1995) "The relevance of international law: a Hegelian interpretation of a peculiar seventeenth-century preoccupation" *Review of International Studies*. 21(01), 87-103.

--- (1996) "On the Ontological Status of the State" *European Journal of International Relations*. 2(4), 439-466.

--- (2002) "The Recognition Game: Soviet Russia Against the West" *Cooperation and Conflict*. 37(2), 115-136.

--- (2007) "Empowerment among Nations: A Sociological Perspective" in Felix Berenskoetter and M. J. Williams (eds.) *Power in World Politics*. London and New York: Routledge, 189-203.

Weber, Cynthia (1998) "Performative States" *Millennium - Journal of International Studies*. 27(1), 77-95.

Weller, Marc (2005) "The Self-determination Trap" *Ethnopolitics*. 4(1), 3-28.

Wendt, Alexander (1992) "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics" *International Organization*. 46(2), 391-495.

--- (1999) "The state and the problem of corporate agency" *in Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press, 193-245.

--- (2004) "The state as person in international theory" *Review of International Studies*. 30(02), 289-316.

Wight, Colin (2004) "State agency: social action without human activity?" *Review of International Studies*. 30(02), 269-280.